



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 14

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapporteur spécial : M. PHILIPPE ROUAULT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
TITRE I : LE BUDGET DE L'ÉCOLOGIE ET LA NOUVELLE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE	9
I.- DE NOUVELLES INFORMATIONS POUR LE PARLEMENT	9
A.- LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT	9
1.- Une aide précieuse à la décision	9
2.- Un effort relativement modeste en faveur de l'environnement	11
a) <i>Pour un réexamen de certaines dépenses fiscales</i>	11
b) <i>Les dépenses fiscales au sein de la fiscalité de l'environnement</i>	12
B.- LES VOIES ANCIENNES ET NOUVELLES DE L'INFORMATION	12
1.- L'échange des questions et réponses entre votre Rapporteur spécial et les services du ministère de l'écologie et du développement durable	13
2.- Les objectifs et les indicateurs : la mesure de la performance	14
a) <i>Quelques tâtonnements compréhensibles au départ</i>	14
b) <i>L'exemple de la prévention des risques naturels</i>	14
II.- LA QUESTION DES EFFECTIFS ET LE DÉCOUPAGE EN PROGRAMMES	15
A.- DÉTERMINER LA MASSE SALARIALE POUR 2006	15
1.- Du socle 2004 à la base 2005	15
a) <i>L'élaboration du « socle des emplois 2004 »</i>	16
b) <i>La constitution de la base 2005</i>	16
2.- Le plafond d'autorisations d'emplois pour 2006	17
a) <i>Les mises à disposition au profit ou au détriment du ministère</i>	17
b) <i>Le personnel des opérateurs</i>	19
B.- LA CONCENTRATION DES MOYENS SUR LE PROGRAMME DE SOUTIEN	21

TITRE II : LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION	23
I.- LA PRÉVENTION DES RISQUES ET LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS	23
A.- LA PRÉVENTION DES RISQUES.....	24
1.- La prévention des risques technologiques et des pollutions (action n° 1)	24
2.- La prévention des risques naturels (action n° 2).....	25
B.- LA POLITIQUE DE L'EAU	26
1.- La gestion des crues (action n° 3)	26
2.- La lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques (action n° 5).....	26
C.- LA GESTION DES DÉCHETS ET L'ÉVALUATION DES PRODUITS (ACTION N° 4).....	27
D.- LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE (ACTION N° 6).....	27
II.- LA GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ	27
A.- LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES.....	28
1.- La préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques (action n° 1).....	28
2.- La gouvernance dans le domaine de l'eau (action n° 2)	28
B.- LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DES ESPACES RÉGLEMENTÉS AU TITRE DE LA NATURE ET DES PAYSAGES (ACTION N° 3)	29
C.- L'INCITATION À LA GESTION DURABLE DU PATRIMOINE NATUREL (ACTION N° 4)	29
1.- Les parcs naturels et les réserves de biosphère	29
2.- Le réseau des grands sites de France, exemple de politique menacée ?	33
3.- Une ressource pérenne pour le Conservatoire du littoral	33
a) <i>Le Conservatoire avait besoin de ressources stables pour mener à bien une politique foncière ambitieuse</i>	33
b) <i>L'affectation de 80 % du droit de francisation et de navigation devrait permettre de répondre aux besoins du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres</i>	35
4.- Un financement complémentaire de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage	36
a) <i>L'ONCFS connaît des difficultés chroniques de financement depuis quelques années</i>	36
b) <i>Le droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser devrait constituer une recette relativement stable pour l'établissement</i>	37
III.- LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	38
A.- SIX ACTIONS D'UN MONTANT INFÉRIEUR À QUATRE MILLIONS D'EUROS.....	38
1.- La connaissance environnementale (action n° 2).....	39
2.- L'action internationale (action n° 3).....	39
3.- La qualité de la réglementation et l'efficacité de la police de l'environnement (action n° 4).....	40
4.- L'information et la communication (action n° 6)	40
5.- L'évaluation et l'expertise (action n° 7).....	40

6.– La commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante rattachée (action n° 8).....	41
B.– UNE ACTION MASTODONTE, MANAGEMENT ET SOUTIEN (ACTION N° 5).....	42
1.– Des crédits en légère baisse malgré les apparences	42
2.– La ventilation analytique, seul moyen de savoir qui fait quoi.....	42
C.– L’ACTION DÉVELOPPEMENT DURABLE (ACTION N° 1) ET L’ACTIVITÉ DE L’OBSERVATOIRE NATIONAL SUR LES EFFETS DU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE.....	44
1.– Une structure de création récente	45
2.– Un budget de un million d’euros par an.....	45
TITRE III : L’ADEME, PREMIER DES OPÉRATEURS DE LA MISSION.....	47
I.– UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT ? LE RETOUR AUX RESSOURCES AFFECTÉES.....	47
A.– LE FINANCEMENT ACTUEL DE L’ADEME	47
1.– L’affectation de recettes avant 1999	48
2.– L’actuelle situation budgétaire de l’Agence	48
B.– L’AFFECTATION DE LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES CONSOMMATIONS DE GAZ NATUREL (TICGN)	49
1.– La taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel	49
2.– L’affectation du produit de la TICGN à l’ADEME et ses contreparties budgétaires	49
C.– VERS UNE AFFECTATION DE LA TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE SUR LES CERTIFICATS D’IMMATRICULATION APPLICABLE AUX VÉHICULES À FORTE ÉMISSION DE CO ₂	50
1.– L’institution d’une taxe additionnelle	51
2.– Une tarification environnementale imparfaite.....	51
a) <i>Pour les véhicules ayant fait l’objet d’une réception communautaire</i>	51
b) <i>Pour les véhicules n’ayant pas fait l’objet d’une réception communautaire</i>	52
3.– Vers une utilisation de la future étiquette énergie des véhicules ?.....	52
II.– VERS LE RÈGLEMENT D’UN PROBLÈME IMMOBILIER ANCIEN	53
A.– DEUX PROJETS CONCURRENTS.....	53
1.– Construire : le projet du Front de Maine	53
2.– Acheter un bâtiment existant : le projet du Lac de Maine	53

B.– AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU PROJET DU LAC DE MAINE	54
1.– Des avantages.....	54
2.– Des inconvénients.....	54
C.– PERSPECTIVES OUVERTES POUR 2006	54
1.– Les dernières décisions	54
2.– Vers un achèvement de la délocalisation de l'Ademe ?.....	55
EXAMEN EN COMMISSION ELARGIE.....	57
AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION	85
ANNEXE	88

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre.

À cette date, 23 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Pour employer un euphémisme, ce pourcentage insuffisant ne saurait en aucun cas constituer de précédent pour le projet de loi de finances pour 2007.

INTRODUCTION

Le volume du budget de l'Écologie ne représente qu'une partie de l'effort que la puissance publique consent en faveur de l'environnement, ce qui explique ses proportions relativement modestes pour une mission ministérielle : 630 millions d'euros.

L'essentiel des compétences en matière de collecte des déchets, de distribution ou d'assainissement des eaux appartient en effet aux maires des communes de France. Il n'est donc pas étonnant que les collectivités locales réalisent un effort financier considérable au titre de la protection de la nature et de l'environnement. En 2006, il est prévu qu'il s'élève à 27 milliards d'euros. Par comparaison, l'effort consenti par l'État semble plus limité : 2,6 milliards d'euros en 2006, tous ministères confondus, y compris celui de l'Écologie.⁽¹⁾

Car le ministère est loin d'être, même au niveau national, le seul acteur public dans le domaine de l'environnement. Outre les différents ministères, quelques établissements publics y jouent un rôle souvent essentiel. Le projet de loi de finances pour 2006 leur réserve au demeurant un traitement tout particulier, puisqu'il affecte directement le produit de divers impôts à certains d'entre eux : au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres 80 % de la taxe de francisation, à l'Ademe la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage une partie du timbre sur le permis de chasser.

Ces affectations de recettes apparaissent comme les mesures phares du budget de la mission *Écologie et développement durable* en 2006. Les établissements publics de l'environnement préservent plutôt bien leurs intérêts financiers, tandis que les services du ministère connaissent un sort moins favorable. Il est certes délicat d'apprécier l'évolution du budget d'une année sur l'autre, vu les réorganisations fiscales qui ont lieu et le passage de l'ancienne à la nouvelle nomenclature budgétaire. L'examen successif des trois programmes de la mission fait cependant apparaître des crédits en stagnation, voire en baisse par rapport à 2005, si l'on considère le programme qui concerne la prévention des risques et la lutte contre les pollutions.

Plus petite des missions ministérielles, si l'on met à part la mission *Santé*, la mission *Écologie et développement durable* ne représente qu'entre 0,3 % et 0,4 % du total du budget de l'État, puisqu'elle s'élève en 2006 à 630 millions d'euros en autorisations d'engagement et à peu près l'équivalent en crédits de paiement, soit 620 millions d'euros. Vu ses proportions, il avait été initialement question de ne pas subdiviser la mission en programmes. Elle constitue en effet un ensemble dont les dimensions sont inférieures à beaucoup de programmes d'autres

(1) Annexe « Environnement » du projet de loi de finances pour 2006, Effort financier consenti en 2005 et prévu en 2006 au titre de l'environnement.

missions. L'esprit de la loi organique comme la lettre de son article 7 exigeaient cependant que les crédits, si modeste que fût leur volume, ne forment pas une masse indistincte, mais que chaque mission soit un tout organisé et structuré en programmes sur lequel le Parlement puisse se prononcer en toute connaissance de cause.

Aussi un découpage a-t-il été finalement décidé. La mission compte trois programmes, qui seront présentés tour à tour en deuxième partie de ce rapport. Auparavant, votre Rapporteur spécial voudrait revenir sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la loi organique sur la présentation et la structure du budget de l'Écologie. Une troisième partie sera consacrée à l'opérateur le plus important en matière d'environnement, à savoir l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

TITRE I

LE BUDGET DE L'ÉCOLOGIE ET LA NOUVELLE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE

La nouvelle loi organique a conduit à remanier en profondeur la présentation des crédits de l'ancien budget de l'Écologie et du développement durable. La nouvelle présentation fait ressortir des informations dont votre Rapporteur spécial ne disposait pas auparavant sous une forme aussi claire et directe. Les particularités du fonctionnement du ministère ont cependant fait naître quelques difficultés. Sa gestion du personnel peine notamment à entrer dans le nouveau cadre budgétaire.

I.- DE NOUVELLES INFORMATIONS POUR LE PARLEMENT

Votre Rapporteur spécial s'est particulièrement intéressé cette année à la question des dépenses fiscales. La nouvelle présentation budgétaire l'y invitait, mais aussi la récente publication, en septembre 2005, d'un rapport du Conseil des impôts sur la fiscalité de l'environnement. Ce n'est pourtant pas le seul point sur lequel le projet de loi de finances pour 2006 ait amélioré l'information de votre Rapporteur spécial.

A.- LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Pour la première fois cette année, l'ensemble des dépenses fiscales qui se rapportent à l'écologie et au développement durable sont retracées, conformément à la loi organique, dans l'annexe du projet de loi de finances qui leur est consacrée. Cette présentation éclaire le Parlement sur tout un pan de la fiscalité française de l'environnement, qui appelle en effet certaines réflexions.

1.- Une aide précieuse à la décision

Les dépenses fiscales s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et pour le contribuable un allègement de la charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal français.

Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'État n'est donc pas une dépense fiscale. Qualifier une mesure de dépense fiscale suppose en effet de se référer à une législation de base à laquelle elle dérogerait. Ainsi, une disposition applicable à la grande majorité des contribuables n'est pas considérée comme une dépense fiscale ; à l'inverse, l'avantage accordé à une catégorie particulière de contribuables ou d'opérations économiques constitue une dépense fiscale.

Dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de la mesure	Résultat estimé pour 2004	Évaluation pour 2005	Évaluation pour 2006
110225 Crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition d'un véhicule fonctionnant exclusivement ou non au moyen du gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou de gaz naturel véhicule (GNV) ou qui combine l'énergie électrique et une autre source d'énergie, ou pour dépenses de transformation d'un véhicule de moins de trois ans destinées à permettre son fonctionnement au moyen du GPL	10	10	10
200201 Amortissement exceptionnel des matériels destinés à économiser l'énergie et des équipements de production d'énergies renouvelables acquis ou fabriqués avant le 1er janvier 2007.	nc	nc	nc
200205 Amortissement exceptionnel des matériels spécifiquement destinés à l'approvisionnement en GPL et GNV et à la charge des véhicules électriques	nc	nc	nc
200207 Amortissement exceptionnel des matériels destinés à réduire le bruit	nc	nc	nc
200212 Amortissement exceptionnel des véhicules fonctionnant exclusivement ou non au moyen de l'électricité, de gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou de gaz naturel (GNV) ainsi que des batteries et des équipements spécifiques	0	0	0
200213 Amortissement exceptionnel des immeubles et des investissements destinés à l'épuration des eaux industrielles et à la lutte contre la pollution atmosphérique	nc	nc	nc
210103 Majoration d'un demi-point des coefficients de l'amortissement dégressif pour les matériels destinés à économiser l'énergie et les équipements de production d'énergies renouvelables acquis ou fabriqués entre le 1er janvier 2001 et le 1er janvier 2003	nc	nc	nc
800108 Exonération de TIPP ou de TICGN pendant 5 ans pour le gaz naturel, le gaz de raffinerie et le fioul lourd à basse teneur en soufre ou à haute teneur en soufre désulfuré, utilisés dans les installations de cogénération mises en service jusqu'au 31 décembre 2005	55	60	65
800203 Taux réduit de TIPP pour les butanes et propane utilisés comme carburant sous condition d'emploi	6	7	7
800206 Taux réduit de TIPP applicable aux émulsions d'eau dans du gazole utilisé sous conditions d'emploi	€	€	€
800402 Remboursement de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel et sur le gaz de pétrole liquéfié carburant, aux exploitants de transport public et de bennes de ramassage des déchets ménagers dans la limite d'un contingent annuel	2	2	2

Le tableau ci-dessus représente le coût pour l'État de toutes les dérogations qu'il accorde en faveur de l'environnement, au moment du calcul des impôts. Les dépenses fiscales qui s'y trouvent retracées servent principalement des fins écologiques. Mais une même dérogation peut remplir deux objectifs à la fois. D'autre part, dans les documents budgétaires, un deuxième tableau présente ainsi les dépenses qui ne font que concourir à un objectif environnemental. Il comprend deux chefs de dépenses :

- le crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition afférentes à l'habitation principale (isolation thermique, chaudières à condensation..., mais aussi équipements spécialement conçus pour les personnes âgées) ;

- déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration.

Le premier chef de dépense est estimé à 420 millions d'euros en 2006, le second à 1.070 millions d'euros. Si on les compare aux dépenses fiscales à visée principalement environnementale, ces deux dépenses atteignent un montant considérable. Il est par conséquent regrettable que la présentation retenue ne détaille pas, même sous la forme d'une simple estimation, la part exacte qui s'analyse comme une dépense en faveur de l'environnement.

Dans son rapport de septembre 2005 sur la fiscalité de l'environnement, le Conseil des Impôts dresse le même constat, mais avance un chiffre : « *L'évaluation du montant des mesures fiscales dérogatoires en faveur de l'environnement est incertaine ; beaucoup ne concernent qu'un nombre limité de contribuables ; celles qui font l'objet d'une évaluation représentent environ 560 millions d'euros en 2004* ».

2.– Un effort relativement modeste en faveur de l'environnement

Il convient d'examiner les régimes dérogatoires présentés pour voir s'ils remplissent réellement les fins qui leur sont assignées. En se penchant sur les problèmes posés par les dépenses fiscales dans son rapport de 2003 sur la fiscalité dérogatoire, le Conseil des Impôts avait formulé à leur propos quelques propositions simples que votre Rapporteur spécial voudrait reprendre ici.

a) Pour un réexamen de certaines dépenses fiscales

Le Conseil des Impôts préconisait en 2003 de procéder à un réexamen systématique des dépenses fiscales dont le coût est inconnu. Or cinq des onze régimes dérogatoires rattachés à la mission *Écologie et développement durable* tombent dans cette catégorie. Il faut souhaiter que les prochains budgets, qui continueront de présenter les dépenses fiscales se rattachant à l'environnement, lèvent aussi cette inconnue, ce qui permettrait de mieux évaluer l'impact de toutes les dépenses fiscales présentées.

Peut-être l'amortissement exceptionnel des véhicules fonctionnant exclusivement ou non au moyen de l'électricité, de gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou de gaz naturel (GNV) ne serait-il ainsi plus la seule dépense fiscale à représenter un total estimé pour 2004, 2005 et 2006 à ... zéro euro ! Pareille mesure a pour seul effet de compliquer inutilement le système fiscal, la présentation des feuilles d'impôts sur le revenu et la présentation budgétaire. Votre Rapporteur spécial estime donc qu'il faut choisir entre la rendre réellement efficace ou bien la supprimer tout à fait.

Ce cas extrême témoigne, d'une manière plus générale, de l'efficacité limitée des dépenses fiscales pratiquées en faveur de l'environnement. Souvent, le nombre de leurs bénéficiaires potentiels est limité, les taux retenus sont inadaptés, ce qui leur enlève tout caractère incitatif, et les conditions d'application sont assez restrictives.

Car le montant d'une dépense fiscale est parfois si faible qu'il devient manifeste qu'elle se rattache à un régime dérogatoire dont la portée n'est guère que symbolique. Appliquer aux « émulsions d'eau dans du gazole utilisé sous conditions d'emploi » un taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) coûte à l'État moins de 500.000 euros par an selon les estimations. Ces dispositions dérogatoires compliquent elles aussi le système

fiscal sans apporter de secours véritable à ceux auxquelles elles sont censées bénéficier.

b) Les dépenses fiscales au sein de la fiscalité de l'environnement

Il ne faudrait cependant pas faire une critique trop sévère des dépenses fiscales présentées, alors qu'elles ont souvent pour seul défaut de ne pas être assez incitatives. Dans son rapport de 2003 sur la fiscalité dérogatoire, le Conseil des Impôts concluait ainsi son exposé sur les dépenses fiscales en faveur de l'environnement :

« même si [les mesures fiscales positives] tendent à se développer, leur poids paraît en effet modeste, notamment au regard des dépenses fiscales « néfastes pour l'environnement ». De telles dépenses fiscales sont en effet nombreuses, depuis les diverses mesures d'allègement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers dans le secteur des transports jusqu'à celle, d'ampleur plus faible, qui s'applique dans l'industrie de production de l'alumine. Ainsi, la totalisation des coûts de ces mesures « néfastes » qui sont chiffrées (2,3 milliards d'euros en 2003) est d'un montant environ dix fois supérieur au coût des dépenses fiscales censées favoriser l'environnement (237 millions d'euros). »⁽¹⁾

Dans une conjoncture budgétaire générale particulièrement difficile, il paraît cependant peu raisonnable d'espérer des hausses sensibles et rapides des exonérations en faveur de l'environnement. Mieux vaudrait donc sans doute explorer le champ des dépenses fiscales néfastes à l'environnement, comme l'a fait le Conseil des Impôts dans son rapport *Fiscalité et environnement* publié en septembre 2005.

Il évoquait notamment la possibilité d'aménager la taxe d'immatriculation (carte grise) pour les moduler en fonction du degré de pollution causé par le véhicule. Le Gouvernement paraît l'avoir suivi sur ce point, en proposant à l'article 12 du projet de loi de finances pour 2006 la création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable aux véhicules à forte émission de CO₂. Le produit pourrait en être affecté à l'Ademe (*cf. infra*).

B.— LES VOIES ANCIENNES ET NOUVELLES DE L'INFORMATION

La loi organique n'a pas prévu une information plus complète du Parlement seulement dans le domaine des dépenses fiscales. Les documents budgétaires présentent désormais des informations plus claires. Des objectifs et des indicateurs de performance y figurent. Cela ne remet cependant pas en cause

(1) Il est piquant de constater que le même organisme estime, à deux ans d'intervalle, les dépenses fiscales en faveur de l'environnement une fois à 237 millions d'euros et une autre à 540 (cf. supra). Leur évaluation apparaît véritablement incertaine.

la nécessité d'un échange direct entre votre Rapporteur spécial et les services, même si ce dialogue doit être amené à évoluer en 2006.

1.- L'échange des questions et réponses entre votre Rapporteur spécial et les services du ministère de l'écologie et du développement durable

Sous l'empire de l'ancienne loi organique, le questionnaire budgétaire était le canal d'information privilégié du rapporteur spécial. Il adressait au mois de juin une série de questions au ministère, qui y répondait dans le courant du mois de septembre ou d'octobre suivant. Les réponses livraient les éclaircissements utiles à la compréhension des documents budgétaires, qui se réduisaient presque exclusivement à des présentations chiffrées.

Sous l'empire de la nouvelle loi organique, les documents budgétaires contiennent encore des données chiffrées. Mais elles sont assorties d'explications et de descriptions qui remplissent pour partie la fonction autrefois assignée aux réponses budgétaires. Votre Rapporteur spécial s'est donc interrogé au mois de juin 2005 pour savoir s'il enverrait, comme l'année précédente, un questionnaire budgétaire au ministère de l'Écologie. Il s'est finalement résolu à le faire, mais en allégeant sensiblement le document, réduit au chiffre encore substantiel de soixante-cinq entrées.

Sans doute mobilisés par la confection des nouveaux documents budgétaires, les services du ministère ont malheureusement beaucoup tardé à lui transmettre des réponses qui complètent pourtant utilement ces derniers. Cette année de transition a donc diversifié les formes de l'information dont bénéficie votre Rapporteur spécial, mais elle les a aussi brouillés en partie. Dans le cas des documents budgétaires comme des réponses au questionnaire, les renseignements sont cependant fournis par les mêmes services, ce qui doit inviter à relativiser l'ampleur des perturbations survenues. À plusieurs reprises, votre Rapporteur spécial a d'autre part directement entendu des membres du cabinet de la ministre, ce qui a permis de fructueux échanges complémentaires.

Il faut pourtant être encore plus optimiste pour l'information du Parlement en 2006. Les services du ministère de l'Écologie, interrogés par les deux assemblées au sujet de plusieurs programmes appartenant à plusieurs missions, ont en effet constitué une base de données qui compile les renseignements traditionnellement fournis et les répertorie en fonction des nouvelles catégories budgétaires. Cette base de données devrait être constamment mise à jour. Elle servirait ainsi tant à l'information des parlementaires qu'à la meilleure connaissance immédiate de sa situation par le ministère.

Ce travail considérable n'a pu être réalisé assez tôt cette année pour que votre Rapporteur spécial dispose en temps utile d'un accès à cette base. Les services se sont cependant déclarés prêts à lui en accorder l'accès au commencement de chaque période budgétaire, de sorte que l'envoi du

questionnaire traditionnel aura définitivement perdu toute raison d'être l'an prochain.

