



N° 3363

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 14

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapporteur spécial : M. Philippe ROUAULT

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER : PRÉVENIR LES RISQUES ET LUTTER CONTRE LES POLLUTIONS</b> .....	11
<b>I.– UN ENGAGEMENT DE PRÉVENTION RENOUVELÉ CONTRE LA POLLUTION ET LES RISQUES</b> .....	11
A.– LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES .....	11
1.– Les risques accidentels .....	12
2.– Les risques chroniques .....	12
3.– La montée en puissance du marché de quotas de gaz à effet de serre .....	13
4.– La hausse des moyens à l'inspection des installations classées .....	13
B.– LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS .....	14
1.– Le programme national de prévention du risque sismique .....	14
2.– Les plans de prévention des risques naturels .....	14
C.– UNE POLITIQUE DES DÉCHETS TOUJOURS PLUS OFFENSIVE .....	15
1.– Les lignes générales de la politique des déchets .....	15
2.– L'action combinée de l'incitation et de la réglementation .....	15
3.– L'action spécifique de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) .....	16
<b>II.– LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS AQUATIQUES</b> .....	17
A.– LA LUTTE CONTRE LES INONDATIONS .....	17
1.– Une meilleure information .....	17
2.– Une relance de la prévention .....	18
B.– LA RÉDUCTION DE LA POLLUTION PAR LES PRODUITS PHYTOSANITAIRES .....	18
C.– UNE ACTION SPÉCIFIQUE CONTRE LES NITRATES .....	19

<b>III.– LE SOUTIEN EFFICACE DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME</b> .....	20
A.– L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS) : DES GAINS CONTRAINTS DE PRODUCTIVITÉ.....	20
B.– L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL (AFSSET), AGENCE EN PLEINE CROISSANCE .....	21
<b>CHAPITRE II : PROTÉGER LES MILIEUX ET LA BIODIVERSITÉ</b> .....	23
<b>I.– UN BILAN TRÈS POSITIF DE L'EXÉCUTION 2005</b> .....	23
A.– UNE ENVELOPPE D'ENVIRON 130 MILLIONS D'EUROS .....	23
B.– UNE EXÉCUTION COMPLÈTE DES CRÉDITS 2005 .....	24
<b>II.– L'ENGAGEMENT D'UNE STRATÉGIE COHÉRENTE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ SUR LE PLAN NATIONAL</b> .....	24
1.– La stratégie nationale pour la biodiversité, cadre général d'action.....	24
2.– La progression des connaissances sur la biodiversité en France .....	26
3.– La protection et la réhabilitation de sites naturels .....	27
<b>III.– LA PRÉSERVATION PRIVILÉGIÉE DE CERTAINS ESPACES</b> .....	28
A.– LES RÉSERVES NATURELLES NATIONALES.....	28
B.– LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX MODIFIÉS PAR LA LOI DU 14 AVRIL 2006 .....	29
C.– LES OPÉRATIONS « GRAND SITE » EN LÉGÈRE PROGRESSION .....	30
1.– L'extension des grands sites et la labellisation .....	30
2.– Environ un million d'euros par grand site .....	31
<b>IV.– EAU ET MILIEUX AQUATIQUES</b> .....	32
A.– L'AMÉLIORATION DES STRUCTURES.....	32
1.– La négociation du IX <sup>e</sup> programme des agences de l'eau (2007-2012).....	32
2.– La réforme de la police de l'eau .....	33
B.– LA PRÉSERVATION DES MILIEUX NATURELS .....	33
1.– La transposition de la directive sur l'eau .....	33
2.– L'action en faveur des zones humides .....	35
<b>CHAPITRE III : MOBILISER EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	37
<b>I.– LÉGÈRE PROGRESSION DU PLAFOND D'EMPLOIS DU MINISTÈRE</b> .....	37
A.– DES EFFECTIFS NOUVEAUX POUR NATURA 2000 ET L'INSPECTION DES SITES CLASSÉS.....	38
1.– Une quarantaine d'emplois nouveaux au total .....	38
2.– La ventilation des effectifs entre les différents programmes et actions .....	38

B.– LA GESTION TRÈS CONTRAINTÉ DES EFFECTIFS.....	40
1.– Le développement graduel des délégations de gestion.....	40
2.– Le problème des mises à disposition.....	41
a) <i>Les agents mis à disposition par le ministère</i> .....	41
b) <i>Les agents mis à disposition du ministère en provenance d'autres administrations</i> .....	42
<b>II.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'ÉCOLOGIE AU NIVEAU CENTRAL</b> .....	42
A.– LE NOUVEAU DÉCOUPAGE DE L'ACTION DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	43
1.– Le développement durable, objet d'une nouvelle prise de conscience.....	43
2.– L'action de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES).....	44
3.– Vers un rapprochement entre la MIES et l'ONERC ?.....	44
B.– L'ACTIVITÉ DE L'IFEN EN FAVEUR DE LA CONNAISSANCE ENVIRONNEMENTALE.....	46
C.– LE RAYONNEMENT INTERNATIONAL À L'HEURE DE LA RÉORGANISATION.....	47
D.– VERS UNE UNIFICATION DE LA POLITIQUE DE COMMUNICATION.....	47
E.– LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC.....	48
<b>CHAPITRE IV : COUP DE PROJECTEUR SUR DEUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS</b> .....	51
<b>I.– L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE</b> .....	51
A.– DE NOUVELLES RESSOURCES AFFECTÉES EN 2006.....	51
1.– Le budget de l'opérateur en 2006.....	51
2.– Les prévisions pour 2007.....	52
B.– UNE APPRÉCIATION NUANCÉE DE LA COUR DES COMPTES SUR L'ÉVOLUTION DE L'ÉTABLISSEMENT.....	53
1.– Une délocalisation mal conçue et mal conduite.....	53
a) <i>Des erreurs de mise en œuvre</i> .....	53
b) <i>Le défaut initial de conception</i> .....	53
2.– Les incertitudes de financement, facteur d'inefficacité.....	54
<b>II.– LE MUSÉUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE, INSTITUTION ANCIENNE EN PLEIN RENOUVEAU</b> .....	54
A.– DES PROGRÈS TRÈS APPRÉCIABLES DEPUIS 2001.....	54
1.– La réforme de l'établissement en 2001.....	55
2.– Une action concrète et très actuelle en faveur de la biodiversité.....	55
C.– DES EFFORTS À SOUTENIR.....	55
1.– Un plan de financement pluriannuel.....	55
2.– Des besoins à mieux prendre en compte.....	56

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	57
<i>Article 48 : Redevances cynégétiques</i> .....	62
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	67
<b>ANNEXE</b> .....	69

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 54 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Au 31 octobre, les réponses lui avaient été transmises dans leur intégralité. Votre Rapporteur spécial a en particulier apprécié cette année la précision et la qualité.

### Synthèse

Les attentes des Français en matière d'environnement sont de plus en plus fortes. Or la mission *Écologie et développement durable* n'avait pas évolué ces dernières années à la hauteur de ces attentes. Le présent projet de loi de finances propose un rattrapage qui, selon la ministre de l'Écologie et du développement durable, place la mission « aux premiers rangs de l'effort financier du Gouvernement pour 2007 ».

Les crédits inscrits dans la mission *Écologie et développement durable* ne permettent pas au demeurant d'apprécier l'ensemble de l'effort consenti. La loi de finances pour 2006 a en effet affecté aux opérateurs de la mission, au premier rang desquels l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, des ressources fiscales qui justifient une diminution, voire une suppression, des dotations budgétaires qui leur étaient précédemment allouées. Compte tenu de ces différents facteurs (22 millions d'euros supplémentaires en dotation budgétaire, 376 millions d'euros de taxes affectées, contribution du fonds Barnier de 50 millions d'euros), la politique de l'écologie devrait enregistrer pour 2007 une hausse globale de ses moyens de 9,3 %.

L'accent continuera de porter sur Natura 2000 : en ce domaine, grâce à une mobilisation exemplaire, la France cesse cette année d'être la lanterne rouge des États membres de l'Union européenne. Cinq ans après la catastrophe d'AZF à Toulouse, l'inspection des sites classés reçoit de nouveaux renforts qui complètent le plan de renforcement pluriannuel de ses moyens d'intervention.





## INTRODUCTION

Le présent projet de loi de finances propose une hausse appréciable des crédits de la mission *Écologie et développement durable*, de l'ordre de 2,5%. Dans un contexte budgétaire difficile, cette augmentation prend une signification toute particulière, d'autant qu'elle est étayée par le renforcement parallèle des opérateurs de la mission, auxquels ont été attribuées l'an dernier des ressources fiscales nouvelles. La dotation proposée pour la mission *Écologie et développement durable* en 2007 s'élève à 637 millions d'euros en crédits de paiement et à 698 millions d'euros en autorisations d'engagement contre 614,6 millions d'euros de crédits de paiement votés et 632 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes en 2006.

L'architecture de la mission ne paraît cependant pas complètement satisfaisante.

Pour la deuxième année de mise en œuvre de la loi organique, les trois programmes ont été conservés, mais leur responsable a changé, du moins pour les deux premiers. Il s'agit désormais de la secrétaire générale du ministère de l'Écologie et du développement durable.