2.– Les objectifs et les indicateurs : la mesure de la performance

La nouvelle présentation budgétaire a notamment le mérite de faire définir aux gestionnaires de mission une stratégie qui se décline en objectifs dont la réalisation est mesurée par des indicateurs.

a) Quelques tâtonnements compréhensibles au départ

Dans le domaine de l'écologie, la définition d'une stratégie aux effets mesurables se heurtait à deux difficultés particulières. D'une part, l'action des pouvoirs publics en faveur de l'environnement déborde largement le cadre du seul ministère de l'écologie et du développement durable. D'autre part, les activités de ce dernier sont conçues pour produire leurs effets à long terme, quand elles ne visent pas tout simplement à prévenir ou éviter des dommages.

Le Parlement et la Cour des comptes n'avaient pas accueilli favorablement tous les objectifs et indicateurs initialement proposés par le ministère de l'Écologie et du développement durable. Pour tenir compte des recommandations formulées⁽¹⁾, les services du ministère ont donc élagué, revu et amélioré ces indicateurs. Il serait trop fastidieux de revenir sur chacune des modifications apportées. Si besoin, les indicateurs seront commentés à l'occasion de l'examen des crédits auxquels ils sont rattachés. Comme ils permettent principalement de mesurer les progrès accomplis d'une année sur l'autre ou sur plusieurs années, ils ne devraient au demeurant révéler toute leur utilité qu'au fil des ans.

b) L'exemple de la prévention des risques naturels

Pour comprendre la portée des modifications apportées, votre Rapporteur spécial voudrait cependant reprendre l'exemple de l'objectif et des indicateurs qui concernent la prévention des risques naturels.

La maquette budgétaire fixe à l'action de prévention des risques naturels l'objectif de « réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs ». Ce choix se justifie par le fait que, si les catastrophes naturelles sont inévitables, il existe des moyens d'en atténuer les effets. Deux indicateurs ont été retenus.

L'indicateur n°2 a été conservé tel qu'il était initialement défini. Il porte sur le montant total des travaux de prévention réalisés sur le montant total des subventions accordées. Au-delà de l'intervention directe, l'État doit en effet inciter, par des aides, les collectivités territoriales, les entreprises et les particuliers

(1) Rapport d'information n° 2161 de l'Assemblée Nationale du 16 mars 2005 de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard et rapport d'information n° 220 (2004-2005) du Sénat présenté en mars 2005 par M. Jean Arthuis.

à se protéger. L'indicateur caractérise judicieusement l'efficacité de gestion et l'effet d'entraînement de cette incitation sur les investissements de prévention des risques naturels.

II.— LA QUESTION DES EFFECTIFS ET LE DÉCOUPAGE EN PROGRAMMES

L'indicateur n° 1 a quant à lui été modifié dans le sens des préconisations formulées par la mission d'informations de l'Assemblée nationale.

Le ministère de l'Écologie et du Développement durable emprunte, pour ainsi dire, tous ses agents aux autres ministères. Fondé en 1971, le ministère de l'Environnement s'est en effet tourné dès les origines vers les administrations existantes pour engager son propre personnel. L'écrasante majorité des agents qui y sont employés appartiennent à des corps du ministère de l'Équipement, de l'Industrie ou de l'Agriculture. Aujourd'hui encore, le ministère ne dispose pas de service de paie.

Dans un ministère qui emploie à peine plus de trois mille agents sur tout le territoire, il n'est sans doute pas nécessaire d'en mobiliser une partie à des tâches qui s'accomplissent depuis plus de trente ans sans structure supplémentaire. Puisque les services de paie d'autres ministères font office de service de paie pour celui de l'Écologie, votre Rapporteur spécial n'entend donc pas mettre en cause ce fonctionnement original, qui a le mérite indéniable de réduire les coûts globaux de la gestion de l'État. Cette organisation n'est pourtant pas sans conséquence sur le plan budgétaire.

Même s'il ne paie pas ses agents lui-même et qu'il ne suit pas la consommation réelle de ses crédits de personnel, le ministère doit en effet être capable de maîtriser sa masse salariale, comme la loi organique lui en fait au demeurant obligation désormais.

A.— DÉTERMINER LA MASSE SALARIALE POUR 2006

La question des effectifs s'est posée avec une acuité nouvelle à l'approche du moment où la nouvelle loi organique relative aux lois de finances devait entrer en vigueur.

1.— Du socle 2004 à la base 2005

Pour la préparation du projet de loi de finances pour 2006, il fallait identifier les personnels et la masse salariale correspondante en étroite collaboration avec les ministères partenaires. Pour ce faire, il convenait d'abord et avant tout de faire le point sur la situation des effectifs du ministère. La loi organique, qui prévoit de fixer un plafond d'autorisations d'emplois pour chaque mission, ne pouvait s'appliquer que sur cette base.

a) L'élaboration du « socle des emplois 2004 »

Un premier recensement a permis de constituer ce que les services ont appelé le « socle 2004 ». Un décompte a eu lieu à partir des fichiers nominatifs. Il a permis d'identifier le personnel concerné et d'arrêter conjointement avec les services des ministères chargés de l'équipement, de l'agriculture et des finances (hors directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)) le « socle des emplois 2004 ».

Il faut noter au reste que la méthode retenue par le ministère chargé de l'équipement consistant à calculer les emplois en fonction du temps de présence dans l'année a différé de celle adoptée par le ministère chargé de l'agriculture, qui s'est employé à fournir une photographie des effectifs au 31 décembre 2004.

Pour les personnels affectés dans les inspections des installations classées industrielles (DRIRE), les équivalents temps plein retenus ont été ceux produits par la direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle (DARQSI). Ont été également pris en compte dans les effectifs budgétaires tant les personnels affectés dans les inspections des installations classées agricoles (directions des services vétérinaires (DSV)), relevant du ministère chargé de l'agriculture, que ceux qui exercent à la Commission nationale du débat public (CNDP) ou qui relèvent du ministère chargé de la santé.

LE SOCLE DES EMPLOIS 2004

Effectifs budgétaires et plafonds d'emplois au 31 décembre 2004

	Effectifs budgétaires	Équivalents temps plein travaillé (ETPT)
Équipement	1.639	1.531
Agriculture (y compris 38 emplois DSV) .	698	672
MINEFI (hors DRIRE).....	89	58
DRIRE.....	1.119	1.087
Santé.....	12	12
CNDP.....	7	7
Vacations.....	0	169
Total.....	3.564	3.536

b) La constitution de la base 2005

À partir du socle 2004, la base équivalents temps plein pour 2005 a été définie en prenant en compte la variation des effectifs adoptée en loi de finances 2005 et la date effective des flux intervenus en gestion 2005, recrutements et sorties. Elle a été fixée à 3.647 équivalents temps plein.

LA BASE 2005
Effectifs budgétaires et plafonds d'emplois au 31 décembre 2005

	Effectifs budgétaires	Équivalents temps plein travaillé (ETPT)
Équipement	1.669	1.569
Agriculture (y/c 38 emplois DSV) ...	692	683
MINEFI (hors DRIRE)	103	74
DRIRE.....	1.169	1.137
Santé.....	11	8
CNDP	7	7
Vacations.....	0	169
Total	3.651	3.647

2.- Le plafond d'autorisations d'emplois pour 2006

Le plafond d'emplois autorisé pour 2006 est de 3 645 équivalents temps plein. Ce chiffre doit être majoré des 26 transferts opérés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Les DRIRE ont également transféré 46 équivalents temps plein dans le cadre du renforcement de l'inspection des installations classées, ce qui porte le **plafond d'emplois total à 3 717 équivalents temps plein**. Encore faut-il s'entendre sur la définition précise ce qu'il recouvre.

a) Les mises à disposition au profit ou au détriment du ministère

Du fait que les agents du ministère de l'écologie et du développement durable appartiennent à des corps d'autres ministères et sont gérés par leurs ministères d'origine (équipement, agriculture, finances ou santé), le **ministère ne procède pas à des détachements** d'agents dans d'autres structures. Il met cependant à disposition quelques-uns de ses agents, de même qu'il bénéficie en sens inverse de quelques mises à disposition⁽¹⁾.

- Des agents sont mis à disposition du ministère contre remboursement, mais sans entrer dans le plafond d'emplois

Certains établissements publics qui agissent dans le domaine de l'environnement mettent du personnel à disposition du ministère. Ce sont les agences de l'eau, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). D'après les renseignements recueillis auprès du ministère, ils représentent au total 44 agents. Il s'agit généralement d'agents de niveau A.

Considérés comme des personnels extérieurs à l'Etat et relevant de la catégorie des personnels mis à disposition par d'autres personnes morales, ces effectifs n'entrent pas dans le plafond d'emplois du ministère. Leur mise à

(1) S'agissant enfin des vacances, seuls les emplois répondant à des besoins temporaires, occasionnels ou saisonniers, sont inclus dans le plafond d'emplois. Les rémunérations à l'acte ou à la tâche en sont exclues.

disposition fait cependant l'objet d'un remboursement : les emplois budgétaires servant au remboursement sont principalement des emplois de non titulaires de catégorie A.

S'y ajoutent les 36 agents mis à disposition du secrétariat à l'industrie par la Poste. Les crédits correspondants ont été inscrits sur le budget du ministère chargé de l'environnement, en vertu de la décision du Comité interministériel de la politique immobilière de l'État du 28 juin 2001. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les remboursements correspondants sont ainsi imputés sur les crédits de vacations. En 2006, ils seront imputés sur les crédits de fonctionnement rassemblés au titre 3.

Ainsi, le **plafond d'autorisations d'emplois ne fixe pas la vraie limite maximale aux effectifs du ministère de l'Écologie et du Développement durable**. Ce phénomène est toutefois partiellement contrebalancé par les mises à disposition au profit des autres organismes.

- Quelques mises à disposition accordées par le ministère sont cependant comptabilisées dans son plafond d'autorisation d'emplois

Le ministère de l'écologie et du développement durable **consent** d'autre part **quatorze mises à disposition** qui ne font pas actuellement l'objet d'un remboursement. Le ministère a formulé des demandes de remboursement auprès des organismes tiers qui bénéficient de ce genre de mises à disposition gratuites.

LISTE DES QUATORZE AGENTS AFFECTÉS VERS D'AUTRES ORGANISMES

Min. de gestion	Cat.	Fonctions	Observations
Équipement (E)	A+	Mis à disposition (MAD) auprès de l'Inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur	Du 01/10/04 au 30/09/06
E	A+	Mission Europe au sein du ministère des affaires étrangères pour le référendum 2005	Fin de la mission au 30/06/05
E	A+		
E	A+	Présidente du Conseil national du développement durable (CNDD)	
E	A+	Directeur du syndicat mixte départemental des massifs de Concors à compter du 01/01/03	
E	A+	Directeur scientifique et technique en hydrologie au CEMAGREF	
E	A+	Chargé de mission auprès du directeur du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres	
Agriculture (A)	A	Permanent syndical en direction régionale de l'environnement Rhône-Alpes	
MINEFI	A	Conseiller adjoint à l'environnement et à la protection civile près la représentation permanente de la France à Bruxelles	
E	A	CNDD à compter du 15/03/04	CM 893/1000
E	A	MAD auprès du groupement d'intérêt public Estuaire de la Loire	
E	A	Affecté à l'ENSEP	RIN CE
E	A	Association UNCPEI	RIN HC
A	C	Secrétaire du Conservatoire du littoral à Rochefort à compter du 01/01/04	

Les mises à disposition gratuites contribuent à fausser le plafond d'autorisations d'emplois. Mais elles constituent surtout une pratique aux confins du droit de la fonction publique. Votre Rapporteur spécial estime que les services du ministère devraient en exiger le respect avec une vigueur redoublée.

b) Le personnel des opérateurs

La question des effectifs fait également ressortir le rôle primordial des établissements publics dans la mise en œuvre des politiques de l'environnement. Réunis à eux tous, ils emploient en effet beaucoup plus de personnel que le ministère qui les subventionne.

NOMBRE D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS EN 2005 PAR LES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE

Opérateurs	Nombre d'emplois
Météo France	3.728
Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)	838
Association pour la recherche et le développement des méthodes et processus industriels (ARMINES)	470
Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN)	0,5
Association nationale pour l'étude de la neige et des avalanches (ANENA)	7
Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE)	54
Centre d'information et de documentation sur le bruit (CIDB)	8,6
Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)	16
Institut de prévention et de gestion des risques urbains (IGPR)	2
Institut français des formateurs risques majeurs et protection de l'environnement (IFFO-RME)	2
associations de surveillance de la qualité de l'air (ASQA) (42)	429
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	852,5
Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	532
Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)	74
Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)	1.455
Agences de l'eau	1.848
Office international de l'eau (OIE)	93
Conseil supérieur de la pêche (CSP)	801
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	90
Parcs nationaux	600
Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)	1.612
Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)	34
Office national des forêts (ONF)	48
Établissement public Chambord	10
Réserves naturelles de France (RNF)	9
Atelier technique des espaces naturels (ATEN)	13
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	1.665

Certes, tous ces établissements publics ont d'autres ressources que la subvention pour charges de service public que leur verse le ministère de l'Écologie et du développement durable, quand ils leur en versent une : ce n'est pas le cas pour les agences de l'eau. Ces établissements n'agissent pas non plus toujours principalement dans le domaine de l'environnement : l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) est même rattaché à la mission *Recherche*.

Il n'en demeure pas moins que l'ampleur des effectifs totaux donne une idée des proportions relativement modestes du ministère proprement dit, en face des établissements publics actifs dans le domaine de l'environnement.

B.— LA CONCENTRATION DES MOYENS SUR LE PROGRAMME DE SOUTIEN

Dans la répartition opérée dans la mission *Écologie et développement durable*, tous les crédits de personnel sont regroupés dans un des trois programmes, où ils sont du reste concentrés au sein d'une action d'un volume tout à fait disproportionné par rapport aux autres. Dans l'esprit de la nouvelle loi organique, les crédits et dépenses de personnels doivent pourtant être inscrits dans les programmes mêmes que les intéressés mettent en œuvre. Toute analyse des coûts devient autrement impossible.

Pour affecter la totalité de la masse salariale au programme support *Soutien des politiques environnementales et développement durable*, le ministère a cependant mis en avant deux arguments : un effectif total peu élevé et la difficulté de ventiler entre les programmes des personnels polyvalents, notamment à l'échelon régional. La Cour des comptes estime cependant que « *ces arguments ne sont pas convaincants et laissent penser que la vraie difficulté réside en fait dans la connaissance incomplète des personnels, qui résulte elle-même de leur mode de gestion* »⁽¹⁾.

Les solutions retenues pour le budget 2006 ne sont cependant pas définitives et pourront être revues d'ici l'an prochain. Pour cette année, le ministère a fourni à votre Rapporteur spécial une ventilation analytique des effectifs qui fait apparaître comment le personnel se distribue entre les programmes.

(1) *L'exécution des lois de finances pour l'année 2004, Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire*, Cour des Comptes, juin 2005.

TITRE II

LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

La nouvelle organisation budgétaire tend à dépasser le formalisme étroit qui avait parfois prévalu sous l'empire de l'ancienne loi organique. Les crédits doivent être désormais présentés en fonction des fins poursuivies, plutôt que des dispositions juridiques applicables. Cela a retenti de manière sensible sur la présentation des crédits du ministère de l'Écologie. L'ancien budget ministériel s'était en effet constitué au fil des ans en additionnant les nouvelles dispositions en vigueur, pour la plupart d'origine communautaire, auxquelles était affecté un montant de crédits donné.

Les exigences de la nouvelle loi organique ont conduit à réévaluer l'ensemble de ces dispositifs, afin de les regrouper en fonction de leur champ d'intervention concret. Deux grands thèmes transversaux se sont dégagés : la prévention des risques et la lutte contre la pollution d'une part, la gestion des milieux et la biodiversité d'autre part. Ils correspondent aux deux premiers programmes. Le troisième programme, de facture moins satisfaisante, regroupe principalement les moyens humains nécessaires à la mise en œuvre des deux premiers programmes.

I.- LA PRÉVENTION DES RISQUES ET LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Alors que le cadre de référence du programme est le même en 2005 et pour 2006, les crédits de paiement baissent de 202 millions d'euros à 174 millions d'euros d'une année sur l'autre. De manière très significative, les autorisations d'engagement s'élevaient en 2005 à 400,5 millions d'euros, tandis qu'elles ne représentent plus que 178 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006 : le ministère n'engage plus de grands projets, mais se borne à exécuter ceux qui sont déjà entamés. Encore lui faudra-t-il recevoir pour 2006 les crédits suffisants pour honorer les engagements pris. Un écart de plus de deux cents millions d'euros se fait jour en effet entre le total des autorisations d'engagement et le total des crédits de paiement sur les deux années 2005 et 2006.

Devant l'ampleur des besoins, le Gouvernement a proposé un amendement portant article additionnel adopté par votre Commission des finances. Il prévoit notamment que le fonds de prévention des risques naturels majeurs puisse financer de manière plus intense les plans de prévention des risques naturels prévisibles, dans leur élaboration par le ministère comme dans leur mise en œuvre par les collectivités territoriales. La mesure, non chiffrée dans l'exposé des motifs de l'amendement, devrait permettre de mobiliser environ 40 millions d'euros supplémentaires par an.

A.— LA PRÉVENTION DES RISQUES

De prime abord, le projet de loi de finances pour 2006 pourrait donner l'impression que la prévention des risques a pu cesser d'être une priorité pour le ministère de l'Écologie, ce qui apparaît bien surprenant. Les reculs de crédits de l'action n°1 et de l'action n°2 sont cependant compensés par des financements extérieurs sans l'examen desquels il n'est pas possible de porter un jugement complet et équilibré sur les crédits budgétaires et sur leur évolution.

1.— La prévention des risques technologiques et des pollutions (action n° 1)

Les crédits consacrés à la prévention des risques technologiques et des pollutions connaissent une réduction non négligeable, non seulement en crédits de paiement, mais plus encore en crédits d'engagements. Dans la loi de finances pour 2005, les engagements s'élevaient ainsi à 117 millions d'euros, alors qu'ils s'établissent à 71,3 millions d'euros pour 2006. Pour faire face à ces engagements pourtant en nette diminution, le ministère de l'Écologie se voit attribuer des crédits de paiement dont le volume paraît manifestement insuffisant : 78,5 millions d'euros en 2005 ; seulement 68 millions d'euros en 2006.

Les deux principaux postes de dépenses sont :

– le fonctionnement courant des services actifs dans la prévention des risques accidentels (6,3 millions d'euros) et la prévention des risques chroniques (4 millions d'euros) ;

– les subventions pour charges de service public à l'AFSSET (Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail), à l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), à l'INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques)... (51,3 millions d'euros au total).

La répartition des crédits fait donc apparaître qu'une partie d'entre eux sont destinés à l'Ademe. Vu que l'agence disposera à partir du 1^{er} janvier 2006 de ressources propres, la réduction budgétaire dans ce secteur sensible prend ainsi une signification moins inquiétante, puisqu'elle devrait être compensée au moins en partie par cette affectation de recettes.

Le ministère de l'Écologie et la lutte contre le bruit

Alors que la sensibilité du public vis-à-vis des nuisances sonores s'accroît constamment, des pôles de compétence se sont développés pour faire mieux respecter la réglementation sur le bruit. Le Ministère de l'Écologie et du développement durable finance l'acquisition et la maintenance d'appareils de mesure du bruit, appelés chaînes sonométriques. Il participe activement au plan national d'action contre le bruit en mettant ces appareils à la disposition des pôles de compétence « bruit ».

Les pôles de compétence, créés par le décret n° 82-390 du 10 mai 1982 et repris par l'article 28 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, ont été conçus pour mettre en œuvre des politiques publiques transversales et pérennes de façon adaptée aux spécificités locales. L'idée est de faire agir les services déconcentrés de l'État agissant, pour qu'ils unissent leurs efforts contre le bruit. Sont notamment concernés les directions régionales de l'environnement, les directions départementales des actions sanitaires et sociales, les directions départementales de l'équipement, les inspections du travail et des installations classées, les groupements de la gendarmerie et de la police nationale ainsi que les services communaux d'hygiène et de santé.

Au 1^{er} janvier 2005, ces structures existaient dans quarante-cinq départements et huit étaient en cours de création. La plupart des pôles sont animés par les DDASS, à l'exception de ceux de Paris et du Val d'Oise, pilotés respectivement par le laboratoire central de la préfecture de police et la direction départementale de la sécurité publique.

Afin de soutenir l'action de ces pôles de compétences, le ministère finance l'acquisition et l'entretien de matériels sonométriques qui leur sont confiés. Cette mise à disposition répond à la nécessité d'équiper les services déconcentrés de matériels appropriés et conformes aux normes applicables en la matière. Les appareils sont en outre mis à disposition des collectivités territoriales afin d'encourager les démarches locales de mise en place de politiques de lutte contre le bruit.

Ces chaînes sonométriques doivent être homologuées :

- pour une utilisation réglementaire, dans le cadre de l'exercice de la police du bruit, afin que les mesures puissent être opposables au tiers ;
- en vue de l'établissement de diagnostics sonores établis dans le cadre d'études et d'expertises.

Le parc constitué compte près de 120 sonomètres et le prix moyen d'une chaîne sonométrique est de 10.000 euros, pour une durée de vie de 5 à 7 ans. Leur fréquence annuelle d'utilisation varie fortement selon l'activité du pôle et l'implication, dans la lutte contre le bruit, des autres services bénéficiaires. En moyenne, elle est comprise entre **30 et 40 jours par an.**

2.– La prévention des risques naturels (action n° 2)

Aucun mécanisme compensatoire de ce genre n'était initialement prévu, dans le projet de loi de finances pour 2006, au profit de la prévention des risques naturels. Ces crédits y accusaient pourtant une baisse sévère, de 12,6 millions d'euros à 6,4 millions d'euros en crédits de paiement, les autorisations

d'engagements diminuant dans des proportions similaires. Une baisse de cette ampleur risquait de mettre à mal l'avancement et la réalisation des plans de prévention des risques naturels prévisibles.

Un article additionnel au projet de loi de finances, proposé par le Gouvernement, devrait cependant permettre de financer ces plans sur les crédits du fonds de prévention des risques naturels prévisibles, dit fonds Barnier. Le fonds pourrait ainsi prendre en charge les trois quarts de la dépense incidente à l'élaboration des plans et aux actions d'information préventive indispensables, dans la limite de 16 millions d'euros par an. Le taux précédent s'établissait à seulement 50%. En outre, les travaux de prévention réalisés par les collectivités territoriales seraient éligibles à un soutien du fonds qui pourrait aller jusqu'à un quart du montant des travaux engagés, contre seulement un cinquième dans la loi de finances pour 2004.

Votre Rapporteur spécial estime que cette mobilisation élargie du fonds Barnier est particulièrement bienvenue. Elle permettra aux pouvoirs publics d'intervenir plus vite et de manière plus efficace dans un domaine où les attentes de nos concitoyens sont, à juste titre, particulièrement élevées.

B.— LA POLITIQUE DE L'EAU

La direction de l'eau pilote les deux actions du programme *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* qui sont consacrées à la politique de l'eau. Puisque cette politique ne constitue pas à elle seule un programme, les crédits liés à la gestion des milieux aquatiques et à la gouvernance dans le domaine de l'eau sont inscrits dans l'autre grand programme opérationnel *Gestion des milieux et biodiversité*.

1.— La gestion des crues (action n° 3)

Les crédits consacrés à la gestion des crues affichent une baisse assez nette de 2005 à 2006, puisque, en crédits de paiement, ils passent de 47 millions d'euros à 36 millions d'euros. D'après la ventilation analytique fournie par les documents budgétaires, les actions de prévention des inondations comptent pour 14,2 millions d'euros dans ces crédits, tandis que la prévision des inondations en représente 6,7 millions d'euros.

2.— La lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques (action n° 5)

Les crédits de paiement consacrés à la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques augmentent quant à eux de 7,4 à 11,7 millions d'euros de 2005 à 2006. Rappelons que le ministère de l'Écologie joue principalement en ce domaine un rôle d'impulsion de l'activité des collectivités territoriales et des agences de l'eau, qui opèrent pour traiter ces problèmes sur des masses budgétaires cent fois supérieures.

C.– LA GESTION DES DÉCHETS ET L'ÉVALUATION DES PRODUITS (ACTION N° 4)

Une forte augmentation marque les crédits de paiement consacrés à la gestion des déchets et à l'évaluation des produits, puisqu'ils passent de 33 à 41,6 millions d'euros. Dans leur quasi-totalité, ils se divisent en subventions pour charges de service public à l'AFFSET (1,4 million d'euros), à l'INERIS (5,4 millions d'euros) et à l'Ademe (34,5 millions d'euros). La situation de l'Ademe et l'évolution de son financement font l'objet d'un examen spécial à la fin de ce rapport.

Ces organismes remplissent principalement une mission d'information et de conseil auprès des collectivités locales, en particulier des communes. La collecte et le traitement des déchets ménagers relèvent en effet des autorités municipales. L'activité incidente représente une large part des 27 milliards d'euros qui seront consacrés en 2006 par les collectivités territoriales aux dépenses en faveur de l'environnement.

D.– LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE (ACTION N° 6)

Les crédits demandés au titre de l'action n° 6 « Lutte contre le changement climatique » s'élèvent à 10,37 millions d'euros. Sur ces crédits, l'essentiel ira à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), sous la forme d'une subvention pour charges de service public de **10 millions d'euros**. Le reste se répartit entre des études relatives à la mise en place du marché de permis d'émission de gaz à effet de serre et actions de communication correspondantes (329.382 euros) et mise en place du système de contrôle de déclarations d'émissions des exploitants (48.137 euros).

L'action n° 6 a trait à la *prévention* du changement climatique. Certains crédits de l'action n°1 du programme *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* concernent quant à eux la stratégie censée permettre de *s'adapter* au changement climatique.

II.– LA GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ

Malgré les apparences, les crédits consacrés à ce programme sont plutôt stables d'une année sur l'autre. Alors que 164,5 millions d'euros lui étaient destinés en 2005, les crédits demandés pour 2006 s'élèvent à un peu plus de 154 millions d'euros. Mais ces crédits pour 2006 ne comportent plus de subvention d'investissement pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, puisqu'une recette est désormais affectée spécialement à cet établissement public. Or la dotation budgétaire correspondante s'élevait à 11,15 millions d'euros de crédits de paiement en 2005. La baisse apparente des crédits du programme masque donc une légère progression effective de l'ordre d'un million d'euros.

A.– LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES

Dans la réflexion préalable à la mise en œuvre de la loi organique, il avait été envisagé de définir un programme consacré au problème de l'eau. Les crédits qui s'y rapportent se trouvent finalement divisés entre les deux premiers programmes de la mission. Dans le programme *Gestion des milieux et biodiversité*, deux actions sont concernées.

1.– La préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques (action n° 1)

Les crédits de paiement affectés à la préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques connaissent un léger tassement entre 2005 et 2006, puisqu'ils passent de 37,16 à 36,64 millions d'euros.

Ils servent principalement au pilotage de la politique de l'eau par le ministère de l'Écologie. Dans ce domaine, les agences de l'eau font figure de géants, puisque leurs moyens de financement totaux excèdent les deux milliards d'euros et qu'au moins l'une d'entre elles dispose d'un budget supérieur à celui du ministère lui-même. La Direction de l'eau, qui pilote l'action n°1, s'efforce quant à elle d'affiner la connaissance de l'état des milieux aquatiques pour définir une politique de l'eau qui permette d'atteindre d'ici à 2015 le « bon état » écologique des eaux souterraines, des rivières et plans d'eau, tel qu'il est défini par la législation communautaire.

Pour ce faire, la Direction de l'eau a notamment engagé depuis 2001 la modernisation du système d'information sur l'eau (Sie), ensemble de dispositifs, processus et flux d'informations par lesquels les données relatives à l'eau sont acquises, collectées, conservées, organisées, traitées et publiées de façon systématique.

2.– La gouvernance dans le domaine de l'eau (action n° 2)

L'action n'est dotée que de 7 millions d'euros, ce qui ne représente que 4,19 % du total du programme 153 « Gestion des milieux et biodiversité ». Ces crédits recouvrent l'organisation, le traitement et la diffusion des informations sur l'eau et sur les milieux aquatiques, la gestion participative des bassins et la coordination interbassins. Ils représentent :

- pour 2,7 millions d'euros, les dépenses de fonctionnement relatives au système d'information sur l'eau ;
- pour 2,7 millions d'euros, la subvention pour charges de service public à l'Office d'information sur l'eau ;
- pour 1,7 million d'euros, d'autres actions de gouvernance.

Vu le volume très réduit de l'action, il serait sans doute judicieux de la rattacher comme sous-action à d'autres actions du programme, telles que l'action n° 1 « Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques ».

B.– LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DES ESPACES RÉGLEMENTÉS AU TITRE DE LA NATURE ET DES PAYSAGES (ACTION N° 3)

Les crédits consacrés au développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages s'établissent à 44,13 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2006, contre 47,1 millions d'euros en 2005. On constate donc un léger tassement.

La moitié de ces crédits correspondent à des subventions pour charges de service public aux **parcs nationaux** et au conservatoire botanique de Porquerolles, à hauteur de 26,3 millions d'euros. À cette prise en charge des dépenses de personnel et de fonctionnement s'ajoutent 3,5 millions d'euros destinés à l'acquisition, aux aménagements et aux réhabilitations de refuge. Rappelons que la participation de l'État au fonctionnement représente 66% du budget de fonctionnement des parcs nationaux.

Les dépenses d'intervention en faveur des **réserves naturelles** constituent l'autre grand chapitre de dépenses dans cette action. L'État leur verse des subventions à hauteur de 10,43 millions d'euros. Elles sont principalement destinées à la gestion écologique de ces espaces (surveillance, étude et gestion des milieux naturels, information du public).

C.– L'INCITATION À LA GESTION DURABLE DU PATRIMOINE NATUREL (ACTION N° 4)

L'action n° 4 représente 48,53 % du programme 154 « Gestion des milieux et biodiversité », soit presque la moitié, pour un montant de 66,5 millions d'euros en crédits de paiement. Les activités correspondantes recevaient un financement budgétaire de 71,2 millions d'euros de crédits de paiement en 2005.

La baisse de crédits est donc assez nette. Certes, deux des opérateurs mettant en œuvre l'action disposeront à partir de 2006 de ressources fiscales propres : le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Il n'en demeure pas moins que les moyens d'intervention propres au ministère se trouvent sensiblement réduits. Cette évolution, qui est à l'image de l'ensemble de la mission, retentit de manière concrète sur quelques projets engagés par le ministère.

1.– Les parcs naturels et les réserves de biosphère

Les parcs naturels régionaux et réserves de biosphère représentent une imputation de 7,475 millions d'euros en crédits de paiement dans la présente action.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES FINANCEMENTS DU MINISTÈRE
AUX PARCS NATURELS RÉGIONAUX**

(en euros)

Année	Nombre de parcs	Total CP	Total AE
LFI 2004	44	7.379.000	9.392.000
LFI 2005	44	9.451.000	9.349.000
PLF 2006	44	7.675.000	6.875.000

Le budget de fonctionnement moyen d'un parc naturel régional est de l'ordre de deux millions d'euros. Le budget total d'équipement est très variable d'un parc à l'autre. Il est en moyenne de moins de un million d'euros par an. La participation de l'État au budget de fonctionnement est de 7 % en moyenne. Lorsqu'elle existe, elle peut aller jusqu'à 19 %.

Cette participation ne dépasse pas 297.000 euros par parc. Elle s'additionne aux participations des collectivités territoriales, qui sont ainsi plus enclines à financer les parcs naturels de leur région. L'effet de levier apparaît bien dans le tableau suivant :

Les services déconcentrés répartissent les crédits du ministère réservés aux parcs naturels régionaux suivant une modulation qui tient compte notamment :

- du montant des dotations budgétaires ;
- de l'implication de chaque parc pour la protection et la gestion du patrimoine ;
- de la révision de sa charte.

De plus, des conventions entre l'État et des associations animatrices de réseaux permettent de fédérer les parcs naturels régionaux et les réserves de biosphères, vecteurs privilégiés de la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable et de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Pour 2005, compte tenu de l'augmentation du nombre de parcs ces dernières années, il n'est plus possible d'affecter des moyens de fonctionnement à de nouveaux parcs naturels régionaux sans envisager de péréquation avec les parcs existants.

Quant aux réserves de biosphère, leur réseau s'enrichit de nouveaux territoires. La France en compte actuellement dix :

- l'atoll de Taïaro,
- la vallée du Fango en Corse,
- la Camargue,
- les Cévennes,
- les Vosges du Nord,
- la mer d'Iroise,
- le Mont Ventoux,
- la Guadeloupe,
- le Luberon,
- Fontainebleau.

Elles s'appuient le plus souvent sur des espaces protégés existants (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles etc...), de sorte que les financements prévus sont compris dans le tableau des parcs naturels régionaux. Le ministère apporte un soutien financier aux programmes d'études de ces réserves pour des actions ne pouvant être financées sur les budgets de la recherche ou des organismes gestionnaires, et dont la finalité est clairement orientée sur la connaissance des interrelations entre l'homme et les milieux naturels. Le but est d'améliorer les modalités de gestion, ainsi que de développer la capacité d'animation des réserves.

2.– Le réseau des grands sites de France, exemple de politique menacée ?

Les autorisations d'engagement pour les Opérations Grands Sites pour 2006 s'élèvent à 900.000 euros, ce qui représente une diminution considérable des crédits sur ces dernières années.

D'après les renseignements recueillis par votre Rapporteur spécial auprès du réseau des Grands Sites de France, l'État ne saurait, dans ces conditions, être en mesure d'honorer les engagements qu'il a pris vis-à-vis des collectivités dans les conventions d'opérations Grands Sites déjà signées. Quant aux crédits de paiement, qui se réduisent à 300.000 euros, leur niveau paraît particulièrement faible au regard du règlement attendu par les collectivités, depuis de longs mois parfois, pour des travaux achevés et ayant fait l'objet d'arrêtés de subventions.

Certes, quelques-uns des grands sites de France appartiennent à l'espace côtier détenu par le Conservatoire du littoral. C'est le cas de la Pointe du Raz. Or le Conservatoire du littoral accroîtra ses moyens de financement en 2006 grâce à l'affectation d'une ressource fiscale. Il faut cependant observer que l'entretien de l'espace littoral ainsi acquis revient en règle générale aux communes, de sorte que l'accroissement des moyens du Conservatoire ne saurait en aucune manière compenser les lacunes de financement des grands sites de France.

3.– Une ressource pérenne pour le Conservatoire du littoral

Parmi les mesures d'affectation de recettes aux établissements publics de l'environnement, l'article 44 du projet de loi de finances pour 2006 procède à l'affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres d'une partie du droit de francisation et de navigation. Il vise à donner ainsi au Conservatoire les moyens d'acquérir à terme le tiers des terrains côtiers français.

a) Le Conservatoire avait besoin de ressources stables pour mener à bien une politique foncière ambitieuse

L'objectif d'acquisition du « tiers sauvage » ou « tiers naturel » du littoral national remonte à la création de l'établissement. Le Conservatoire du littoral acquiert chaque année environ 2.700 hectares de terrains côtiers. Le prix d'achat des terrains varie beaucoup d'une acquisition à l'autre, selon que la zone d'intervention est soumise ou non à la pression urbaine. Certaines acquisitions se font à titre gratuit. Le ministère de la Défense a confirmé récemment le transfert au Conservatoire de trente-sept emprises d'intérêt écologique, représentant plus de 1.500 hectares. Il n'en demeure pas moins que le Conservatoire doit, d'une manière générale, faire face à une hausse très sensible du prix du foncier. De manière significative, la Cour d'Appel de Montpellier a pu ainsi réévaluer en janvier 2005 de plus de six millions d'euros l'indemnité de dépossession due à la compagnie des Salins du Midi pour son expropriation de terrains situés à Hyères.

Or les trois derniers budgets disponibles font apparaître que les recettes du Conservatoire sont fluctuantes.

EMPLOIS
CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

DÉPENSES	EMPLOIS		
	2002	2003	2004
Dépenses de personnel	3.379.254	3.802.237	4.028.159
Fonctionnement	2.334.627	2.800.079	2.324.412
Dépenses de terrains	2.358.223	2.574.281	2.828.718
Dépenses exceptionnelles	206.165	47.556	814.336
Total du fonctionnement	8.278.269	9.224.153	9.995.626
<i>Fonctionnement + amortissement</i>		<i>13.312.350</i>	<i>13.885.850</i>
Acquisitions et frais	13.932.243	21.188.148	16.592.596
Bâtiments	4.823.950	3.315.990	1.644.775
Aménagements	4.792.207	6.031.052	5.871.542
Études	464.166	557.209	515.144
Remboursement d'emprunt	2.341.430	859.999	0
Inventaire littoral	229.919	256.003	0
Équipement et divers	470.362	333.478	113.105
Total investissement	27.054.277	32.541.878	24.737.162
<i>Investissement + amortissement</i>		<i>36.630.575</i>	<i>24.737.162</i>
Variation Fonds de roulement	0	0	
(comptable)			3.225.420
(budgétaire)			4.806.840
Compte 681 amortissement	6.180.874	4.088.197	3.890.225
Compte 06954 amortissement	6.453.395	4.088.697	
Total des dépenses hors amortissement	35.332.546	41.766.031	39.539.628
Total des amortissements	12.634.270		3.890.225
Total des dépenses	47.966.816		43.429.852

RESSOURCES
CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

	RESSOURCES		
	2002	2003	2004
Subv. État Fonctionnement	6.994.961	7.439.802	7.615.685
Subv. Collectivités locales fonct.	1.353.527	2.000.380	844.492
Fonds de concours	0	180.903	49.784
<i>R.A. pour information</i>	<i>71.553</i>	<i>0</i>	<i>47.115</i>
Ventes et revenus immobiliers	508.752	461.761	351.058
Prod. Financ. Except amortissement	320.060	174.702	309.587
Taxes sur passage maritime	0	321.570	208.545
Dotations subventions État	17.087.434	15.339.523	19.044.806
Dotations subventions Colloc.	795.902	531.852	0
Subventions divers	6.138.271	14.245.743	10.331.120
Emprunt	0	0	0
Variation Fonds de roulement	3.984.862	1.280.153	0
	37.183.769	41.976.389	38.755.076
Provision amortissement	10.783.045	7.966.536	4.674.777
Total des recettes	47.966.814	49.942.925	43.429.852

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

Relativement stable, la dotation de l'État pour les dépenses de personnel, les charges liées aux terrains et les coûts de fonctionnement avoisine les 7,5 millions d'euros, mais le budget d'investissement peut varier de façon appréciable. En 2002, puis en 2003, le Conservatoire a puisé dans son fonds de roulement pour équilibrer son budget. En 2004, le Conservatoire a dû attendre le projet de loi de finances rectificative pour obtenir huit millions d'euros supplémentaires. Votre rapporteur spécial notait déjà à cette occasion : « *Le Gouvernement recourt donc, à nouveau, à une « rallonge » pour financer le Conservatoire. (...) il semble fondamental à votre Rapporteur spécial qu'une ressource pérenne puisse être trouvée à l'avenir* ».

Le droit de francisation et de navigation pourrait constituer cette « ressource pérenne ».

b) L'affectation de 80 % du droit de francisation et de navigation devrait permettre de répondre aux besoins du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Le 18 juillet 2005, à Rochefort, le Président de la République a demandé au Gouvernement d'affecter dans les meilleurs délais au budget du Conservatoire l'intégralité de la taxe de francisation des bateaux, et en tout état de cause 80 % dès 2006.

- Le droit de francisation

Le droit de francisation et navigation est perçu chaque année, en vertu de l'article 223 du code des douanes, sur tous les navires qui battent pavillon français. Ce sont les propriétaires de navires de plaisance d'un tonnage supérieur à trois tonnes qui s'en acquittent, car les navires de commerce et les navires de pêche en sont exonérés. Le droit n'est mis en recouvrement que s'il est supérieur à 76 euros.

Le droit de francisation et de navigation est perçu pour l'essentiel au profit de l'État, mais la collectivité territoriale de Corse fixe et perçoit le droit levé sur les navires de plaisance « *dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année écoulée* » (article 223 du code des douanes, dernier alinéa). Selon les renseignements recueillis auprès de la Direction générale des douanes, le produit de cet impôt est stable sur la longue durée. Il est en légère augmentation ces trois dernières années, compte tenu du développement de la pratique de la plaisance en France. Le produit total du droit de francisation s'établissait ainsi à 32,3 millions d'euros en 2002, à 32,8 millions d'euros en 2003 et à 33,3 millions d'euros en 2004.

**PRODUIT DU DROIT DE FRANCISATION
ET DE NAVIGATION**

(en milliers de francs ou d'euros)

1998	224.734 FRF
1999	203.659 FRF
2000	195.696 FRF
2001	203.015 FRF = 30.949 €
2002	32.234 €
2003	32.840 €
2004	33.292 €

Source : État de recettes 1998 à 2004.

Le choix d'affecter le droit de francisation et de navigation au Conservatoire s'explique par le fait qu'il est perçu sur l'activité de la navigation de plaisance qui est directement en rapport avec la mer. Le lien avec les activités du Conservatoire peut cependant sembler d'autant plus ténu que le développement des ports de plaisance ne constitue pas une menace directe et immédiate pour le littoral. L'option retenue se justifie donc principalement par la stabilité des recettes ainsi apportées à l'établissement.

- Un financement de substitution

Ces recettes nouvelles ne viendront pas en complément de la dotation d'investissement que l'État verse à l'établissement mais s'y substitueront. Les services du ministère des Finances estiment à 28 millions d'euros le montant des recettes que le Conservatoire recueillera ainsi à l'avenir, ce qui correspond à « *l'augmentation du budget d'acquisition du Conservatoire de plus de 40 %* » annoncée par le Président de la République le 18 juillet 2005. Si l'on prend en compte non seulement la dotation d'investissement votée en loi de finances pour 2005, soit 11 millions d'euros, mais aussi le complément de 8 millions d'euros inscrit en loi de finances rectificative, le budget d'investissement de l'établissement passera en effet de 19 à 28 millions d'euros.

4.– Un financement complémentaire de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage

À l'instar du Conservatoire du littoral, quoique dans une moindre mesure, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage tire bénéfice du mouvement général d'affectations de ressources fiscales aux établissements publics actifs dans le domaine de l'environnement. L'article 44 de la loi de finances pour 2006 vise en effet à lui affecter le droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser.

a) L'ONCFS connaît des difficultés chroniques de financement depuis quelques années

Traditionnellement, l'office est principalement financé par les chasseurs eux-mêmes. L'essentiel de ses ressources provient des **redevances cynégétiques**,

qui représentent plus de 80 % de ses recettes. Il perçoit également des redevances pour services rendus et encaisse le produit de ventes qu'il effectue dans le cadre de ses missions. Les subventions et contributions de l'État et autres personnes publiques ne constituent donc qu'un **financement d'appoint**. Elles ne représentaient en 2004 que 4% du budget de l'établissement, qui s'établit autour de **cent millions d'euros**.

Depuis plusieurs années, cet équilibre financier est cependant menacé par la baisse lente mais régulière du nombre des chasseurs. Ils étaient presque 1,4 million pour la campagne 2000/2001 ; au deuxième semestre 2004, ils n'étaient plus que 1.288.000. Cette désaffection croissante signifie une baisse des recettes. Le contrôle financier du ministère de l'Écologie analyse ainsi la situation : « *La diminution régulière du nombre de nouveaux candidats au permis de chasser, qui confirme la désaffection de la pratique de la chasse constatée les années précédentes, devrait conduire à s'interroger sur l'avenir de cet établissement dans son cadre actuel* ».

En 2004, l'établissement a dû puiser dans son fonds de roulement pour assurer l'équilibre de son budget, ce qui a permis de combler un déficit de 12 millions d'euros. Il avait recouru au même procédé l'année précédente. Il a également augmenté de près d'un million d'euros ses produits exceptionnels, en vendant le domaine du Repaire. Il n'est cependant pas possible de vendre des parcelles ou de puiser tous les ans dans les réserves de trésorerie. Le fonds de roulement réellement disponible à l'été 2005 n'était ainsi pas supérieur à 11 millions d'euros.

Aussi le ministère de l'Écologie et au développement durable a-t-il annoncé le 25 août 2005 qu'il octroyait à l'Office une subvention exceptionnelle de 23 millions d'euros. La situation financière de l'établissement justifiait le recours à ce type de rallonge budgétaire, mais il ne peut s'agir d'une solution de long terme.

b) Le droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser devrait constituer une recette relativement stable pour l'établissement

La délivrance du permis de chasser donne lieu à la perception au profit de l'État d'un droit de timbre de trente euros et de douze euros pour chaque duplicata. Pour la validation du permis de chasser, il est en outre perçu un droit de timbre annuel de neuf euros au profit de l'État et des fédérations de chasseurs. Le produit de ce droit apparaît relativement stable sur les cinq dernières années, quoique l'érosion discontinue, mais régulière, du nombre de chasseurs laisse prévoir un rendement sans doute légèrement décroissant du droit à l'avenir. En tout état de cause, le présent article vise à attribuer une partie du droit à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Tout entier perçu au profit de l'État jusqu'au 1^{er} janvier 2005, le produit est partagé entre l'État et les fédérations de chasseurs depuis cette date, en vertu de l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004). Lorsque les fédérations encaissent elles-mêmes ce droit de timbre par l'intermédiaire d'un régisseur de recettes de l'État placé auprès d'elles, elles en reçoivent en effet une partie, soit quatre euros sur neuf. C'est ce qui explique la baisse substantielle qui apparaît sur cette ligne de recettes de l'État entre 2004 et 2005 : alors qu'il percevait à ce titre environ 13,5 millions d'euros depuis 2001, il ne reçoit en 2005 que 6 millions d'euros.

**DROIT DE TIMBRE PERÇU POUR LA VALIDATION DU PERMIS DE CHASSER
AU PROFIT DE L'ÉTAT**

Désignation des recettes	2001	2002	LFI 2003	2003	LFI 2004	Exécution 2004	LFI 2005	Révisé 2005	PLF 2006
Permis de chasser	13.598	13.038	14.000	12.322	14.000	13.317	6.000	6.000	0

L'article 44 du projet de loi de finances pour 2006 affecte à l'office cette part du timbre aujourd'hui perçue au profit de l'État.