Car chacun des deux programmes en question inclut des actions qui relèvent de la direction de l'Eau. L'an dernier, les responsables de ces deux programmes étaient le Directeur de la prévention des pollutions et des risques et le directeur de la Nature et des paysages. Cela revenait à placer les services de la direction de l'Eau dans l'orbite budgétaire des deux autres directions. **La responsabilité budgétaire s'exerçait ainsi en décalage relatif avec le fonctionnement administratif.** Ce décalage n'aurait pas constitué un inconvénient majeur si la structure administrative du ministère ne correspondait pas à une distinction effective entre trois grands types d'activité. Le schéma retenu pour la mission impose en vérité à la politique de l'écologie une cote mal taillée.

Dans cette mesure, il se justifie donc que ce soit désormais la secrétaire générale de l'administration qui soit aussi la responsable des deux programmes, puisqu'elle « chapeaute » les trois directions concernées. Cette solution de pis-aller ne doit cependant pas exclure une réflexion sur le découpage de la mission. La ministre de l'Écologie et du développement durable a annoncé que la fusion des trois programmes en un programme unique est à l'étude. À défaut, la création d'un programme spécifique *Eau* pourrait être aussi une solution.

La clarté risque de ne pas y trouver davantage son compte. Cela supposerait en outre qu'un nouveau programme emprunté à une autre mission soit inclus dans la mission *Écologie et développement durable*, puisqu'il est exclu qu'elle n'en comporte qu'un.



## **CHAPITRE PREMIER : PRÉVENIR LES RISQUES ET LUTTER CONTRE LES POLLUTIONS**

Malgré une baisse apparente, les moyens mis à disposition du programme sont en progression réelle par rapport à 2006.

L'an dernier, une subvention de 32 millions d'euros en autorisations d'engagement était allouée sur ce programme à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Or elle reçoit cette année le produit de taxes fiscales, ce qui justifie la suppression de cette subvention (*cf. infra*, chapitre IV). D'autre part, il y a une modification de périmètre entre 2006 et 2007. L'action n° 6 *Lutte contre le changement climatique* est supprimée. Affectés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), les 10,3 millions d'euros qui y étaient inscrits figurent désormais à l'action *Développement durable* du programme *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable*. Ce transfert a pour objectif de conforter les moyens affectés au développement durable.

Compte tenu de ces deux changements, les autorisations d'engagement devraient s'élever à 135 millions d'euros, alors que le présent projet de loi de finances propose d'en ouvrir 141 millions d'euros.

### **I.- UN ENGAGEMENT DE PRÉVENTION RENOUVELÉ CONTRE LA POLLUTION ET LES RISQUES**

Outre les actions relevant de la direction de l'Eau, le programme *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* met en œuvre trois objectifs principaux : la prévention des risques, pollutions et nuisances d'origine essentiellement industrielle ; la réduction et la récupération des déchets ; la prévention des risques naturels (mouvements de terrain, tremblements de terre, raz-de-marée, risque volcanique, atmosphérique, avalanches, incendies de forêt...).

#### **A.- LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES**

Cinq ans après la catastrophe d'AZF à Toulouse et trois ans après l'adoption de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, la prévention des risques demeure une préoccupation constante dans l'esprit de nos concitoyens. Pour répondre à cette attente, la mission œuvre sur plusieurs fronts.

### 1.— Les risques accidentels

L'un des buts principaux de la loi du 30 juillet 2003 a été de mieux prendre en compte les risques accidentels dans l'urbanisme autour des sites Seveso, au travers de la création des plans de prévention des risques technologiques. Un autre objectif était de renforcer la concertation avec les acteurs internes et externes de l'entreprise.

La direction de la prévention des pollutions et des risques a mis au point en 2005 le dispositif réglementaire concernant la maîtrise des risques technologiques et la maîtrise de l'urbanisation autour de ces établissements, compte tenu des nouvelles dispositions introduites par la loi. Ces textes se sont appuyés sur les expérimentations menées sur huit sites pilotes en 2004 et 2005.

Les 421 plans de prévention des risques technologiques à élaborer d'ici le 31 juillet 2008 concernent 622 établissements industriels classés Seveso, recensés au 1<sup>er</sup> janvier 2005 sur plus de 900 communes. Ils seront réalisés en quatre phases successives.

L'élaboration des 124 plans de prévention des risques technologiques de la première phase a été engagée au dernier trimestre 2005. Il s'agit dans un premier temps de mettre à niveau les études des dangers, ce qui devrait permettre d'apprécier la maîtrise des risques dans les établissements. Trois plans de prévention des risques technologiques sont déjà entrés en phase opérationnelle.

### 2.— Les risques chroniques

Plusieurs pans importants du plan national santé-environnement (PNSE) adopté par le Gouvernement en juin 2004 sont mis en œuvre par la mission *Écologie et développement durable*, notamment en ce qui concerne le risque chronique dû aux installations industrielles : réduction des émissions de substances toxiques ou polluantes dans l'air et dans l'eau, prévention de la présence de légionelles dans les tours aéro-réfrigérantes, sites pollués au plomb, anciens sites industriels ayant employé de l'amiante.