**III.- LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES
ENVIRONNEMENTALES**

Le programme se présente comme un bloc de crédits indistinct, auquel sont accolées quelques actions de très faible envergure. Leur montant total ne représente même pas un dixième de l'action n° 5 *Management et soutien* qui concentre l'essentiel des crédits. Car le programme 211 est quasiment tout entier consacré aux moyens humains.

Les crédits de l'ensemble du programme s'élèvent ainsi à 287,5 millions d'euros en crédits de paiement pour 2006, contre 210 millions d'euros en 2005. La progression observable s'explique presque exclusivement par l'augmentation des crédits de personnel. Elle n'est pourtant pas due à des embauches massives, mais à des redéploiements.

**A.- SIX ACTIONS D'UN MONTANT INFÉRIEUR À QUATRE MILLIONS
D'EUROS**

Le programme *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* compte sept actions qui représentent moins de 10 % de son volume total. Six d'entre elles sont inscrits pour des montants inférieurs à quatre millions d'euros. Loin de contribuer à une connaissance précise des crédits votés, cet émiettement nuit à une vue d'ensemble et donne au programme des allures de rubrique très composite.

1.– La connaissance environnementale (action n° 2)

Les crédits de paiement consacrés aux activités recouvertes par l'action *Connaissance environnementale* s'élèvent en 2005 à 3,4 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2006 propose d'affecter à l'action 2,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une réduction assez sensible. Ces crédits correspondent à l'activité de l'Institut français de l'environnement, service à compétence nationale.

En l'état, l'action se définit exclusivement par référence à une structure administrative, dont la particularité est d'être localisée à Orléans. Le service prévoit pourtant en 2006 des opérations qui s'inscrivent dans les thèmes prioritaires de la mission : biodiversité, politique de l'eau, prévention des risques, changement climatique ou développement durable. Si le choix de les rassembler au sein d'une action isolée peut se justifier du point de vue des structures administratives, il semble cependant peu conforme à l'esprit de la loi organique.

2.– L'action internationale (action n° 3)

L'environnement est un enjeu qui dépasse par définition les frontières hexagonales. Les pollutions diffuses et le phénomène du réchauffement climatique en sont les meilleures preuves. La coopération internationale apparaît dans certains domaines comme le seul moyen adopté de lutte contre la pollution de l'environnement. Le personnel diplomatique français compte du reste dans ses rangs un ambassadeur de France itinérant délégué à l'Environnement.

Le Conseil national du développement durable, artisan de la promotion internationale du modèle français institué par la Charte de l'environnement ?

Le Conseil national du développement durable (CNDD) a pour mission de réunir les représentants de la société civile et des collectivités territoriales afin de les associer à l'élaboration des politiques de développement durable et à leur mise en œuvre. Il a notamment une fonction de conseil et de proposition pour tout ce qui concerne la stratégie nationale de développement durable. Présidé par une personnalité issue de la société civile, le conseil est composé de 90 membres choisis en fonction de leur expérience et de leur compétence dans le domaine du développement durable et représentatifs des différents acteurs, que sont les collectivités territoriales, les entreprises, les associations, les syndicats, et de personnalités qualifiées.

Le conseil se réunit régulièrement et s'organise par ateliers ou groupes de travail afin de gagner en efficacité. Ses travaux sont placés sous l'égide du Premier Ministre, illustrant ainsi la transversalité des thèmes à traiter. Parmi les contributions essentielles du conseil, il faut retenir celles liées à :

- ▶ la préparation de la stratégie nationale de développement durable ;
- ▶ la préparation des orientations de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Le 7 mars 2005, le Premier ministre a reçu les membres du conseil et a exprimé devant eux le vœu qu'ils s'impliquent sur la scène internationale dans la promotion du modèle français de charte de l'environnement.

Les crédits de paiement consacrés à l'action internationale s'élevaient en 2005 à 2,87 millions d'euros. Il est proposé de les réduire à 2,56 millions d'euros pour 2006. Ce montant représente 0,86 % du volume budgétaire de l'ensemble du programme. Le Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires étrangères, notre collègue M. Jean-Jacques Guillet, a spécialement consacré son attention à ces crédits.

3.– La qualité de la réglementation et l'efficacité de la police de l'environnement (action n° 4)

Les crédits de paiement consacrés à la qualité de la réglementation et l'efficacité de la police de l'environnement sont quasiment stables entre 2005 et 2006, puisqu'ils passent de 1,087 million d'euros à 1,057 million d'euros.

L'essentiel de ces crédits, soit 909.331 euros, doivent permettre de faire face aux frais de justice et de réparation civile liés aux nombreux contentieux environnementaux nationaux ou européens. Le non-respect de la législation européenne peut en effet conduire à des amendes lourdes. Or la France accuse encore trop souvent un retard dans la transposition, soit législative, soit réglementaire, des directives européennes. Les retards dus à la non-transposition législative sont désormais presque tous résorbés grâce à la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Il faut espérer que la transposition réglementaire soit à son tour aussi prompte, ce qui pourrait permettre de dégager des crédits sur cette action.

4.– L'information et la communication (action n° 6)

Les crédits de paiement consacrés à l'information et à la communication baissent de 2,5 millions d'euros en 2005 à 2,1 millions d'euros pour 2006. Les documents budgétaires recensent de manière détaillée les différents chapitres de la dépense, qui va des abonnements aux revues spécialisées lues par le personnel du ministère, au financement de la Semaine du développement durable en passant par l'appui en communication aux services déconcentrés (450.000 euros).

Le volume total des crédits ne paraît pas excessif. Il faut cependant garder en mémoire que l'environnement est un thème qui bénéficie spontanément d'une forte couverture médiatique.

5.– L'évaluation et l'expertise (action n° 7)

Les crédits consacrés à l'évaluation et à l'expertise sont en baisse sensible, de 4,2 millions d'euros en 2005 à 3,6 millions d'euros pour 2006.

Les crédits de fonctionnement courant de cette action sont destinés à maintenir la capacité financière du ministère à financer des études et à pérenniser la fonction d'instances indispensables à la préservation d'une intelligence

économique et scientifique dans le domaine environnemental en France. Ils servent également à financer des études d'impact et des opérations d'information du public sur le territoire. Le ministère délègue à cet effet des crédits aux DIREN pour un montant de 1,371 million d'euros en autorisations d'engagements et 1 million d'euros en crédits de paiement.

6.– La commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante rattachée (action n° 8)

La Commission nationale du débat public est une autorité administrative indépendante. Les documents budgétaires précisent ainsi que « *du fait du statut de la CNDP, le responsable du programme ne peut, en aucune façon, s'engager en lieu et place de son Président* ». 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. Elle est rattachée au budget de la mission Écologie du fait que les débats qu'elle organise ont souvent trait à des choix d'environnement : tracé de routes, définition de couloirs aériens, construction d'aéroports...

Le bilan de l'activité de la CNDP au cours de l'année 2005, qui fera l'objet d'un rapport annuel disponible au deuxième trimestre 2006, est particulièrement étoffé. Depuis la mise en œuvre de la loi du 22 février 2002, l'année 2005 est celle qui a vu le plus grand nombre de débats décidés ou envisagés : sept débats nouveaux ont été décidés, sont en cours ou s'achèveront début 2006 ; cinq des débats décidés en fin d'année 2004 sont en cours et s'achèveront également début 2006.

Pour mettre en œuvre ces débats au travers de commissions particulières, la CNDP utilise la moitié des crédits mis à sa disposition. L'autre moitié, soit environ un million d'euros, est consacrée : à la rémunération du Président, des Vice-Présidents et des cinq agents formant, avec deux collaborateurs mis à disposition, le personnel d'administration de la Commission ; au fonctionnement courant et à la diffusion de la pédagogie du débat public (rapport annuel, communication ou cahiers méthodologiques).

Les crédits votés en loi de finances 2005 et destinés à la CNDP s'élevaient à 2,012 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2006 propose de lui affecter 1.931.291 euros.

B.— UNE ACTION MASTODONTE, MANAGEMENT ET SOUTIEN (ACTION N° 5)

L'action n° 5 concentre à elle seule 264 millions d'euros de crédits de paiement, soit 91,6 % des crédits du programme et plus de 40 % du volume de la mission tout entière. Votre Rapporteur a déjà exprimé plus haut sa position sur ce découpage.

1.— Des crédits en légère baisse malgré les apparences

Les crédits de paiement consacrés à l'action passent de 181,5 millions d'euros en 2005 à 263,5 millions d'euros pour 2006. Mais cette progression considérable ne s'explique pas par des embauches massives. Au contraire, deux emplois seront supprimés au ministère de l'Écologie en 2006.

Trois éléments expliquent l'augmentation apparente. D'abord, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a transféré 26 équivalents temps plein au ministère de l'Écologie ; les Drire ont fait de même pour 46 équivalents temps plein, dans le cadre du renforcement des installations classées. Ensuite, les cotisations à la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) seront désormais imputées sur le budget du ministère pour tous les agents, et non plus seulement pour les non titulaires. Enfin, les crédits servant à verser les pensions des agents sont également pris en compte désormais, comme dans toutes les autres missions de l'État.

2.— La ventilation analytique, seul moyen de savoir « qui fait quoi »

Dans la mise en œuvre de la loi organique, le ministère a retenu un schéma où la masse salariale et les emplois sont gérés de manière centralisée. Les services paraissent avoir pris conscience de ce que le ministère doit cependant être en mesure de rendre compte, à l'occasion du rapport annuel de performance, de la manière dont les effectifs se distribuent entre les programmes, dans la mesure où le législateur demande à ce que les coûts salariaux soient affectés précisément aux politiques correspondantes.

Aussi le ministère a-t-il fourni à votre Rapporteur spécial une ventilation analytique des effectifs qui fait apparaître comment le personnel se répartirait entre les programmes et les actions, s'il était affecté à l'un d'eux et à l'une d'elles en particulier.

Programmes	Actions	Catégorie A	Cat. B	Cat. C	Total toutes catégories	Pourcentage par rapport à l'effectif total
1– Prévention des risques et lutte contre les pollutions	11– Prévention des risques technologiques et des pollutions	66,32	9,95	27,69	104,16	4,4%
	12– Prévention des risques naturels	38,88	13,47	13,35	65,70	2,8%
	13– Gestion des crues	84,26	49,29	45,86	179,41	7,6%
	14– Gestion des déchets et évaluation des produits	26,65	2,02	5,43	34,10	1,40%
	1– Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	39,05	10,20	9,94	59,19	2,5%
	1– Lutte contre le changement climatique	5,57	0,90	0,42	6,89	0,3%
Total programme 1		260,73	86,83	102,89	449,45	19,0%
2– Gestion des milieux et biodiversité	2– Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	141,13	116,79	95,66	353,58	14,9%
	2– Gouvernance dans le domaine de l'eau	77,95	29,29	30,80	138,04	5,8%
	2– Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages	77,83	21,50	21,60	120,93	5,1%
	2– Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel	169,18	49,1	35,74	254,02	10,7%
Total programme 2		466,09	216,68	183,8	866,67	36,6%
3– Soutien aux politiques d'environnement et développement durable	3– Développement durable	89,70	25,39	22,57	138,02	5,8%
	3– Connaissance environnementale	22,88	18,30	7,99	49,17	2,1%
	33- Action internationale	23,20	1,20	3,40	27,80	1,2%
	3– Qualité de la réglementation et efficacité des polices de l'environnement	24,81	9,25	5,53	39,77	1,7%
	3– Management et soutien	174,28	143,10	211,90	529,28	22,4%
	3– Information et communication	30,41	31,37	21,05	83,10	3,5%
	3– Évaluation et expertise	134,39	24,12	25,39	183,90	7,8%
	3– Commission nationale du débat public	0,09	0,10	0,00	0,19	0,0%
Total programme 3		499,76	262,83	298,64	1.061,23	44,4%
Total général		1.226,60	555,30	585,30	2.367,25	100,0%

Ce tableau est issu d'une enquête réalisée en juillet 2005 sur les effectifs autorisés au 1^{er} janvier 2005.

Pour utile qu'elle soit, la ventilation analytique constitue un exercice en partie artificiel. Comme le soulignent à juste titre les services du ministère, la plupart des agents sont polyvalents, notamment dans les directions régionales de l'environnement (DIREN), où les tâches effectuées sont très variées.

L'entrée en vigueur de la loi organique a eu pour mérite de pousser le ministère à affiner sa connaissance des effectifs au jour le jour. Pour enregistrer en temps réel l'évolution de la masse salariale, il se dote d'un outil de suivi centralisé Virtualia. Puisqu'il emprunte pour ainsi dire ses agents aux autres ministères, la répartition catégorielle et le montant de la masse salariale se trouvent en effet modifiés à chaque mouvement en provenance ou à destination d'un autre ministère.

Le ministère de l'Écologie s'efforce d'autre part de mettre en place sa propre politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Il cherche à établir des schémas de recrutement tant pour les directions d'administration centrale que pour les directions régionales de l'environnement (DIREN). Il espère ainsi mieux orienter les demandes tournées vers les ministères partenaires et mettre au point des formations plus adaptées au sein de l'Institut de formation de l'environnement (IFORE). D'après les renseignements recueillis auprès des services, cette démarche sera concrétisée dans un plan triennal.

C.— L'ACTION DÉVELOPPEMENT DURABLE (ACTION N° 1) ET L'ACTIVITÉ DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL SUR LES EFFETS DU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Les crédits de paiement consacrés aux activités recouvertes par l'action « Développement durable » s'élèvent en 2005 à 11,6 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2006 propose d'affecter à l'action 9,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une réduction assez sensible. Les crédits qui lui sont affectés servent à promouvoir et soutenir les activités socialement responsables, ainsi qu'à favoriser l'évolution des comportements par le renforcement des actions d'éducation. Ils portent en outre sur le développement des démarches d'écoresponsabilité au sein de l'ensemble des ministères.

Les crédits de l'Observatoire national ne représentent qu'un dixième des crédits demandés pour cette action. Il a cependant paru opportun de se pencher cette année avec plus d'attention sur la situation de cette structure.

À première vue, l'action du ministère de l'Écologie et du développement durable touche en effet ici aux limites de ce qu'il est humainement possible d'entreprendre pour améliorer et modifier les relations de l'homme avec son environnement. Vu l'ampleur de la tâche, les crédits alloués peuvent paraître sans doute modestes : un million d'euros en 2006 pour préparer la France au réchauffement climatique. Mais ces crédits constituent-ils précisément un investissement judicieux de l'argent public, à l'heure où le déficit du budget de l'État avoisine les 3% du produit intérieur brut ?

Votre Rapporteur spécial a effectué un contrôle sur place pour se rendre compte par lui-même de l'activité de l'observatoire ainsi que de la manière dont il emploie les ressources publiques qui lui sont allouées. Le sérieux du travail effectué par le personnel de l'observatoire plaide en sa faveur, mais quelques questions restent cependant en suspens.

1.– Une structure de création récente

L'existence de l'observatoire dérive de la loi du 19 février 2001 « *tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer* ». L'organisation de l'Onerc a été précisée par décret le 8 mars 2002. Ce décret fixe notamment la composition du Conseil d'orientation de l'observatoire. Le Conseil d'orientation comprend parmi ses vingt-six membres de nombreux élus, députés, sénateurs et représentants de collectivités territoriales. Il ne remplit au demeurant qu'une fonction consultative.

D'après les renseignements recueillis auprès du personnel de l'Onerc, l'observatoire n'est ni un organisme de recherche, ni un organisme chargé d'effectuer lui-même des mesures de paramètres physiques, ni un organisme de gestion de crise. Situé à la charnière entre la recherche et la décision, il fonctionne en liaison avec les organismes où se trouvent les compétences scientifiques. Car les moyens d'élaborer les informations à rassembler par l'observatoire existent déjà, pour l'essentiel, chez de grands organismes de recherche et opérationnels comme le CNRS, Météo-France, l'IRD, l'Inra,...

2.– Un budget d'un million d'euros par an

Il est souvent difficile de prendre une vue d'ensemble de grandes structures dont le fonctionnement ne saurait être saisi d'un coup d'œil. L'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique a quant à lui pour mérite d'être encore une structure à taille humaine dont il est aisé de décrire le fonctionnement et d'apprécier le budget.

L'observatoire est installé dans des locaux situés au rez-de-chaussée du 39, rue Saint-Dominique. Ces bureaux, qui occupent une surface d'environ 150 m², sont loués pour 75.000 euros par an. Les autres charges de fonctionnement (missions, mobilier, bureautique, télécommunications, chauffage...) absorbent des crédits d'un montant à peu près équivalent. Y travaillent trois personnes à temps plein. Le directeur de l'observatoire, ingénieur général des Ponts et chaussées, est mis à disposition par Météo-France. L'observatoire emploie directement deux contractuels du ministère de l'Écologie et du développement durable de catégorie A. Il dispose au demeurant de crédits suffisants pour payer dans l'année six mois de vacances. Le total des crédits consacrés aux dépenses de personnel avoisine les cent milliers d'euros.

Les trois quarts de million d'euros restants servent donc à financer les études et prestations de l'observatoire. Des marchés ont été passés avec le Cnrs ou avec l'Université de Tours François Rabelais pour la mise au point de scénarios climatiques. Un important marché informatique porte ainsi sur la mise en réseau

des informations françaises relatives au changement climatique et disponibles auprès des organismes scientifiques. Le procédé devrait permettre d'analyser ces renseignements, de les actualiser en permanence et de les présenter sur le site Internet de l'observatoire. D'autres études sont prévues en 2006. Elles viseraient par exemple à cartographier les seuils critiques de vulnérabilité, à évaluer le coût des impacts ou à faire le point sur les besoins du littoral outre-mer.

Votre Rapporteur spécial consacrera au cours du premier semestre 2006 un rapport d'information à la situation et aux perspectives d'évolution de l'observatoire.

TITRE III

L'ADEME, PREMIER DES OPÉRATEURS DE LA MISSION

Trois opérateurs font l'objet d'une présentation détaillée dans le programme 181 *Prévention des risques et luttés contre les pollutions*. Il s'agit de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), de l'Agence française de sécurité sanitaire et environnementale et du travail (Affset) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). L'Ademe constitue cependant le principal d'entre eux. À lui seul, son volume budgétaire représente plus d'un tiers des crédits de la mission.

Établissement public créé par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 et organisé par le décret n° 91-732 du 20 juillet 1991, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est chargée de mener des actions de conseil, d'information, d'incitation et d'orientation de la recherche, principalement dans les domaines des déchets et des économies d'énergie. Son action intéresse également les sites pollués et la pollution de l'air, qui est au demeurant liée pour l'essentiel à la consommation excessive d'énergie. Elle s'est notamment fait connaître du grand public par des campagnes comme celle des autocollants « Stop à la publicité », que les collectivités locales ont pu distribuer à leurs administrés désireux de limiter le gâchis de papier et de désencombrer leurs boîtes aux lettres.

L'Ademe vivra en 2006 une étape importante de son existence. D'une part, le projet de loi de finances pour cette année modifie en profondeur l'origine de ses ressources. D'autre part, elle devrait enfin acquérir un siège à elle, ce qui devrait régler un problème immobilier lancinant.

I.- UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT ? LE RETOUR AUX RESSOURCES AFFECTÉES

Alors que l'Ademe est financée depuis 2000 grâce à des dotations budgétaires des trois ministères de l'Écologie, de l'Industrie et de la Recherche, l'année 2006 devrait marquer pour elle un tournant. Selon l'article 43 du projet de loi de finances pour 2006, elle devrait être principalement financée à l'avenir par la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel qui lui serait affectée.

A.- LE FINANCEMENT ACTUEL DE L'ADEME

L'affectation d'une recette fiscale à l'Ademe ne marquera qu'un retour à la situation qu'elle connaissait déjà avant 1999.

1.- L'affectation de recettes avant 1999

L'Ademe avait déjà été financée dans le passé par des taxes affectées. Jusqu'en 1999, elle bénéficiait en effet du produit de cinq taxes parafiscales. Ces taxes étaient les suivantes :

- la taxe sur la pollution atmosphérique ;
- la taxe sur les huiles de base ;
- les **deux taxes** sur le traitement le stockage des déchets ;
- la taxe sur les nuisances sonores.

Le produit de ces cinq taxes représentait en 1999 environ les trois quarts du budget de l'Ademe, le reste provenant de subventions de ses ministères de tutelle. L'article 45 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) a institué une taxe générale sur les activités polluantes qui s'est substituée à l'ensemble des taxes parafiscales dont le produit était affecté à l'Ademe.

Le produit de la TGAP ayant été affecté au budget général, l'ADEME est depuis 1999 financée principalement par des subventions inscrites aux budgets de ses trois ministères de tutelle (Écologie, Recherche, Industrie).

2.- L'actuelle situation budgétaire de l'Agence

Le budget de l'Ademe est alimenté aujourd'hui essentiellement par des subventions qui, selon les renseignements fournis par les services du ministère de l'Écologie, se répartissent comme suit en 2005 :

(en millions d'euros)

	Subventions de fonctionnement	Subventions d'intervention	Total
Ministère de la recherche	13,467	14,955	28,422
Ministère de l'industrie	16,500	31,000	47,5
Ministère de l'écologie	31,000	202,000	233
Total	60,967	247,955	308,922

Source : ADEME.

L'apport versé par le budget de l'Écologie en vertu de la loi de finances rectificative pour 2004 est particulièrement élevé : 130 millions d'euros. La rallonge budgétaire consentie est deux fois supérieure à la dotation qui était inscrite en faveur de l'Ademe dans la loi de finances initiale. Le procédé montre la fragilité du mécanisme de financement actuel de l'Ademe.

B.— L’AFFECTATION DE LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES CONSOMMATIONS DE GAZ NATUREL (TICGN)

L’article 43 du projet de loi de finances pour 2006 vise à affecter à l’Ademe le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel, pour un montant annuel d’environ 170 millions d’euros par an. Cela devrait fournir à l’agence une ressource propre suffisamment stable, en contrepartie desquelles certaines dotations anciennement accordées par le ministère de l’Écologie et du développement durable seraient supprimées.

1.— La taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel

La consommation de gaz naturel n’est pas soumise à la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) mais à une taxe spécifique, la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN)

Le régime applicable à la TICGN est fixé par l’article 266 *quinquies* du code des douanes. En application du 2 de cet article, « *la taxe est exigible lorsque les quantités livrées au même utilisateur au cours des douze derniers mois précèdent la période de facturation ont excédé 5 millions de kilowatt/heure. Elle est due par les entreprises de transport et de distribution, pour chaque facturation mensuelle, sur la fraction des livraisons excédant 400.000 kilowatt/heure. Lorsque la facturation n’est pas mensuelle, le chiffre de 400.000 kilowatt/heure est corrigé proportionnellement à la période couverte par la facturation* ».

Il résulte de ces dispositions que la charge de la TICGN est concentrée sur un nombre très réduit de gros utilisateurs de gaz ayant consommé plus de 5 millions de kilowattheure au cours des douze derniers mois.

Le montant recouvré de la TICGN, stable depuis plusieurs années, s’élève en 2005 à 170 millions d’euros.

2.— L’affectation du produit de la TICGN à l’ADEME et ses contreparties budgétaires

L’article 43 du projet de loi de finances propose de modifier l’article 266 *quinquies* du code des douanes en lui ajoutant un 6° qui disposerait que « le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel est affecté à l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie ».

En contrepartie de cette affectation du produit de la TICGN, les subventions d’intervention de l’État à l’ADEME diminueraient en 2006.

(en millions d'euros)

	Subventions de fonctionnement	Subventions d'intervention	Total
Ministère de la recherche	14,068	14,955	29,023
Ministère de l'industrie	17,992	18,091	36,083
Ministère de l'environnement	32,000	0	32,000
Total	64,060	33,046	97,106

Source : ADEME (projet d'EPRD 2006).

Le ministère de l'écologie et du développement durable ne maintiendrait donc au profit de l'Ademe que la subvention inscrite dans la loi de finances pour 2005, soit 63 millions d'euros ; la dotation supplémentaire de 130 millions d'euros votée en loi de finances rectificative pour 2004 ne serait pas reconduite. Les subventions du ministère de l'industrie seraient quant à elles ramenées de 50 millions d'euros à 38,6 millions d'euros en 2006, tandis que la dotation du ministère de la recherche resterait stable.

Au total, l'Ademe verrait ses ressources fiscales et budgétaires s'élever à 315,6 millions d'euros en 2006 contre 271,4 millions d'euros en 2005, en prenant en compte l'affectation à son profit de la taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation (cartes grises).

C.– VERS UNE AFFECTATION DE LA TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION APPLICABLE AUX VÉHICULES À FORTE ÉMISSION DE CO₂

De plus, selon les informations communiquées au Rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, le Gouvernement envisagerait d'affecter à l'Ademe le produit résultant de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules applicables aux véhicules à forte émission de CO₂, créée par l'article 12 du projet de loi de finances pour 2006, soit une ressource supplémentaire évaluée à 12 millions d'euros.

Dans son rapport de septembre 2005 sur la fiscalité et l'environnement, la Cour des comptes a estimé qu'il est « souhaitable d'aménager la taxe d'immatriculation (carte grise) en fonction du degré de pollution causé par le véhicule ». L'article 12 constitue un premier pas dans cette direction. Il ne s'agit cependant que d'une taxe additionnelle à la taxe principale. Il n'est pas non plus possible de déterminer aujourd'hui pour tous les véhicules à quel point ils peuvent être polluants.

1.– L'institution d'une taxe additionnelle

L'article 12 du projet de loi de finances pour 2006 témoigne de la volonté du Gouvernement d'encourager l'achat ou l'utilisation de véhicules faiblement émetteurs de dioxyde de carbone (CO₂). Il vise à mettre en place une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules. Cette taxe sera payable lors de la délivrance des cartes grises. L'article établit ainsi un barème de taxation qui est fonction du nombre de grammes de CO₂ émis par kilomètre. Le dispositif s'appliquera dès le 1^{er} janvier 2006 à certaines catégories de véhicules, alors que jusqu'à présent, la fiscalité applicable aux véhicules variait exclusivement en fonction de la puissance fiscale des véhicules concernés.

2.– Une tarification environnementale imparfaite

Seule une partie des véhicules concernés sera cependant taxée en fonction des grammes de CO₂ qu'ils rejettent dans l'atmosphère. Car les véhicules ne seront pas imposés de la même manière selon qu'ils ont fait ou non l'objet d'une réception communautaire.

La réception communautaire est une procédure qui permet de connaître précisément, au sein de l'espace communautaire, les prescriptions techniques harmonisées applicables pour chacun des différents éléments ou des différentes caractéristiques d'un véhicule. Cette procédure doit permettre à chaque État membre de constater que chaque type de véhicule a été soumis aux contrôles prévus par les directives particulières. Une fois les résultats de ces contrôles relevés sur une fiche de réception, les constructeurs peuvent établir un certificat de conformité pour chaque véhicule, qui doit être considéré par tous les États membres comme conforme à leurs propres législations.

a) Pour les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire

Pour les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire et dont la mise en circulation est intervenue à compter du 1^{er} juin 2004, une taxe additionnelle à la carte grise sera payable au moment de l'immatriculation en fonction du nombre de grammes de CO₂ émis par kilomètre. Un véhicule émettant au maximum 200 grammes de CO₂ par kilomètre ne sera pas taxé. Seuls ceux émettant plus de 200 grammes de CO₂ par kilomètre seront taxables.

La taxe est fondée sur un barème progressif. Deux fractions sont prévues : la première correspond à la tranche supérieure à 200 grammes de CO₂ émis par kilomètre mais inférieure ou égale à 250 grammes de CO₂ émis par kilomètre ; le tarif applicable est alors de 2 euros par gramme de CO₂. La deuxième fraction est celle qui va au-delà de 250 grammes de CO₂ émis par kilomètre ; le tarif applicable est alors de 4 euros par gramme de CO₂.

Mais tous les véhicules ne font pas l'objet d'une réception communautaire.

b) Pour les véhicules n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire

Pour les véhicules n'ayant fait l'objet d'une réception communautaire et dont la mise en circulation est intervenue à compter du 1^{er} juin 2004, la taxe additionnelle à la carte grise sera payable au moment de l'immatriculation. **Cette taxe ne sera pas fonction des grammes de CO₂ émis par kilomètre.** Pour cette catégorie, les données techniques relatives à l'émission de dioxyde de carbone ne sont en effet pas nécessairement connues. La taxe variera donc en fonction de la puissance fiscale du véhicule concerné.

Les véhicules n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire, mis en circulation depuis le 1^{er} juin 2004 au moins, et immatriculés à partir du 1^{er} janvier 2006, mais dont la puissance fiscale est inférieure à 10 CV ne seront pas taxés. Seuls les véhicules ayant une puissance fiscale au moins égale à 10 CV seront taxables. Le tarif de la taxe sera dans ce cas forfaitaire : la taxe s'élèvera à 100 euros pour les véhicules ayant une puissance fiscale supérieure ou égale à 10 CV mais inférieure à 15 CV ; elle atteindra 300 euros pour les véhicules ayant une puissance fiscale au moins égale à 15 CV.

3.– Vers une utilisation de la future étiquette énergie des véhicules ?

Non seulement l'article 12 ne concerne qu'une taxe additionnelle à la carte grise, mais il établit un barème qui n'est fondé qu'en partie sur le degré de nocivité des véhicules pour l'environnement. En l'état actuel de la réglementation, il semblait certes difficile d'aller beaucoup plus loin. Mais les avancées prévues devront être mises à profit pour combler ces lacunes.

Le Parlement européen et le Conseil ont en effet adopté le 6 juillet 2005 la directive 2005/32/CE dont la mesure phare vise à généraliser l'emploi de l'« étiquette énergie », qui sera désormais destinée à s'apposer à tout produit qui utilise de l'énergie pour son fonctionnement. Les réfrigérateurs et les chaudières sont déjà concernés ; les véhicules le seront eux aussi à l'avenir. L'étiquette énergie pourra alors fournir une nouvelle référence claire et sûre au barème de taxation.

II.- VERS LE RÈGLEMENT D'UN PROBLÈME IMMOBILIER ANCIEN

Depuis 1995, l'Ademe s'efforce de construire un bâtiment qui lui servira de siège social à Angers. L'agence emploie actuellement 245 personnes sur place, réparties sur quatre implantations différentes. Pour mettre fin à cette situation, deux projets ont été tour à tour envisagés. L'un paraît avoir désormais pris définitivement l'avantage sur l'autre.

A.- DEUX PROJETS CONCURRENTS

Deux options s'ouvraient à l'Ademe pour trouver un lieu d'implantation définitif : soit construire dans le centre ville d'Angers, soit acheter un bâtiment existant, situé à environ cinq kilomètres de ce centre ville.

1.- Construire : le projet du Front de Maine

En 1999, l'agence a acquis un terrain dans le centre ville d'Angers, dans la zone d'aménagement concertée (Zac) du Front de Maine. Après quelques démarches demeurées sans suite, le projet d'y construire le siège social de l'Ademe a été repris en 2003 sous la forme d'un dispositif de type « partenariat public privé » dans le cadre d'une procédure d'autorisation d'occupation temporaire, qui visait à confier à un investisseur la construction d'un bâtiment loué ensuite à l'Ademe. Elle en deviendrait propriétaire au terme d'une période de trente ans. Dans ce cadre, un appel d'offres a été lancé en août 2004, à l'issue duquel un projet du groupe Eiffage a été retenu. Le conseil d'administration du 10 mars 2005 a entériné ce choix et les discussions de mise au point et de finalisation se déroulent depuis le début du mois d'avril 2005.

2.- Acheter un bâtiment existant : le projet du Lac de Maine

Parallèlement à ces discussions, l'Ademe, a reçu, dans le courant du mois de mai 2005, une proposition pour l'acquisition de bâtiments existants, actuellement propriété du groupe d'assurances Médéric. Ces bâtiments sont situés à environ cinq kilomètres du centre ville d'Angers, dans le quartier du Lac de Maine.

Il s'est rapidement avéré que cette proposition pouvait constituer une alternative crédible au projet du Front de Maine sous trois conditions. D'abord, il faudrait réaménager les locaux existants, actuellement organisés en plateaux paysagers. Ensuite, il conviendrait de réaliser une extension pour accueillir la totalité des personnels angevins (au nombre de 245 aujourd'hui et de 280 à terme), les bâtiments actuels ayant, après réaménagement, une capacité d'environ 170 à 180 personnes. Enfin, il serait nécessaire de mettre en place un plan de déplacement entreprise afin de limiter les contraintes liées à l'éloignement relatif du site.

B.– AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU PROJET DU LAC DE MAINE

Les avantages du projet du Lac de Maine paraissent ainsi l'emporter en définitive sur ses inconvénients.

1.– Des avantages

Trois arguments plaident en faveur du projet du Lac de Maine.

Son **coût est très inférieur** à l'autre projet. Au total et sur trente ans, le projet du Front du Maine conduit à un coût total de 57 millions d'euros, contre 32 millions d'euros dans le projet d'installation du Lac de Maine, qui permet ainsi de ne pas augmenter le coût du fonctionnement de l'Ademe à Angers. Car le maintien dans la configuration actuelle représente, sur la même période, un coût de 33 millions d'euros.

Il serait possible **d'installer plus rapidement** une majorité du personnel (170 personnes avant l'été 2006). Cela réduirait à cette date le nombre d'implantations de quatre à deux. L'installation du personnel au complet devrait être possible à une date proche de ce qui était prévu pour le premier projet, c'est-à-dire avant la fin 2007.

L'incertitude inhérente aux travaux de construction serait enfin écartée, puisque les **bâtiments** existent déjà pour l'essentiel. Il ne reste qu'une extension de 2.000 m² à réaliser.

2.– Des inconvénients

Au regard des avantages considérés, les inconvénients à subir paraissent admissibles. Certes, les conditions de réalisation du siège se trouvent ainsi une nouvelle fois remises en cause, mais il faut souhaiter que ce soit la dernière. L'éloignement relatif de la gare conduit certes une partie du personnel à préférer le précédent projet ; il n'est pas néanmoins opposé dans sa totalité au nouveau site. Enfin, il faudra trouver une nouvelle destination au terrain du Front de Maine.

C.– PERSPECTIVES OUVERTES POUR 2006

La question de l'implantation de l'Ademe devrait trouver un règlement définitif en 2006. Elle ne saurait cependant être dissociée du parachèvement de la délocalisation de l'établissement.

1.– Les dernières décisions

Le 7 juillet 2005, le conseil d'administration de l'Ademe a approuvé le projet du Lac de Maine, renonçant en conséquence au projet d'implantation de l'Ademe dans la ZAC du Front de Maine. Il a notamment pris en considération le coût très inférieur du projet, ainsi que le fait de disposer de bâtiments

immédiatement disponibles permettant un regroupement partiel plus rapide des personnels angevins. La signature du compromis avec le groupe Médéric est intervenue le 20 juillet 2005, date de fin de validité de l'offre de vente, l'acte définitif de vente devant être passé avant le 27 novembre 2005. Le même jour, le groupe Eiffage a été informé par courrier que l'Ademe ne donnait pas suite au projet envisagé avec lui.

2.– Vers un achèvement de la délocalisation de l'Ademe ?

L'installation dans de nouveaux locaux pose enfin la question de l'achèvement de la délocalisation de l'Ademe à Angers. La délocalisation de l'Ademe à Angers est un sujet sensible qui a, pendant plusieurs années, pesé sur les relations internes et externes de l'agence. Cette situation explique au demeurant pour partie qu'il se soit écoulé tant de temps entre la décision de délocalisation prise en 1992 et le début d'un travail sérieux sur la construction d'un siège à Angers.

Les conditions précises de cette délocalisation ne furent en effet arrêtées qu'en 1998. Il fut alors décidé que certains services de l'agence resteraient à Paris, tandis que d'autres s'établiraient à Angers et à Valbonne. La répartition des services entre ces trois localisations a donné lieu à une délibération très détaillée du conseil d'administration de l'Ademe. Les deux projets successifs du Front de Maine puis de Médéric furent élaborés sur cette base. Cette délibération a été actualisée, et donc confirmée, par une nouvelle délibération du conseil d'administration en avril 2004, afin de tenir compte de quelques évolutions consécutives à la mise en place d'une nouvelle organisation des services centraux au 1^{er} janvier 2004.

Il ressort de ces décisions que la délocalisation des services de l'ADEME n'est pas encore complètement achevée puisqu'**il reste une trentaine de postes à transférer de Paris à Angers** pour que la délibération de 1998 actualisée en 2004 soit complètement appliquée. Ces transferts de postes se font uniquement sur la base du volontariat lorsque les postes sont déjà pourvus. Quand une vacance se déclare, le recrutement nouveau a lieu à Angers.

Rappelons qu'il y a actuellement 245 personnes occupées sur les quatre sites angevins (dont 212 en CDI). Leur nombre a fortement augmenté depuis 1992 (82 CDI) et 1997 (122 CDI), par transferts de postes parisiens mais aussi du fait que les deux vagues de recrutements, décidées en 1999 et 2001, ont principalement profité aux deux sites d'Angers et de Valbonne (38 CDI en 1992, 45 en 1997 et 76 en 2004).

D'après les informations recueillies auprès de l'Ademe, le projet du Lac de Maine est conçu sur la base d'une délocalisation complète, comme le projet initial du Front de Maine, c'est-à-dire sur la base des 245 postes angevins actuels, complétés par les 30 postes qui restent à délocaliser. Le projet prévoirait en effet un **total de 300 bureaux** de manière à pouvoir même absorber quelques éventuels

élargissements de compétences dans les années à venir si une telle éventualité se présentait. Il s'agit cependant d'un point important sur lequel votre Rapporteur spécial estime que des précisions devront être apportées dans le courant de l'année 2006.

EXAMEN EN COMMISSION ELARGIE

Au cours de sa séance du mercredi 2 novembre 2005, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné les crédits de l'Ecologie et du développement durable pour 2005.

*
* *

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques – Votre ministère, Madame, dirige plus une administration de mission qu'une administration de gestion et, j'en suis persuadé, vous gagnerez davantage de lisibilité dans vos actions grâce à cette nouvelle présentation du budget. Concernant votre mission, je laisse à chacun le soin de commenter l'augmentation des crédits dont vous avez fait état et je me bornerai à trois observations.

Le Parlement est particulièrement vigilant sur la lutte contre l'effet de serre et vient de voter des amendements à la loi d'orientation agricole visant à développer le recours aux biocarburants. Pouvez-vous nous garantir que tout sera fait pour que ces dispositions soient rapidement appliquées ?

S'agissant des parcs nationaux, les créations que vous avez annoncées ne rendent que plus nécessaire la mise au point de financements pérennes, sans quoi il sera difficile d'adopter le projet de loi à la fin du mois de novembre.

Enfin, j'apprécie que de nouvelles ressources soient affectées à l'ADEME, mais il vous faudra couper l'herbe sous le pied de ceux qui s'emploieront à démontrer – à tort – que les crédits de cette agence sont en diminution.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances – Citoyens, agriculteurs, élus, nous sommes tous perdus dans l'empilement des structures. Il existe un réel manque de lisibilité du fait de la multiplicité des agences et autres organismes : une simplification est nécessaire et c'est tout le problème de la réorganisation de l'administration qui se pose là.

M. Philippe Rouault, rapporteur spécial – Le budget de la mission « écologie et développement durable » se montera à 630 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 620 en crédits de paiement, soit respectivement 0,3% et 0,4% du budget total de l'Etat, ce qui fait de cette mission la plus petite de toutes les missions, hormis la mission « Santé ». Si, de ce fait, il avait été initialement envisagé de ne pas la subdiviser en programmes, il en a été décidé autrement, en définitive, l'esprit de la LOLF exigeant qu'elle ne se présente pas sous la forme d'une masse indistincte de crédits, mais bien sous celle d'un

ensemble structuré de programmes et d'actions, afin que le Parlement puisse se prononcer en toute connaissance de cause.

Cette mission se subdivise donc en trois programmes : prévention des risques et lutte contre la pollution, gestion des milieux et biodiversité, conduite et pilotage des politiques environnementales.

De l'application de la LOLF résultera une extension du pouvoir de contrôle et d'initiative budgétaire du Parlement, mais aussi une amélioration de la gestion publique, la recherche d'efficacité devenant l'objectif prioritaire.

Afin de renforcer l'information du Parlement, l'ensemble des dépenses fiscales en faveur de l'écologie et du développement durable seront pour la première fois retracées dans une annexe au projet de loi de finances. On y constate qu'il existe ainsi onze régimes dérogatoires servant des objectifs environnementaux, dont cinq sont de coût inconnu, et un – l'amortissement exceptionnel des véhicules fonctionnant au moyen de l'électricité, de GPL ou de gaz naturel – a un résultat estimé à zéro euro.

A l'évidence, pareilles mesures ont pour seul effet de compliquer à l'excès notre système fiscal, la présentation des feuilles d'imposition et celle du budget de l'Etat. Le prochain budget devrait donc être l'occasion de mieux évaluer leur impact, en vue de les supprimer ou de renforcer leur efficacité.

Ne tombons pas pour autant dans une critique excessive de ces dispositions, dont le principal défaut, selon le rapport de 2003 du Conseil des impôts, est de ne pas être suffisamment incitatives : en 2003, les dérogations fiscales néfastes pour l'environnement étaient ainsi d'un montant décuple !

En dépit de la rigueur budgétaire actuelle, l'environnement bénéficie de mesures nouvelles dans ce PLF : le produit de la taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation applicables aux véhicules à forte émission de gaz carboniques, sera affecté – pour 15 millions – à l'ADEME ; la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur est supprimée mais la mesure est compensée par une modification du tarif et du champ d'application de la taxe sur les véhicules de société ; la déduction pour amortissements et loyers relatifs aux véhicules les plus polluants est limitée.

En vue d'améliorer la gestion publique, la performance sera mesurée grâce à des objectifs et des indicateurs. Même si vos services ont bien voulu tenir compte de nos observations, Madame la ministre, et modifier ainsi certains indicateurs, ce n'est qu'au fil des années que nous pourrons juger de leur pertinence véritable.

Mais vous me permettez de douter d'ores et déjà de celle de quelques-uns : ainsi la complexité de l'indicateur n° 2 de l'action 2 du programme 181, « prévention des risques et lutte contre les pollutions », laisse perplexe. Un indicateur fort utile, celui de l'évolution des émissions de gaz carbonique, a par

ailleurs disparu, alors qu'il figurait dans les rapports budgétaires des années précédentes ; il doit réapparaître pour que nous puissions évaluer le respect des engagements pris au titre du protocole de Kyoto.

Pour en venir à la gestion des effectifs et au découpage des programmes, le ministère de l'écologie et du développement durable emprunte tous ses agents à d'autres ministères ; en l'absence de service de paie, il doit néanmoins pouvoir maîtriser sa masse salariale, le plafond des effectifs autorisés étant fixé à 3 645 ETP pour 2006, majorés de 26 transferts en provenance de l'INSEE et de 46 en provenance des DRIRE, ces derniers afin de renforcer l'inspection des installations classées – soit 3 717 ETP au total. Notons également le rôle primordial joué par des établissements publics qui emploient cinq fois plus de personnel que le ministère dont ils dépendent. C'est dire la modestie de ce dernier !

Je regrette par ailleurs que tous les crédits de personnel aient été regroupés dans un seul programme, au sein d'une action dont l'ampleur me semble disproportionnée. Ce point est à revoir pour l'an prochain.

La nouvelle présentation budgétaire des crédits a conduit à retenir deux thèmes principaux : la prévention des risques et la lutte contre la pollution, la gestion des milieux et la biodiversité, le troisième programme se contentant de regrouper les moyens nécessaires à l'ensemble de la mission.

Si la nouvelle répartition des crédits rend leur évolution délicate à mesurer, il n'en demeure pas moins qu'ils stagent ou même diminuent.

Les crédits du premier programme s'élèvent ainsi à 173,9 millions d'euros, contre 201,99 en 2005, soit une baisse de 13,85%, les moyens baissant de 15% pour la prévention des risques technologiques, de 48% pour les risques naturels, et de 55% pour le changement climatique. En revanche, augmentent de 25% les actions relatives à la gestion des déchets et à l'évaluation des produits, et de 50,8% celles qui sont consacrées à la lutte contre la pollution de l'eau et des milieux aquatiques.

Quant au deuxième programme, ses crédits de paiement s'élèvent à 154 millions contre 164 en 2005, ses quatre actions subissant une légère baisse, et le troisième passe de 210 à 287 millions, soit une hausse de 36 %. La concentration des crédits au sein de sa troisième action – 91% du total du programme et 40% du volume de la mission – amène également à réfléchir sur l'organisation de la mission et la réforme du ministère.

Qu'en est-il ainsi du rapprochement entre les DRIRE et des DIREN, qui permettrait de constituer un véritable pôle environnemental, pilotant l'investissement régional et local relevant du ministère de l'écologie et du développement durable ? La mise en œuvre de la politique de l'environnement pourrait ainsi intégrer toutes les facettes du développement durable, et

l'organisation administrative pourrait être professionnalisée et rationalisée, tout en autorisant des économies grâce à la division par deux des services.

Pour le reste, j'espère que l'action 6, intitulée « communication et information », permettra de renforcer la cohérence de l'information délivrée en matière environnementale, aujourd'hui marquée par la multiplication des émetteurs. Pour prendre l'exemple des déchets, des assises nationales se sont tenues cette année sous l'égide des DRIRE, tandis que des rencontres nationales étaient organisées par l'ADEME. Une seule manifestation, coordonnée par le ministère, ne serait-elle pas plus judicieuse ?

L'action 1 comprend les crédits destinés à l'Observatoire national sur l'effet du réchauffement climatique, où j'ai fait un contrôle sur place. Les crédits alloués ne représentent certes qu'un dixième de ceux de l'action, et peuvent paraître modeste. Mais s'agit-il d'un investissement judicieux de l'argent public à l'heure où le déficit s'élève à 3% du PIB ? Au total, et à périmètre constant, les crédits de la mission « écologie et développement durable » passent ainsi de 636 à 615 millions d'euros.

S'agissant de l'ADEME, l'affectation de recettes me semble une atteinte au principe d'unité et d'universalité budgétaires. Par ailleurs, l'acquisition d'un siège, qui règle un problème immobilier ancien, permettra-t-elle d'achever la délocalisation de Paris à Angers ? Pourriez-vous nous apporter des éléments d'information, Madame la ministre ?

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Puis-je vous rappeler que chaque intervenant ne dispose que de cinq minutes pour s'exprimer ?

M. Christophe Priou, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire – « Un bon budget n'augmente pas » : l'idée est dans l'air du temps, et votre budget s'y conforme, Madame la ministre. Si l'effort de la nation en faveur de l'écologie augmente de 2%, les crédits affectés au ministère diminuent en effet d'autant. Heureusement, la nouvelle mission écologie n'est pas affectée, puisque ses crédits de paiement passent de 576 à 615 millions d'euros.

Il est vrai que votre ministère subit encore le poids du passé. Vous avez, la semaine dernière, mandaté une somme de 400 000 euros pour une commune du sud de la France touchée par des inondations en 1988 ! A l'époque, M. Joxe était ministre – était-ce Louis ou Pierre ?... La commune du Croisic attend quant à elle 400 000 euros d'aide de l'Etat dans le cadre de la restauration du littoral après le naufrage de l'*Erika*. J'ose espérer ne pas avoir à être candidat en 2020 pour obtenir cette somme !

L'évolution des crédits est inégale entre les trois programmes de la mission : baisse de 13% pour la prévention des risques et la lutte contre les

pollutions, de 6% pour la gestion des milieux et la biodiversité, mais hausse de 36% pour la conduite et le pilotage des politiques environnementales.

Différentes taxes seront affectées aux budgets de l'ADEME, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et du Conservatoire national du littoral : c'est une bonne chose. Je connais aussi votre combat pour récupérer les amendes des navires arraisonnés pour dégazage sauvage.

Les actions des différents programmes sont tournées vers la connaissance de l'environnement, l'action internationale, la qualité de la réglementation, le management et le soutien, l'information et la communication. Je regrette que les moyens d'expertise soient privilégiés par rapport aux moyens d'intervention, sur lesquels la LOLF engage précisément les ministères à se concentrer. Toutefois, la construction de ce budget rend confiant quant aux priorités choisies par le ministère.

En matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, la mise en œuvre du protocole de Kyoto est en bonne voie. Le plan national d'allocation des quotas a été définitivement arrêté par le décret du 25 février 2005 pour la période 2005-2007, et les 1 126 installations concernées pourront, dès le 30 avril prochain, remettre le nombre de quotas qui leur a été alloué et, éventuellement, en acquérir sur le marché créé à cet effet.

Si les moyens alloués à la lutte contre les risques technologiques et naturels sont en baisse, on peut toutefois se féliciter de la mise en œuvre prochaine de la loi du 30 juillet 2003 grâce à une série de mesures réglementaires prises au début de l'année.

Dans ces deux domaines, le ministère a réagi efficacement avec des moyens contenus : c'est exactement l'esprit de la LOLF.

Les crédits de Natura 2000 – programme dont la non-réalisation nous exposerait à une amende de 300 000 euros par jour – passent de 21 à 22 millions d'euros.

Les craintes subsistent pour les réserves de biosphère et les crédits des parcs naturels régionaux : j'espère que vos derniers arbitrages permettront de les dissiper.

Le Conservatoire national du littoral, cher à Didier Quentin, est enfin doté de moyens pérennes, grâce à l'affectation de la taxe sur la franchisation des bateaux de plaisance – environ 28 millions d'euros.

Le budget de l'environnement représente moins de 1% du budget national. C'est d'autant plus frustrant que l'environnement est, avec l'emploi et la sécurité, l'une des principales préoccupations de l'opinion publique. Certaines politiques, parfois menées avec succès par d'autres ministères, ne vous incombent toujours pas : les biocarburants ou l'agriculture durable, par exemple.

Le ministère devra, l'année prochaine, être présent financièrement et moralement au procès de l'*Erika*. Nous aurons à faire valoir la facture du plan Polmar et sans doute – une première en France – une juste réparation pour le préjudice écologique si l'Etat et le Gouvernement se portent partie civile.

Toutes ces raisons amènent la commission des affaires économiques à soutenir votre budget.

M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères - La commission des affaires étrangères se penche depuis le sommet de Johannesburg, il y a trois ans, sur le budget de l'environnement car l'enjeu international ne fait pas de doute.

L'action internationale ne mobilise certes que 0,29% du budget de la mission écologie et développement durable, mais ces crédits sont loin de représenter toute l'action extérieure de la France en matière environnementale : je pense en particulier aux 38 millions d'euros affectés à la mission « action extérieure et aide publique au développement » – consacrés aux trois quarts à des contributions obligatoires ou volontaires à des organisations et fonds internationaux. Plusieurs ministères y contribuent – les finances, l'agriculture – et les 2,5 millions de contribution de l'Agence française de développement au fonds « biocarbone » de la Banque mondiale pourraient également s'inscrire dans l'action « climat ».

Malgré les ambitions de la LOLF, le découpage proposé ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble des moyens mis en œuvre au service de la volonté politique du Président de la République, rappelée par le Premier ministre à l'assemblée générale de l'ONU. Une telle vision d'ensemble aurait été d'autant plus utile que l'action de votre ministère s'inscrit dans un contexte international qui dépasse les questions d'environnement. Pourrez-vous, l'année prochaine, éclairer l'action de la France en matière de climat, et ses contributions aux organisations internationales ?

Depuis Rio en 1992 et Johannesburg dix ans plus tard, la conception française d'une croissance économique régulée et conciliée avec le développement humain et la préservation de la planète s'est manifestée avec éclat. Elle va de pair avec une approche multilatérale et la construction d'une nouvelle architecture de l'ONU, afin que l'OMC ne soit pas seule en charge de la régulation des échanges.

Le 20 octobre dernier, la conférence générale de l'UNESCO a adopté à la quasi-unanimité la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, défendue par la France et le Canada. Seuls les Etats-Unis et Israël ont voté contre. Or, c'est un texte déterminant qui reconnaît aux Etats le droit de soustraire aux règles du libre-échange les activités de création contribuant à l'identité nationale.

C'est la même préoccupation qui a poussé la France à proposer la création d'une organisation mondiale de l'environnement, même si les obstacles sont

importants tant aux Etats-Unis que dans les pays en développement, qui craignent qu'un corpus de règles trop contraignant ne freine leur croissance économique. C'est pour cela que la France a fait un premier pas en proposant la création de l'Organisation des Nations unies pour l'Environnement, qui regrouperait les secrétariats des accords multilatéraux existants et recevrait des contributions obligatoires. Le Secrétaire général de l'ONU a retenu cette proposition, et nous devons poursuivre nos efforts en vue de son adoption l'année prochaine.

A ce titre, notre crédibilité serait renforcée si nous ne nous contentions pas d'être au douzième rang des contributeurs au PNUE.

La France a également proposé des prélèvements de solidarité internationaux afin d'atteindre les Objectifs du Millénaire définis par l'ONU en 2000. Rappelons la proposition du Président de la République, récemment défendue par le Premier ministre à l'ONU, d'un prélèvement sur les billets d'avion, que soutiennent le Chili, le Brésil et l'Espagne.

Enfin, le protocole de Kyoto est entré en vigueur en 2005 à la suite de la ratification russe.

Notons que, malgré la forte opposition de l'administration Bush à ce protocole, l'opinion américaine évolue : 134 mairies – et pas des moindres : Salt Lake City, Los Angeles, Seattle, New York ou Hurst, bastion du conservatisme texan – se sont engagées à le respecter. Un permis d'émission existe déjà à Chicago. La Chine lance elle aussi des politiques en ce domaine. Nous sommes nous-mêmes très engagés dans le système d'échange de quotas : la France doit être exemplaire ! Il en va de notre crédibilité.

L'action que vous nous présentez, Madame la ministre, va dans le bon sens, notamment grâce à la subvention apportée à l'ADEME, bras armé de l'Etat en matière de changement climatique.

Toutefois, des défaillances persistent. Pourrez-vous nous rassurer quant à la participation de la France au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ?

Les difficultés budgétaires sont récurrentes, par exemple pour la mission interministérielle pour l'effet de serre, dont il faut soutenir l'action car elle coordonne notre lutte contre les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux national, européen et international et est l'autorité nationale désignée au titre du protocole de Kyoto pour l'agrément des projets. Alors que la Grande-Bretagne dispose, pour cette mission, de 35 personnes, et l'Allemagne de 90, la France n'en a que 9,5. Autant dire mission impossible ! C'est pourquoi je proposerai cet après-midi à la commission des affaires étrangères de déposer un amendement permettant d'augmenter en 2006 les effectifs de la MIES de 5 à 6 personnes.

Enfin, il faut mieux associer tous les acteurs à la stratégie de mise en œuvre du développement durable.

Il est également souhaitable, dans un souci d'interactivité, de mieux associer la société civile, au travers notamment du Conseil national du développement durable, et les élus, le Parlement pouvant créer des délégations ou un office parlementaire chargés de veiller au respect de nos engagements internationaux. Ces propositions tendent, Madame la ministre, à conforter l'action de votre département en faveur du développement durable, lequel – et les Français l'ont bien compris – est source de techniques novatrices, de nouvelles activités et de nouveaux métiers.

Sous réserve de ces observations, je donne un avis favorable à l'adoption de la mission « écologie et développement durable ».

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Dans la suite de la discussion, nous entendons à présent les orateurs des groupes.

Mme Geneviève Gaillard - A la question : votre projet de budget pour 2006 est-il conforme à la Charte de l'environnement adoptée le 1^{er} mars dernier, la réponse est clairement non et il y a tout lieu de le déplorer. De valeur constitutionnelle, la Charte pose en effet que le souci du développement durable doit inspirer toute l'action publique, qu'il s'agisse de la mise en valeur de l'environnement, du développement économique ou du progrès social. Or cette loi de finances ne mentionne la Charte que de manière anecdotique, les développements relatifs à la stratégie nationale de développement durable – dont la France prétend pourtant s'être dotée – étant réduits au minimum. Au surplus, l'absence de tout indicateur tendant à appréhender une politique transversale en faveur du développement durable nous prive de toute possibilité de vérifier si les obligations constitutionnelles figurant dans la Charte sont respectées. Quant à l'action internationale, le rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères vient de confirmer que la modicité des moyens mobilisés – 0,29% d'une dotation qui ne représente que 0,23% du budget de l'Etat - ne permettrait en aucun cas de respecter les objectifs fixés aux articles 4 et 10 de la Charte, relatifs, respectivement, à la réparation des dommages environnementaux et à la promotion du développement durable en tout domaine. Au reste, nous ne sommes pas surpris qu'une loi de finances faisant la part belle aux profits des entreprises et au bien-être fiscal des ménages les plus favorisés soit mauvaise pour le développement durable et s'affranchisse de toute obligation, fût-elle constitutionnelle, à ce sujet.

J'en viens aux moyens, en déplorant d'emblée, Madame la ministre, que nous n'ayons pas eu le loisir de vous auditionner de manière plus approfondie, la discussion en commission élargie ne permettant pas d'aborder tous les sujets. Contrairement à vos allégations, le budget global mis à votre disposition diminue de 2% par rapport à l'année dernière et ne représente toujours qu'une part minime du budget de l'Etat, évaluée à 0,23% du total soumis au vote du Parlement. Les autorisations d'engagement sont tombées à 632 millions et les inévitables gels de crédits ne manqueront pas d'amputer la dotation en cours d'exercice ! Rien n'est prévu pour la formation au développement durable, alors que l'on arrive à dégager

des ressources pour harmoniser à la baisse la TVA sur le chocolat, rien de comparable n'est proposé pour promouvoir les énergies renouvelables ou le traitement raisonné des déchets. Quant au budget de l'ADEME, l'affectation de la taxe intérieure sur le gaz ne permettra en aucune façon de compenser les coupes drastiques opérées dans les années 2001-2003, alors que tant reste à faire dans son champ de compétences.

Le Gouvernement se plaît à répéter que la lutte contre le réchauffement climatique est une priorité : la vérité, c'est que les crédits ne suivent pas et que la plupart des programmes de votre mission – singulièrement celui relatif à la gestion des milieux – ne comportent pas d'indicateurs de performance convaincants.

La création de trois nouveaux parcs nationaux a été annoncée – Guyane, La Réunion, mer d'Iroise – : qu'en sera-t-il de l'initiative française pour les récifs coraliens – Ifreco ? Des crédits supplémentaires seront-ils mobilisés à son profit ?

Au final, ce projet de budget n'est pas du tout à la hauteur des enjeux, tant nationaux que mondiaux, et le groupe socialiste votera contre son adoption.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Permettez-moi de dire, en ma qualité de président de la commission des finances, que, par référence notamment à nos partenaires européens, la qualité d'un budget ne s'apprécie pas forcément en fonction de son taux d'augmentation d'une année sur l'autre. Il faut aussi prendre en compte les efforts accomplis en vue de rendre la dépense efficace et pertinente.

Mme Marcelle Ramonet - L'examen de ces crédits est l'occasion de réaffirmer notre engagement prioritaire en faveur de l'environnement, les actions concrètes en découlant devant désormais être marquées par la culture du résultat et tout entières orientées vers la recherche de l'efficacité, à coûts maîtrisés.

Madame la ministre, autant vous le dire d'emblée, vous apportez des réponses offensives et à la hauteur des enjeux, les différentes missions de votre département et la mission interministérielle de recherche bénéficiant de dotations dont le groupe UMP salue la progression constante. Les autorisations d'engagement s'établissent ainsi à 913 millions – dont 613 millions pour l'écologie et le développement durable – et les crédits de paiement à 895 millions – dont 616 pour la mission relevant de votre seul ministère.

Ce budget volontariste permettra à la France d'honorer tous ses engagements internationaux, le souci de développement durable irriguant désormais l'ensemble de l'action publique. Au reste, nos concitoyens se passionnent pour ces enjeux, qu'il s'agisse de la préservation du patrimoine environnemental, des effets pernicioeux de l'homme sur les milieux naturels ou de la recherche des moyens les mieux adaptés pour ménager les ressources et orchestrer un développement raisonné. Tous ces défis, votre budget les traduit en actions, pour le plus grand bénéfice des Français, dont la sécurité et le bien-être sont ainsi garantis.

Dans la lutte contre le changement climatique, les objectifs posés dans la loi du 30 juillet 2003 sont poursuivis, les plans de prévention des risques technologiques et les plans de prévention des risques naturels continuant d'être mis en œuvre sur l'ensemble du territoire. Les moyens dévolus à la gestion des crues, à la limitation des nuisances ou au contrôle des installations classées sont confortés, cependant que le plan climat – censé contribuer à la division par quatre de nos émissions de gaz carbonique d'ici à 2050 – n'est pas négligé, non plus que l'objectif fixé à Kyoto de réaliser 15% à 20% de notre production d'électricité à partir d'énergies renouvelables à compter de 2010.

En vue de mener à bien le programme d'économies d'énergie et de promotion des énergies propres, c'est au budget de l'ADEME que sera affecté le produit de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel, les ressources de l'agence s'en trouvant bien confortées. Parallèlement, nous attendons beaucoup de la future loi sur les parcs nationaux pour ce qui concerne la valorisation des espaces naturels protégés, dans le cadre d'une gestion raisonnée à même de mieux protéger la biodiversité.

La France accuse un certain retard dans le déploiement du réseau Natura 2000 : 850 sites font déjà l'objet d'un document d'objectifs, élaboré sur la base d'une large concertation locale, mais l'Union européenne nous incite à aller plus vite et plus loin. Pouvez-vous, Madame la ministre, nous préciser vos intentions en la matière ?

En tant qu'élue d'une région maritime, je suis sensible à l'affectation de 80% du produit des droits de francisation des navires au Conservatoire du littoral et à votre action en faveur de la préservation des milieux aquatiques comme de la ressource en eau. Nous souhaitons également que la future loi sur l'eau, annoncée pour le premier trimestre 2006, permette de clarifier le rôle des différents acteurs de la gestion de l'eau – dont les agences de l'eau – et renforce les moyens de lutte contre les différentes formes de pollution. Pouvez-vous, Madame la ministre, nous apporter des précisions sur ces différents sujets ?

Le temps me manque pour aborder les autres enjeux essentiels que constituent l'information des citoyens, l'éducation des jeunes – et des moins jeunes ! – à l'écologie et aux enjeux du développement durable, ou encore la lutte contre le bruit, dont ma qualité de présidente du Conseil national du bruit me permet de mesurer toute l'importance.

Bien entendu, le groupe UMP soutiendra sans réserve votre projet de budget pour 2006.

M. André Chassaigne - Le décalage est grand entre ce budget et les ambitions affichées par le Président de la République et le Gouvernement.

En écoutant Mme Perrin-Gaillard, j'ai été frappé par l'aspect « anticonstitutionnel » de ce budget : il est vrai que celui-ci ne tient aucun compte de la Charte que nous avons adoptée en préambule de la Constitution.

M. le rapporteur de la commission des affaires étrangères a quant à lui évoqué en termes « diplomatiques » des exigences globales, internationales, et rappelé la France à se montrer exemplaire. La généralité de ces considérations suffit à démontrer que ce budget n'est pas à la hauteur, tant d'un point de vue national qu'international.

Ce budget, en effet, ne saurait être satisfaisant car nombre d'ingrédients y font défaut. J'ai pensé à ce propos à Henri Michaux qui disait : « Ne désespérez jamais, faites infuser davantage » (*Sourires*). Le Gouvernement a beaucoup de mal à « faire infuser » davantage car des lois attendues depuis des mois ou des années manquent à l'appel. Je pense à la loi sur l'eau, dont on assure qu'elle sera présentée à la fin du premier semestre de 2006, à la loi sur les déchets ou sur les OGM, qui serait particulièrement nécessaire. Je pense également aux exigences en matière d'énergies renouvelables ou au remplacement des énergies fossiles.

Ce budget, qui représente 0,3% ou 0,4% du budget de l'Etat, est si insuffisant qu'il semble que vous ayez une approche « poétique » des questions environnementales. En l'étudiant, je pensais à cette phrase de Claude Monet : « Voir un petit cours d'eau s'enfouir dans les herbes vaut bien le sourire de la Joconde ». Certes, mais cela ne suffit pas. Les coups de sabre budgétaires sont nombreux. La prévention des risques naturels passe ainsi de 12 à 6 millions. Il est faux de prétendre que cette prévention serait hasardeuse. Les études pour la prévention d'un risque sismique et d'un tsunami dans les Antilles, selon un professeur que j'évoquerai plus longuement dans mon rapport demain, nécessiterait 100 millions d'euros sur dix ans. La gestion des déchets exigerait quant à elle beaucoup plus de moyens. Nous connaissons tous dans nos circonscriptions les guerres picrocholines à propos des incinérateurs. La recherche doit être développée.

Il conviendrait également de réexaminer le budget des DIREN, car s'il est bien beau de discuter ici des différents budgets, il convient tout autant de se préoccuper de leurs conséquences. Je pense en particulier aux parcs naturels régionaux, dont la situation est catastrophique. En 2005, leurs subventions de fonctionnement ont baissé de 20% par rapport aux montants inscrits dans les contrats de plan.

Dans ces conditions, le groupe communiste et républicain ne votera pas ce budget.

Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable – Je félicite les rapporteurs pour la qualité de leurs interventions. Il est évident que le Gouvernement tiendra compte de leurs remarques.

Monsieur Méhaignerie, nous avons confié deux missions à l'IGE : recenser les organismes qui interviennent dans le domaine de l'écologie afin d'effectuer le cas échéant les regroupements nécessaires ; recenser dans les départements les services qui interviennent pour mettre en œuvre les politiques du

ministère afin d'œuvrer à une clarification et à une simplification de leur gestion. Concernant les DRIRE et les DIREN, une expérimentation est actuellement en cours dans cinq départements. Nous ferons un bilan au milieu de 2006 mais nous pouvons d'ores et déjà affirmer que les choses se passent bien. Cette réorganisation prendra néanmoins du temps car, après analyse, il conviendra d'évaluer les moyens à mettre en œuvre et de discuter avec les personnels et les syndicats.

Le budget de fonctionnement de l'ADEME, Monsieur Ollier, passe de 60,9 à 64 millions. Les autorisations d'engagement baissent, de 247 à 218 millions, mais les crédits de paiement augmentent de 20%, passant de 210 à 251,6 millions. S'agissant des parcs nationaux, les moyens affectés ainsi qu'une gestion plus dynamique de leurs capacités financières permettront de maintenir leur action durant cette période de transition, d'appliquer la réforme dans les sept parcs nationaux existants mais également de créer de nouveaux parcs. Dans le but de trouver des ressources complémentaires pour les collectivités sièges d'un parc national, nous avons proposé un abondement de la DGF mais cette solution ne semblant pas mûre, nous devons trouver d'autres solutions dans les prochains jours.

La fiscalité écologique concerne les domaines suivants : carburants et véhicules propres, économies d'énergie et production d'énergies renouvelables, incitation aux investissements en équipement de lutte contre la pollution, prévention des risques. Le coût budgétaire de la plupart de ces mesures incitatives reste faible. Les sommes de ces dépenses fiscales seraient environ sept fois inférieures au coût des dépenses fiscales défavorables pour l'environnement en retenant un champ plutôt restrictif pour ces dernières, voire dix fois moins si l'on inclut en particulier celles concernant la construction. D'un point de vue financier, deux dépenses fiscales prédominent : l'exonération de TIPP sur agrément pour les biocarburants et le crédit d'impôt pour les dépenses d'acquisition et d'équipement de produits d'énergies renouvelables, des matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation. La première coûte 325 millions, la seconde 420. La dépense fiscale relative à l'exonération des biocarburants relève de la mission « agriculture » et le crédit d'impôt pour matériel d'équipement de la mission « ville et logement », mais l'habitat étant responsable de 20% des émissions de gaz à effet de serre, j'ai demandé à M. Borloo que tous les programmes ANRU soient construits aux normes HQE.

Quant aux indicateurs, il conviendra en effet de les affiner, et nous rétablirons l'indicateur CO₂, qui est en effet essentiel.

Ce budget doit être jugé en fonction de la capacité d'impulsion assurée au ministère : nos établissements publics sont confortés par l'affectation de taxes spécifiques, et la mise en œuvre des polices spéciales destinées à faire respecter le droit et à prévenir les contentieux est effective.

Au total, même si ce budget est faible, et je le regrette, il permet une autre dynamique. Mais la capacité financière du ministère est de 3,225 milliards pour un budget propre de 896 millions. En effet, il travaille en réseau avec certains opérateurs, les agences de l'eau qui disposent de 2 milliards, et les établissements publics de 225 millions. Nous faisons aussi appel aux associations qui, comme les établissements publics, sont des opérateurs nécessaires en ce qui concerne la qualité de l'air et la gestion de la nature.

Les rapporteurs m'ont interrogée sur l'évolution des crédits des programmes à structure constante. Ils diminuent de 27,9 millions soit 13,3% pour le programme 181 ; ils augmentent de 4,5 millions pour le programme 153, soit plus 2,7%, et de 16 millions pour le programme 211, soit 7,6%.

D'autre part, les crédits de personnels augmentent de 23,8 millions au programme 211, tandis que les autres crédits de la mission baissent de 30,2 millions. Les augmentations de la masse salariale correspondent à l'ajustement des crédits aux dépenses réelles des ministères de l'équipement et de l'agriculture pour le compte du ministère de l'environnement.

J'ajoute que le ministère dispose de ressources complémentaires grâce aux crédits dont bénéficient trois établissements publics qui agissent pour lui, soit 185 millions pour l'ADEME, 28 millions pour le conservatoire du littoral et 6 millions pour l'ONF.

Au total, hors masse salariale et en tenant compte des ressources des établissements publics, les moyens de la mission augmentent de 172 millions, soit 158,1 millions pour le programme 181, en hausse de 78,3%, 27,3 millions pour le programme 153, en hausse de 16,6% et une baisse de 7,8 millions pour le programme 211, soit 11%.

Toujours en tenant compte des ressources affectées aux opérateurs principaux du ministère, à structure constante, les autorisations d'engagement de la mission diminuent de 1,4%, à savoir moins 6,7% pour le programme 181, en baisse de 26,8 millions, plus 13,8%, soit 25 millions, pour le programme 153 et moins 7,5 millions soit moins 10,6%, pour le programme 211. Cette légère baisse des autorisations d'engagement traduit bien sûr la volonté de contenir les dépenses du ministère.

J'aurai l'occasion de fournir d'autres éléments de réponse aux intervenants, mais je souhaite déjà confirmer que l'Etat se portera partie civile dans le procès de l'*Erika*. D'autre part, Monsieur Guillet, en ce qui concerne les moyens des affaires internationales, la France financera le GIEC en 2005 à hauteur de 200 000 euros, mais ces crédits sont versés de façon autonome par les ministères des affaires étrangères, de l'économie, de la recherche et de l'environnement. Le système est donc complexe et peu lisible, puisque le total des versements au GIEC n'est en général atteint qu'en fin d'année. Quant à l'ONU, projet cher au Président de la République, nous nous heurtons aux Etats-Unis et à

l’Australie. Un des obstacles est la fixation du siège à Nairobi, mais il s’agit d’un engagement sur lequel nous ne reviendrons pas. Nous travaillons au lancement d’un groupe de travail – un certain nombre de pays ont adhéré et l’Australie n’y serait pas hostile. Ce serait un point de départ, mais il faudra du temps et de la pédagogie pour convaincre. Quelle que soit la qualité du travail de son président, l’ONUE n’est pas en état aujourd’hui d’être le principal acteur de la gouvernance environnementale. Je vous tendrai au courant.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l’environnement et du territoire – Nous en venons aux questions.

M. François Brottes - Je n’ai peut-être pas bien compris le rapporteur spécial, mais on pouvait se demander s’il préconisait la suppression du ministère de l’environnement puisque, selon les critères chers au président Méhaignerie, il ne s’agit que d’un tout petit budget...

Trois commissions en débattent. Pour moi, il manque la commission des lois, car j’aimerais que l’Assemblée organise une mission d’information sur la responsabilité des maires en ce qui concerne la protection contre les risques naturels, la réintroduction de la faune sauvage, la biodiversité et d’autres sujets sur lesquels ces maires, notamment en montagne, ont été accusés de ne pas assumer leur responsabilité. Encore faudrait-il savoir quelle elle est exactement. Devant l’empilement des textes, une réflexion juridique s’impose.

En second lieu, vous avez parlé de mutualiser vos rapports avec les autres ministères. Je crois qu’il faudrait plutôt les clarifier. A la différence de ce qu’a dit le président Ollier, selon moi, le ministère de l’environnement n’a pas vocation à rester un ministère de mission, mais aussi de gestion, en particulier pour les services de sécurité civile et de protection de nos concitoyens, qui relèvent des missions régaliennes de l’Etat. Je pense notamment à la nécessité pour l’Etat de prévenir et traiter des crues torrentielles. Ainsi, le service de restauration de terrains, qui dépend du ministère de l’agriculture, est de taille modeste mais intervient de façon opportune, ce qui limite les dépenses ultérieures. On voit là que rechercher la performance ne signifie pas économiser à tout prix, mais aussi dépenser à bon escient pendant une crise, pour éviter d’avoir à prendre en charge ensuite des dégâts plus coûteux, que ce n’est pas seulement investir mais aussi disposer de crédits de fonctionnement qui permettent des économies ultérieures. Dans le même esprit, il serait judicieux de calculer ce qu’ont coûté aux assurances, ces trois dernières années, les déclarations d’état de catastrophe naturelle, coût qui dépasse le cadre budgétaire, mais est pris en charge par la société.

Enfin, il est important que les collectivités qui gèrent des zones protégées, espaces Natura 2000 ou zones humides par exemple, au profit de l’ensemble de la société, perçoivent une rémunération pour service rendu, comme on l’évoque dans le projet de loi sur les parcs naturels.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - J'ai parlé d'un ministère plus de mission que de gestion, mais pas exclusivement.

M. Hervé de Charette – L'ADEME devait construire ses locaux à Angers, puis a décidé d'en louer. Cette décision est-elle définitive ? Combien l'arrêt de la procédure déjà lancée coûtera-t-il ? Quel est le calendrier, où en est-on, va-t-on transférer l'ensemble du personnel d'un coup ? On s'interroge car l'affaire est déjà ancienne. Peut-on, oui ou non, espérer un regroupement de tous les agents de l'ADEME à Angers ?

M. Jean Launay - Que le volet eau soit scindé dans deux programmes porte atteinte à une gestion intégrée et rend votre politique dans ce domaine peu lisible. Cela vaut en particulier pour la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques – cinquième action du premier programme – et la préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques – première action du deuxième programme.

S'agissant de le gestion des crues, outre la création de dix postes pour la prévision, vous avez confirmé la poursuite des plans d'actions de prévention des inondations. Ces initiatives émanent souvent de maîtres d'ouvrage locaux ; comment comptez-vous les soutenir ? Dans ce domaine, je partage la critique sur les indicateurs, le fait que les informations exhaustives nécessaires à améliorer la qualité de l'information sur les crues ne seront pas disponibles avant 2008, le taux de conformité des barrages autorisés, et la qualité du responsable des contrôles.

S'agissant de la préservation du bon état écologique – l'objectif 2015 – aucune donnée ne figure dans le bleu budgétaire sur le premier indicateur, relatif à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau, qui dépendra surtout de l'action des agences.

Sur le second indicateur, relatif à l'évaluation de l'efficacité de la politique de l'eau, vous annoncez un service départemental unique en 2007. Comment va-t-il s'organiser sur le terrain ? Et que compte faire l'Etat pour favoriser la politique de restauration des poissons grands migrateurs ? Les agences ne peuvent poursuivre leur action sans le concours d'autres partenaires sur le long terme.

Avec le projet de loi sur l'eau, elles doivent préparer rapidement le 9^e programme et donc obtenir les informations nécessaires sur les missions qui vont leur incomber, le décroisement des aides, la solidarité entre le rural et l'urbain, et les conditions de la péréquation financière entre agences. A titre d'exemple, l'agence de l'eau Adour-Garonne est responsable de 21% de la surface du bassin et 11% de la population mais ne reçoit que 9% des redevances. Enfin, dernier point d'inquiétude : la réduction des subventions aux associations de protection de la nature.

Pour conclure, Madame la ministre, nous aimerions que vous précisiez le plan de gestion de la rareté de l'eau avant l'examen du projet de loi sur l'eau.

M. Didier Quentin - Lors de la célébration du 30^e anniversaire du Conservatoire national du littoral – le CNL –, le 18 juillet dernier à Rochefort-sur-Mer, le Président de la République a annoncé l'affectation, tant attendue, d'une recette pérenne à cet établissement public. En l'espèce, il s'agit de la taxe de francisation des bateaux, soit 28 millions d'euros pour 2006, puisque la première année, 80% de la taxe reviendront au budget du CNL.

Pour autant, il avait été prévu que le budget de fonctionnement du CNL serait financé à hauteur de 7,4 millions grâce à une dotation prise en compte dans le budget général du ministère de l'écologie et du développement durable. Or, suite à de nombreux arbitrages, le budget du Conservatoire sera strictement maintenu puisque les crédits de fonctionnement devront être pris sur la taxe de francisation. Devant l'augmentation du prix du foncier et les fortes attentes publiques en matière d'ouverture des terrains appartenant au Conservatoire, il est essentiel que la totalité de la taxe de francisation des bateaux soit affectée au Conservatoire dans le prochain budget. Cette ressource est indispensable pour assurer la protection d'un tiers des rivages naturels français en 2050 que nous nous sommes fixé pour objectif.

Concernant le personnel du Conservatoire, son statut est fort hétérogène aujourd'hui puisqu'il se compose, pour les deux tiers, d'agents des établissements publics et pour un tiers de fonctionnaires territoriaux mis à la disposition du Conservatoire par les collectivités. Madame la ministre, pouvez-vous nous confirmer que le personnel disposera au plus tôt d'un statut unifié ?

Par ailleurs, quand le Conseil national du littoral tant attendu et réclamé par l'association des élus du littoral sera-t-il mis en place ? Nous espérons sa création rapide à l'image du Conseil national de la montagne qui fonctionne bien, et depuis plusieurs années.

M. Alfred Trassy-Paillogues - Madame la ministre, depuis près de dix-huit mois, je tente en vain d'obtenir des informations sur le fonctionnement et les actions de l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique, l'ONERC. Je n'y ai gagné qu'à être considéré comme un « parlementaire subversif » par vos services.

Il me semble que l'existence de cet observatoire n'est pas justifiée puisque ses missions recoupent celles de la mission interministérielle sur l'effet de serre, MIES, qui s'est révélée beaucoup plus efficace. Les publications de cet observatoire ne justifient en rien un budget d'un million et la mise à disposition de quatre personnes. Comme l'a suggéré M. Guillet, il conviendrait plutôt de renforcer la MIES en crédits et en personnels. Du reste, je voudrais rassurer M. Guillet, la présence française aux colloques internationaux est forte puisqu'il est arrivé que la totalité des membres de l'Observatoire assistent à une réunion à l'étranger durant plusieurs jours, voire une semaine ! (*Sourires*)

Madame la ministre, seriez-vous prête à supprimer purement et simplement l'ONERC ?

M. Hervé de Charette – Très bien.

M. Alain Gouriou - Madame la ministre, lors de votre prochain déplacement en Bretagne, vous serez amenée à vous pencher sur la prolifération des algues vertes. Les origines de ce phénomène, étudié depuis longtemps par l'IFREMER et le Centre d'étude et de valorisation des algues, sont connues : pollution d'origine agricole par excès de nitrates et mauvais fonctionnement ou absence de stations d'assainissement.

Cette pollution touche une grande partie de notre littoral. En 2004, en Bretagne, 70 000 tonnes de ces algues ont été ramassées dans 72 communes. Du reste, l'ampleur de ce phénomène est bien plus important : dans la seule baie de Laignon, le stock de ces algues en mer est évalué à 75 000 tonnes. D'après les relevés effectués cet été, ce phénomène touche également la Vendée, la Loire-Atlantique et le Cotentin. Il menace donc l'ensemble des activités de notre littoral, dont le tourisme, l'ostréiculture ou encore la pêche artisanale.

Agences de l'eau et régions ont élaboré un programme de prévention intitulé « pro-littoral ». Madame la ministre, comment envisagez-vous de soutenir cette initiative ? Nous souhaiterions que votre ministère assure la coordination d'expériences de prévention et d'élimination de ces algues menées sur des sites ciblés et limités.

Par ailleurs, les élus du littoral, dont je suis, regrettent l'annulation des crédits pour parer aux pollutions maritimes accidentelles, soit 1,2 million d'euros, alors que vous avez constaté sur place le nombre de dégazages sauvages au large des côtes et leurs conséquences sur les régions Atlantique et Manche.

M. Denis Merville – L'efficacité d'une politique environnementale ne se mesure pas seulement à la hauteur des crédits qui lui sont affectés et de leur bonne utilisation. L'environnement, c'est l'affaire de tous.

Madame la ministre, concernant le projet de loi sur l'eau sans cesse repoussé, vous annoncez sa discussion au premier semestre 2006. Comptez-vous suivre les recommandations du Sénat et renforcer la présence des élus au sein des comités de bassin ? Qu'en sera-t-il de la question de l'assainissement qui préoccupe les communes rurales et du financement de la lutte contre les inondations ? Nous aimerions que vous consultiez l'association des maires de France avant l'examen du texte au Parlement.

Concernant le tri sélectif des déchets d'équipements électriques et électroniques, un décret, datant de juillet dernier, prévoit que les producteurs prendront en charge le coût supplémentaire lié à cette collecte tandis que nous souhaitons qu'ils en assument le coût total. Selon les experts, cela reviendrait

financièrement au même. Pour autant, nous aimerions que le ministère nous assure que cette collecte ne pénalisera pas les collectivités.

S'agissant des imprimés publicitaires non sollicités, après bien des batailles, un texte réglementant leur distribution a été pris. Reste que les décrets d'application n'ont pas été publiés. Quand comptez-vous le faire ?

Quant à la réduction des subventions aux associations de protection de la nature, je les regrette également d'autant plus que les associations sont déjà touchées par la baisse des aides européennes.

Enfin, sans être de ceux qui opposent l'environnement à la chasse, je souhaite vivement que les relevés scientifiques prévus pour la chasse au gibier d'eau soient effectués car on relève des problèmes dans les estuaires. Sur ce point, l'Europe nous aidera-t-elle ?

Madame la ministre, il faut beaucoup de volonté en matière d'environnement et nous sommes à vos côtés !

M. Jean-Pierre Giran - Les parcs nationaux, c'est bien sûr une affaire d'état d'esprit, mais également de budget. Or je n'ai pas ressenti sur le terrain une augmentation significative des moyens attribués aux parcs, notamment à celui que je préside. Je m'inquiète donc de la création de 3 ou 4 nouveaux parcs et de l'extension des compétences des parcs existants par la prochaine loi sans évolution des moyens. Un parc national ne représente pas seulement un instrument de défense d'un territoire particulier mais un outil de cohésion nationale. Madame la ministre, pouvez-vous vous engager à augmenter leurs dotations ?

D'autre part, la possibilité d'obtenir un abondement de DGF ou tout autre produit pour les collectivités dont une partie du territoire est immobilisée est une bonne chose et ce point a été l'occasion d'une rare unanimité en commission. Cela permettra de garantir l'adhésion des communes au projet de parc, donc le succès du futur texte de loi sur les parcs.

M. Philippe Tourtelier - Ma question porte sur l'action 6, dont les autorisations d'engagement ont baissé de 90% et les crédits de paiement de 56%. Le principal opérateur, l'ADEME, a constaté une baisse drastique et continue de ses moyens, qui a notamment conduit au gel de 48 postes. Ceux-ci ont-ils été imputés aux 120 postes prévus en 2000-2001 pour renforcer la lutte contre le changement climatique ? Ces derniers seront-ils effectivement pourvus ?

S'agissant de l'action 5, des agriculteurs se sont engagés en Bretagne dans le programme « Eau pure ». A ma connaissance, ils n'ont toujours pas perçu les sommes qui leur avaient été attribuées en 2004, ce qui a contribué à affaiblir quelque peu la motivation pour ce programme en 2005. Peut-on espérer que les crédits pour 2006 permettront de débloquer cette situation ?

D'autre part, un rapport de l'IGAS a exigé qu'il soit mis fin au programme Cyclamed, entaché par un trafic portant sur des médicaments non utilisés : l'agrément vient d'être retiré. Mais il subsiste des problèmes de stockage et de responsabilité concernant les déchets d'activités de soin à risque infectieux – DASRI. La mise en place d'un nouveau dispositif, regroupant les médicaments non utilisés et les DASRI, recommandée par l'IGAS, ne serait-elle pas l'occasion de clarifier les responsabilités des utilisateurs, de l'industrie pharmaceutique et des pharmaciens ?

Enfin, l'action 1 du programme 3 a vu ses crédits baisser de 20%, alors qu'il s'agit de mobiliser l'Etat et les collectivités locales : cette baisse est-elle compatible avec l'expression d'une véritable volonté politique ? Vous visez l'efficacité des politiques publiques, certes, mais vous venez d'annuler 29 millions d'euros de crédits de paiement, dont 10 pour l'ADEME. Jusqu'où irez-vous ? A force de vouloir faire plus avec moins, vous devrez faire tout avec rien ! (*Sourires*)

M. Gérard Voisin - Je souhaite vous interroger sur les grands sites remarquables, politique lancée il y a près de vingt ans et qui repose notamment sur la délivrance d'un label. Les gestionnaires de ces sites mutualisent leurs expériences au sein du « réseau des grands sites de France » et doivent relever trois défis : restaurer et préserver les paysages ; organiser et gérer une fréquentation importante ; promouvoir les valeurs du développement durable. Si l'intervention de l'Etat a jusqu'à présent eu un effet de levier dans ce programme – dont la qualité a été récemment reconnue par l'OCDE – votre projet ne semble pas suffisamment en tenir compte : les objectifs et indicateurs de performance n'intégreront pas la contribution des opérations grands sites aux objectifs de la mission, et les moyens consacrés – les crédits d'intervention ont été réduits de moitié en quatre ans – ne permettront pas d'honorer les engagements pris dans pas moins de 43 sites. Je souhaiterais donc savoir, Madame la ministre, si vous comptez donner à la politique de protection et de mise en valeur des grands sites toute la place qu'elle mérite dans votre budget ?

M. Jean-Pierre Blazy - Les enquêtes montrent que le bruit constitue toujours l'une des premières sources de nuisance pour nos concitoyens : pourtant, j'ai toujours eu à déplorer, en tant qu'ancien président du Conseil national du bruit, que la politique de lutte contre le bruit soit le parent pauvre des politiques publiques environnementales. Mme Bachelot avait, en 2003, défini un plan d'action contre le bruit : pourriez-vous nous en présenter une première évaluation, portant principalement sur l'insonorisation des logements ? Par ailleurs, la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires à laquelle sont assujetties les compagnies aériennes devait rapporter 55 millions sur l'ensemble du territoire. Or la DGAC a annoncé qu'elle ne rapporterait que 25 millions pour les aéroports parisiens, 9 millions seulement ayant été versés aux gestionnaires d'ADP. Le ministre des transports compte utiliser la voie réglementaire pour modifier le dispositif de la TNSA, mais cette solution semble juridiquement fragile : ne serait-il pas préférable de modifier la loi ?

M. Jean-Marie Binetruy - Je souhaite vous interroger sur les réserves naturelles : selon certaines informations, et contrairement à ce qu'affirme notre collègue Priou dans son excellent rapport, les crédits seraient en diminution, malgré l'existence de six nouveaux projets. Pouvez-vous nous indiquer par ailleurs la façon dont les dispositions de l'action 3 et celles de l'action 4 du programme 153 s'articulent ? Lorsqu'une réserve est partiellement ou totalement couverte par une zone Natura 2000, les avantages peuvent-ils être cumulés ? Il m'a en outre été signalé que le coût à l'hectare ne constituait pas forcément un indicateur pertinent du travail des réserves naturelles et je citerai pour l'anecdote l'exemple d'une grotte occupée par des chauve-souris protégées.

M. Jean-Paul Chanteguet - Un examen attentif du programme 153 fait ressortir une baisse inquiétante des crédits, qui ne manquera pas de se répercuter sur les moyens mis à disposition des opérateurs du réseau Natura 2000 : moins 17,5% pour les parcs nationaux et moins 11 % pour les réserves naturelles en trois ans. Cela s'ajoute à la volonté affirmée de l'Etat de transférer aux collectivités locales la mise en œuvre et le financement de sa propre stratégie en faveur de la biodiversité, notamment au travers des engagements de territoires labellisés. 2,5 millions d'euros sont crédités au programme Natura 2000, mais cette légère hausse ne permettra pas à la France de rattraper son retard considérable. Pensez-vous, Madame la ministre, que votre budget soit à la hauteur de la stratégie nationale pour la biodiversité, dont les finalités et orientations ont été arrêtées en février 2004 par Mme Bachelot ?

M. Daniel Garrigue – Mon département a rejeté en 2002 un projet parachuté de site Natura 2000, couvrant la totalité de la vallée de la Dordogne. Cette procédure vient d'être relancée et nos élus, pourtant fortement impliqués dans les questions d'environnement, ont de nouveau l'impression d'être marginalisés. Cela est d'autant plus inacceptable qu'un sentiment anti-européen émerge, alors que ce n'est pas l'Europe, mais l'attitude de l'administration française qui est en cause.

Par ailleurs, je souhaite vous interroger sur les réglementations applicables à l'industrie, issues notamment du protocole de Kyoto et du règlement REACH : nous souhaitons donner l'exemple et être à la pointe du combat mais nos concurrents ne fournissent pas les mêmes efforts.

Où donc placer le curseur en matière réglementaire pour ne pas risquer de mettre nos industries en péril ? Et comment amener nos concurrents à appliquer effectivement les mêmes réglementations que nous ?

Enfin, nous manquons cruellement d'informations sur les réglementations en vigueur dans le monde. Quand bénéficierons-nous du minimum de compétences d'analyse nécessaire, et comment les parlements nationaux pourront-ils être mieux informés ? Ces règlements sont assurément nécessaires, mais nous ne pouvons ignorer que nous sommes en situation de concurrence.

M. Michel Roumegoux – Je voudrais connaître votre politique pour les parcs naturels régionaux. Ils mènent une action efficace de sensibilisation et d'éducation, mais les critères de sélection ne devraient-ils pas être renforcés ? Le nombre de candidatures augmente en effet sans que les crédits suivent. Or, pour être efficace, il faut quand même un minimum de moyens.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Il revient maintenant à Madame la ministre de répondre à toutes ces questions. Nous en viendrons ensuite au vote des deux commissions.

Mme la Ministre – J'espère que vous voudrez bien me pardonner si je ne respecte pas totalement l'ordre des interventions.

Monsieur Brottes, je partage pleinement votre position sur la responsabilité des élus. Nous avons eu l'occasion de revenir sur la convention que nous vous avons soumise, mais il faudra encore travailler sur ce sujet afin d'apporter plus de clarté, et ainsi apaiser les inquiétudes qui se font jour sur le terrain.

S'agissant des crues torrentielles, je demanderai à mes services d'examiner la question du statut et de la rémunération du personnel tout en veillant à ne pas bouleverser une organisation qui donne satisfaction.

MM. Rouault et de Charette, les effectifs de l'ADEME se répartissent de la façon suivante : 135 ETP à Paris, 215 à Angers et 76 à Valbonne. Il s'agit donc d'une décentralisation incomplète, en trois volets. Depuis 1992, les effectifs parisiens ont diminué de 65 agents, et ceux d'Angers augmentés de 133, la décision ayant été prise de transférer le siège tout en conservant une implantation parisienne.

Il reste donc trente postes à transférer depuis Paris, sur la base du volontariat ou à l'occasion de départs en retraite. Angers accueillira alors 58% des agents centraux de l'ADEME.

Parce que le projet immobilier initial semblait démesuré par rapport aux finances de l'agence, une solution de remplacement, sur le site du Grésillé, a été présentée, et semble recueillir l'approbation de tous, notamment en raison des facilités de transport. D'un coût de 12,8 millions d'euros, financé à hauteur de 3,8 millions par les ventes immobilières, ce projet permettra de regrouper les agents d'Angers sur un seul site, au lieu de quatre actuellement. Du fait de départs d'agents, l'ADEME n'occupera plus sept, mais cinq niveaux dans l'immeuble sis rue Louis Vicat, pour un loyer de 1,6 million en 2005.

Monsieur de Charette, je m'engage à vous fournir une réponse ultérieurement, car j'ignore s'il existe ou non un contentieux avec le précédent promoteur.

Pour ce qui concerne le conservatoire du littoral, je veillerai, Monsieur Quentin, à ce qu'il obtienne la totalité de la recette prévue : il s'agit d'un engagement personnel du Président de la République, que j'ai confirmé sur place.

Toutefois, il reste encore du travail à faire sur le statut du personnel, et j'avoue que le Conseil national du littoral a pris un certain retard, un décret étant en cours d'élaboration.

Pour en venir à la MIES, qui a la responsabilité d'élaborer les plans nationaux de lutte contre le changement climatique, je ne pense pas que nous puissions aller au-delà des neuf effectifs ETP qu'elle emploie actuellement. Nous regardons en revanche comment la renforcer sur le plan financier, étant donné l'importance de sa mission.

Quant à l'ONERC, un examen est en cours, et nous attendrons la publication du rapport pour prendre une décision, même si nous avons bien noté vos inquiétudes.

Monsieur Gouriou, les actions menées contre les algues vertes visent à réduire les apports en phosphate et en azote sur les bassins versants. Sans grande surprise, nous devons appliquer plus efficacement la directive sur les nitrates, ce qui ne va pas sans problèmes.

Monsieur Merville, le projet de décret sur les imprimés non sollicités est en cours d'examen par le Conseil d'Etat. De nouveaux amendements ayant été adoptés depuis la transmission du texte, le Conseil avait suspendu ses travaux, mais les a repris à ma demande. Ce décret soulevant de nombreuses difficultés juridiques, tenant à la rédaction même de l'article de loi en vigueur, le Gouvernement devra tirer toutes les conséquences de l'avis qui sera rendu à l'issue la réunion de la section du Conseil d'Etat, le 14 novembre, y compris une nouvelle modification du dispositif. Nous n'en avons pas fini sur ce sujet !

Concernant la chasse, j'ai tenu à fixer les dates de la chasse au gibier d'eau conformément aux recommandations de l'Observatoire de la faune sauvage et de ses habitats, créé en 2002. En vue de renforcer les informations disponibles et de donner plus de crédibilité aux décisions à venir, je souhaite que chacun continue de prendre part au fonctionnement de cet observatoire, et notamment la FNE et la LPO.

Sur le fond, le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé sur les dates d'ouverture de la chasse. La Commission européenne a en revanche informé mes services qu'elle a l'intention d'engager un recours en manquement, sur le fondement de l'article 228 du traité, pour non exécution de l'arrêt rendu le 7 décembre 2000 par la Cour de justice des communautés européennes, concernant les dates d'ouverture de la chasse de huit espèces.

Pour répondre à M. Voisin, je rappelle que l'opération « grand sites » a pour but de restaurer l'équilibre écologique et paysager des sites les plus visités et

les plus menacés, d'offrir un accueil de qualité et de renforcer les retombées économiques locales.

Le centenaire de la politique des sites sera célébré en 2006, et le label « grands sites de France », destiné à reconnaître des actions exemplaires, a été décerné pour la première fois à quatre sites en 2004. Si de nouvelles labellisations sont à l'étude, les opérations « grands sites » ne pourront pas concerner de nouveaux projets, compte tenu des nombreux engagements qui restent à honorer.

Je suis attentive, Monsieur Roumegoux, à la qualité et à la mise en œuvre des chartes des PNR, au cœur desquelles doit se trouver la préservation de nos paysages. Cette vocation a été perdue de vue. Je le répète : c'est une mission fondamentale des PNR.

Je ne partage pas tout à fait l'avis de M. Garrigue sur l'implication plus forte des élus dans les comités de gestion : elle améliorera les choses ! Certes, Natura 2000 n'a pas été engagé de la meilleure des manières. Aujourd'hui, pour respecter les échéances, il est normal d'associer les élus, car vous êtes sur le terrain. Je souhaite que vous m'informiez de tout dysfonctionnement. Nous ne réussirons pas sans les élus !

L'exercice sera difficile : tous les sites devront être désignés avant avril 2006. Nous avons obtenu du commissaire Dimas la suspension de la saisine de la Cour européenne de justice qui devait avoir lieu en juin, grâce à la mise à jour de la transposition des directives pour laquelle le Parlement a eu à cœur de nous aider.

Les moyens de fonctionnement, Monsieur Binetruy, accompagneront l'effort de rigueur dans les réserves naturelles. La dotation de fonctionnement passe de 10,6 à 11 millions : l'augmentation n'est pas grosse, mais des efforts d'investissement seront faits.

Le coût des réserves à l'hectare doit être explicité tant il recouvre des réalités variées. Les associations pensent que nous devrions aussi prendre en compte la fréquentation, ce que j'envisage avec bienveillance.

Pour Natura 2000, je souhaite poursuivre dans l'esprit qui nous anime depuis plusieurs années, c'est-à-dire plus près du terrain : il faut resserrer les liens avec les collectivités territoriales. Le chemin est encore long vers le respect de nos engagements à l'égard de la Commission européenne. La date de la constitution du réseau est fixée au mois d'avril 2006. Or, au 1^{er} octobre 2005, 1226 sites étaient proposés au titre de la directive habitat, et 201 notifiés au titre de la directive oiseaux. Les consultations locales sont en cours, et je vous demanderai de m'avertir de tout blocage afin que nous puissions agir instantanément. Les crédits prévus en 2006 permettront d'achever la désignation des sites, de poursuivre l'installation de comités de pilotage, la rédaction de documents d'objectifs et le processus de contractualisation – car il faut prendre soin de réussir les négociations en amont. Des plans de gestion

sont actuellement opérationnels sur 360 sites et en cours de négociation sur plus de 500 sites.

Ma réponse sur les questions de l'eau sera longue : je pourrais la transmettre à tous les parlementaires par écrit avant la fin de la semaine, et faire de même pour la question de M. Blazy.

Quant aux emballages qu'évoquait M. Tourtelier, ils concernent le ministère de la santé, auquel je transmets vos questions.

M. Méhaignerie, président de la commission des finances – Voilà quatre ans que des corporatismes bloquent le dossier des courriers non adressés ! Eco-Emballages a des moyens financiers. L'augmentation des taxes sur les ordures ménagères est telle que ne pas faire payer ceux qui nous envoient gratuitement et contre notre gré des courriers non adressés – et ne participent donc pas financièrement à Eco-Emballages – est profondément injuste. Trop, c'est trop !

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques – Il vaudrait mieux, Madame la ministre, que vous répondiez à toutes les questions oralement.

Mme la Ministre – Vous devrez donc me subir pendant quelques minutes, car les questions de M. Launay sur l'eau sont très importantes.

Suite à l'appel à projets lancé en 2003, 170 millions sont prévus sur le budget du ministère et le Fonds Barnier pour le financement des PAPI, dont 54 millions sont déjà engagés. Un amendement visera à accroître l'intervention du Fonds pour 2006 en ajoutant 15 millions aux 26 millions d'autorisations d'engagement déjà prévus.

La réforme des services de police de l'eau a été lancée par une circulaire de novembre 2004 signée par cinq ministres, qui sera appliquée dans 90% des départements en 2006.

En ce qui concerne les migrateurs, j'ai demandé à l'IGE d'évaluer les résultats des politiques menées depuis dix ans pour les redynamiser, dans le cadre de la poursuite du plan Loire et de la mise en œuvre du plan Garonne pour lesquels j'ai demandé des propositions aux préfets concernés.

Le projet de la loi sur l'eau prévoit de réguler la solidarité entre agences par une commission spécifique de l'ONEMA dans laquelle les représentants des bassins auront la majorité.

Le Sénat souhaitait renforcer la place des élus dans les comités de bassins, au détriment des usagers. Je constate que la représentation actuelle – 40% d'élus, 40% d'usagers et 20% pour l'Etat – est efficace depuis 40 ans, et je suis favorable à son maintien.

Les difficultés administratives qui ont retardé le paiement des agriculteurs en Bretagne devraient être résolues d'ici à la fin de l'année. En 2006, les aides seront prises en charge par l'Agence de l'eau.

Le projet de loi sur l'eau prévoit des plans d'action sur les marées vertes par bassins versants. Un appel à projets permettra de lancer les premières actions en 2006 avec le financement de l'Agence de l'eau.

La mise en place de filières de traitement des déchets électriques, Monsieur Merville, nécessite la publication de cinq arrêtés d'application, dont deux détaillant les dispositions permettant l'agrément des projets d'éco-organismes par les pouvoirs publics. Quatre arrêtés sont déjà en projet, et tous seront publiés avant la fin de l'année. Il faut en outre que les négociations avec les collectivités locales aboutissent. Les agréments seront délivrés au printemps 2006. Les particuliers pourront alors remettre au distributeur leur équipement usagé lors de l'achat d'un équipement neuf, et les collectivités bénéficieront de soutien pour les collectes.

Vous avez raison, Monsieur Garrigue, de souligner l'impérieuse nécessité d'adopter le projet de règlement européen REACH. La France est en retard dans la constitution du système de gestion des risques liés aux substances chimiques par rapport à l'Allemagne ou à la Suède. Une fois REACH adopté, notre industrie sera soumise aux mêmes règles que les autres Etats membres. L'industrie chimique américaine s'inquiète des répercussions de ce règlement sur les importations et envisage de saisir l'OMC.

En ce qui concerne l'aide aux riverains des aéroports, Monsieur Blazy, je consulterai ce soir le président d'ADP et les préfets de région sur les indemnités. Pour l'isolation phonique des logements, le dispositif d'aide aux riverains est géré par les gestionnaires des aéroports qui disposent, depuis le 1^{er} janvier 2005, du produit de la TNSA. De fait, les recettes de cette taxe, estimées à 55 millions, seront bien inférieures. J'ai demandé au ministre des transports d'en revoir le tarif. Cette modification pourrait se faire par décret.

Sur le Fonds Barnier, Monsieur Rouault, l'Etat doit pouvoir engager de nouvelles dépenses en matière de risques naturels pour honorer les contrats déjà passés avec les collectivités locales. A titre d'exemple, 42 PAPI ont déjà été signés suite à un appel d'offres. Nous devons aussi faire face au développement des PPR. A cette fin, le Gouvernement a déposé un amendement qui lui permettra d'augmenter ses engagements de 33 millions, grâce à la mobilisation du Fonds Barnier, et d'honorer le paiement de factures bien antérieures.

Je pense avoir répondu à tout le monde. Si tel n'était pas le cas, je répondrais par écrit.

*

* *

Après l'audition de Mme Nelly Ollin, ministre de l'Ecologie et du développement durable, **vo**tre commission des finances a examiné les crédits de la mission « **Ecologie et développement durable** ».

La Commission a tout d'abord examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, visant à transférer 30 millions d'euros du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » au programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », pour que l'État puisse augmenter d'autant la dotation budgétaire de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a défendu l'amendement, en précisant qu'il permettra à l'Ademe de mieux exécuter ses missions en matière de prévention des pollutions, de gestion des déchets et de lutte contre le changement climatique. Ces moyens financiers supplémentaires sont indispensables pour que l'État puisse respecter les engagements qu'il a déjà pris dans ces domaines, répondant ainsi aux attentes grandissantes de nos concitoyens.

Votre **Rapporteur spécial** a exprimé un avis défavorable en rappelant que le projet de loi de finances pour 2006 affectait à l'Ademe le produit de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel. Bénéficiant à compter du 1^{er} janvier 2006 d'une ressource fiscale, l'agence devrait être désormais à l'abri des mesures de régulation budgétaire et disposer des moyens financiers nécessaires au bon accomplissement de toutes ses missions.

Votre Commission, conformément à l'avis de votre Rapporteur spécial, a *rejeté* l'amendement.

Votre Commission a, ensuite, suivant l'avis de votre Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la mission Écologie et développement durable et vous demande de les adopter.

Elle a ensuite examiné trois amendements portant article additionnel au projet de loi de finances pour 2006, après l'article 79.

Après l'article 79

La Commission a d'abord examiné un amendement de M. Yves Jégo, tendant à imposer aux distributeurs de produits textiles l'obligation de s'acquitter d'une contribution financière dont le produit servirait à apporter un soutien financier aux structures de l'économie sociale qui prennent en charge la revalorisation des produits textiles et contribuent à la réinsertion sociale par l'emploi de personnes en difficulté. **M. Yves Jégo** a souligné qu'un millier d'emplois sont en jeu, notamment dans le réseau « Emmaüs », dont les activités de recyclage connaissent des difficultés. La contribution financière viserait non les fabricants de textile, mais les distributeurs.

Votre **Rapporteur spécial** a exprimé un avis défavorable, estimant qu'il était en effet légitime de chercher des moyens supplémentaires pour le réseau Emmaüs, mais que le procédé retenu n'était pas le bon.

Le Président Pierre Méhaignerie, tout en partageant les intentions poursuivies par l'amendement, a observé qu'il n'était pas opportun d'instituer une taxe dont le produit attendu avoisinerait les 500.000 euros. À proportion, les frais de recouvrement seraient en effet considérables, selon toute vraisemblance. La solution préconisée est trop complexe.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a attiré l'attention sur le fait que les difficultés d'Emmaüs viennent de ce que toute une partie des vêtements collectés s'avère irrécupérable. L'amendement mérite d'être soutenu s'il permet la taxation des produits importés, dont la qualité n'est souvent pas suffisante pour rendre un recyclage possible.

M. Denis Merville a marqué son soutien à l'amendement : la contribution financière envisagée ne frapperait pas les producteurs, aujourd'hui aux prises avec des difficultés considérables, mais les distributeurs. Le mécanisme générerait des économies en permettant la récupération des textiles. Les relais Emmaüs recrutent en outre des chômeurs de longue durée qu'ils mettent ainsi sur la voie de la réinsertion. Ces structures, qui bénéficient d'un encadrement qualifié, méritent d'être soutenues ; leur mission ne pourrait être prise en charge par les entreprises de manière aussi appropriée. Il est seulement regrettable que l'amendement ne puisse viser spécialement les importations de textile.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. André Flajolet** a précisément demandé si la taxe envisagée ne pourrait frapper spécialement les produits d'importation, au motif qu'ils ne sont pas recyclables.

Le Président Pierre Méhaignerie a répété que l'amendement mettrait en place une machinerie lourde et bureaucratique, qui ne pourrait remplir efficacement les objectifs recherchés.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a exprimé un avis défavorable à l'amendement, tout en se déclarant en plein accord avec les préoccupations qui l'ont inspiré. La voie fiscale paraît en effet peu adaptée. Une solution budgétaire serait sans conteste préférable. La Commission, conformément à l'avis de votre Rapporteur spécial, a *rejeté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Christophe Caresche, tendant à instituer une redevance sur les sacs de caisse en matière plastique non dégradable. Soutenant l'amendement, **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a expliqué que les sacs en matière plastique non dégradable constituent un fléau. Certes, leur usage tend à régresser, mais il convient de stimuler cette évolution. Le produit de la redevance envisagée fournirait en outre une ressource supplémentaire pour l'Ademe, dont le présent budget ne satisfait pas totalement les besoins.

Votre **Rapporteur spécial** a exprimé un avis défavorable à l'amendement, quoiqu'en soulignant qu'il partage l'intention de supprimer l'usage des sacs en plastique non dégradables. Mais l'article 11*bis* du projet de loi d'orientation agricole actuellement en discussion devrait résoudre la question de manière définitive, en interdisant la commercialisation et la distribution de ces sacs à partir du 1^{er} janvier 2010.

La Commission, conformément à l'avis de votre Rapporteur spécial, a *rejeté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 79

La Commission a enfin examiné un amendement du Gouvernement (**II-126**) tendant à élargir les cas et les taux d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Votre **Rapporteur spécial** a rappelé que le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier », dispose de 90 millions d'euros de réserves. Les trois dispositions contenues dans l'article additionnel proposé devraient permettre de débloquer environ 35 millions au profit de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels prévisibles, ainsi que des travaux de prévention des risques d'éboulement des ruines de Séchilienne. **M. Michel Bouvard** a soutenu l'amendement, tout en exprimant deux regrets. D'une part, les services du ministère de l'Écologie n'apportent pas toujours le soutien nécessaire au service de restauration des terrains en montagne de l'Office national des forêts, comme l'ont récemment prouvé les décisions prises au sujet de la purge du lac glaciaire de Saint-Cassien. D'autre part, les communes sont parfois prêtes à financer entièrement des plans de prévention des risques naturels prévisibles, mais, faute de personnel, la capacité d'expertise des services de l'Équipement est souvent insuffisante lorsqu'il s'agit d'élaborer ces plans. La Commission, conformément à l'avis de votre Rapporteur spécial, a *adopté* l'amendement.

AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION

Amendement n° **II-126**
présenté par le Gouvernement

Article additionnel

Après l'article 79, insérer l'article suivant :

I – Dans la limite de 16 millions d'euros par an, à compter du 1^{er} janvier 2006 et jusqu'au 31 décembre 2012, les dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles et aux actions d'information préventive sur les risques majeurs peuvent être financées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement. Le fonds prend en charge les trois quarts de la dépense.

II – L'article 128 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) est ainsi rédigé :

« Dans la limite de 33 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2012, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement peut contribuer au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé. Le taux d'intervention est fixé à 50 % pour les études et à 25 % pour les travaux. ».

III – Dans la limite de 35 millions d'euros, jusqu'au 31 décembre 2012, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement peut contribuer au financement des études et travaux visant à prévenir les conséquences dommageables qui résulteraient du glissement de terrain du site des Ruines de Séchilienne dans la vallée de la Romanche (Isère). Le taux d'intervention est fixé à 50 % pour les études et à 25 % pour les travaux.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Ce dispositif permet une amplification des politiques de prévention en réduisant la vulnérabilité des personnes et des biens exposés aux risques naturels. A terme, il réduira le nombre de victimes et les dommages aux biens. Ainsi, la sollicitation du système d'indemnisation des catastrophes naturelles s'en trouvera allégée.

I – L'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 a ouvert un financement pour moitié des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) par le fonds de prévention des risques naturels majeurs sur la période du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} septembre 2006. Ce cofinancement par le fonds Barnier a permis d'accélérer très nettement le programme d'élaboration et d'approbation des PPR, et de le maintenir jusqu'à présent à un rythme satisfaisant par rapport aux objectifs fixés. Compte tenu cependant du nombre de PPR encore en cours d'élaboration (plus de 6 000 communes sont concernées par un PPR prescrit), les besoins de financement restent importants.

Par ailleurs, pour accompagner cette politique d'élaboration des PPR et en prévoir les conséquences directes sur la mise en œuvre des dispositifs d'information qui vont de pair, il apparaît également nécessaire d'ouvrir un financement spécifique en faveur des actions d'information préventive des populations.

Il est donc envisagé d'ouvrir la possibilité, sur une période de sept ans et dans la limite de 16 millions d'euros par an, d'un financement des PPR et des actions d'information préventive par le fonds Barnier, qui prendrait en charge 75 % de la dépense.

II – L'article 128 de la loi de finances initiale pour 2004 a ouvert, dans la limite de 10 millions d'euros par an jusqu'au 31 décembre 2008, un financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs des études et des travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé.

Compte tenu des besoins exprimés dès la première année d'application de ce dispositif d'appui aux collectivités territoriales, et pour faire face à une augmentation prévisible du volume de ces besoins au cours des prochaines années, il apparaît opportun de porter cette limite à 33 millions d'euros par an et d'étendre le bénéfice de ce dispositif, jusqu'au 31 décembre 2012 aux collectivités territoriales et à leurs groupements, lorsqu'elles sont maîtres d'ouvrage de travaux dans des communes pour lesquelles un PPR est prescrit ou approuvé. Enfin, pour être réellement incitatif, ce dispositif doit s'accompagner d'un taux suffisamment élevé de subvention : il est donc envisagé de relever à 25 % le taux d'intervention pour les travaux.

En ce qui concerne la prévention contre les inondations, ce financement sera fait en complément des interventions sur crédits budgétaires

III – Le risque d'éboulement des Ruines de Séchilienne, situées dans le département de l'Isère à vingt kilomètres en amont de l'agglomération grenobloise, constitue une menace majeure pour la sécurité des personnes et des biens. Selon le volume de l'éboulement, la taille du barrage naturel instable qui en résulterait sur la vallée de la Romanche et les conditions de vidange du lac qui en suivrait la rupture, le nombre de victimes pourrait aller de quelques dizaines à quelques centaines ou plus et les dégâts économiques se chiffrer en milliards d'euros.

Dans le prolongement des mesures de prévention et de surveillance du site déjà mises en œuvre (expropriation des biens les plus directement menacés, suivi permanent du phénomène de glissement), des études et travaux s'avèrent nécessaires pour la mise en place, à plus ou moins long terme, de parades contre les risques, directs et indirects, que représente un tel éboulement. Ces études et travaux portent sur les points suivants :

- l'étude et la réalisation de dispositifs de contention (casiers hydrauliques et renforcement de digues) destinés à atténuer ou à contenir l'onde de crue résultant de la rupture du barrage naturel dans les hypothèses d'éboulements limités ;

- la réalisation d'une déviation routière dans le versant rive gauche de la Romanche permettant d'assurer la continuité de la desserte de l'amont vers l'aval ;

- l'étude et la réalisation d'un dispositif de vidange du lac de retenue, sous la forme d'une galerie hydraulique dans le versant rive gauche, qui permettrait de limiter les risques pour les vies humaines et les biens à l'aval dans les hypothèses d'éboulements moyens ou importants.

La réalisation de ces mesures est envisagée sur une période de 7 ans, la participation du fonds s'élevant globalement à 35 M€ sur la base des taux retenus pour les études et travaux des collectivités territoriales.

ANNEXE

Liste des personnes entendues par votre Rapporteur spécial

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer de nouveau ses vifs remerciements aux personnes qu'il a rencontrées et qui lui ont fourni les éléments nécessaires à la préparation de ce rapport.

- Au ministère de l'Écologie et du développement durable :
 - M. Bernard BRILLET, Directeur adjoint du Cabinet de la ministre ;
 - M. Pierre PEDINIELLI, Conseiller chargé des Relations avec le Parlement.
- À l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) :
 - Mme Gwénaëlle BAUDET, Chef de Cabinet ;
 - M. Xavier LEFORT, Secrétaire général ;
 - Mme Michèle PAPPALARDO, Présidente.
- Au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres :
 - M. le Député Didier QUENTIN, Président.
- À l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique :
 - M. Marc GILLET, Directeur.
- Au Conseil national du développement durable :
 - Mme Anne-Marie DUCROUX, Présidente.