La réglementation sur la prévention de la légionellose a été considérablement renforcée (décrets et arrêtés entrés en vigueur en mai 2005). Les contrôles ont augmenté. 438 établissements sont particulièrement suivis dans le cadre de l'action du PNSE de réduction des émissions toxiques dans l'air. 182 établissements ont d'ores et déjà engagé un programme de réduction de leurs émissions.

### 3.– La montée en puissance du marché de quotas de gaz à effet de serre

L'un des moyens de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) retenus par l'Union européenne pour lutter contre le réchauffement climatique est l'adoption d'une directive mettant en place des quotas d'émission de GES pour les principaux sites industriels émetteurs et un marché des quotas de CO<sub>2</sub>.

Le plan national d'affectation des quotas, qui alloue à chacun des 1.085 sites concernés ses quotas pour 3 ans, a été adopté au premier semestre 2005. La direction de la prévention des pollutions et des risques a préparé l'adoption du plan national d'affectation des quotas pour la deuxième période d'engagement (2008-2012). Le plan a été présenté au public en juillet 2006.

### 4.– La hausse des moyens à l'inspection des installations classées

La catastrophe d'AZF à Toulouse en 2001 avait mis en évidence l'insuffisance des moyens de l'Inspection des installations classées pour mener à bien ses missions. Cette insuffisance, confirmée par plusieurs rapports officiels, a conduit le Premier ministre à décider en 2003 de renforcer les effectifs de 400 postes en quatre ans (entre 2004 et 2007).

Entre 2004 et 2006, l'inspection a reçu près de 200 renforts, ce qui a notamment permis de renforcer la présence de l'inspection sur le terrain en augmentant le nombre de contrôles. Dix créations de postes nouvelles sont prévues dans le présent projet de loi de finances. Un plan de modernisation de l'inspection a été adopté début 2004 afin d'accompagner ces renforts.

L'inspection des installations classées aura ainsi été renforcée de 210 inspecteurs en trois ans. Votre Rapporteur spécial estime que cette augmentation marque un progrès considérable dans la marge d'action de l'inspection. Son effectif sera de 1.200 ETPT en 2007 (voir chapitre III ci-après)

#### **La diffusion de l'information sur la pollution de l'air**

Le plan air, qui a fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 5 novembre 2003, répertorie les actions décidées pour lutter contre la pollution atmosphérique à la suite de la pollution exceptionnelle par l'ozone qui a accompagné la canicule de l'été 2003. Ces actions portent, d'une part, sur la réduction continue des émissions, et, d'autre part, sur les mesures à prendre lors des pics de pollution, en ce qui concerne la réduction des émissions et l'amélioration de l'information du public.

Grâce à un partenariat avec France Télévisions, des cartes de prévision de pollution par l'ozone sont désormais régulièrement rendues publiques. Effective en juin 2005, cette diffusion a été reconduite durant l'été 2006. Elle contribue de manière très significative à améliorer l'information du public.

## B.— LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

L'activité humaine n'est pas la seule source de risques pour les biens et les personnes. Aussi la direction de la prévention des pollutions et des risques pilote-t-elle également une politique de prévention des risques naturels.

### 1.— Le programme national de prévention du risque sismique

De même que le risque de crues exceptionnelles des grands fleuves, le risque sismique, quoique moins connu, apparaît pourtant non négligeable.

Présenté en Conseil des ministres du 8 décembre 2004 et engagé en novembre 2005, le programme national de prévention du risque sismique porte sur quatre volets principaux traitant respectivement de la connaissance du risque et de l'information, de sa prise en compte dans les constructions, de la concertation à instaurer sur ce sujet et enfin du risque de raz-de-marée.

Différents ateliers travaillent actuellement sur tous ces thèmes au sein du ministère de l'Écologie. Les Antilles, qui semblent la zone la plus menacée, devraient faire l'objet d'un plan spécial qui est en cours d'élaboration au niveau interministériel.

### 2.— Les plans de prévention des risques naturels

Plus de 21.000 communes sont exposées à des risques naturels majeurs menaçant les biens et les personnes. L'État a mis en place une politique de prévention dont l'un des outils est, depuis 1995, le plan de prévention des risques naturels. Ce plan a pour objet de rassembler la connaissance des risques sur un territoire donné, d'en déduire une délimitation des zones exposées et de définir des prescriptions en matière d'urbanisme, de construction et de gestion dans les zones à risques, ainsi que des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde des constructions existantes dans cette zone.

L'objectif de 5.000 plans de prévention des risques naturels approuvés a été atteint à la fin 2005. La démarche doit être poursuivie pour des territoires sur lesquels les menaces restent lourdes. Mais il conviendra aussi de réviser les documents existants au regard de l'avancement des connaissances ainsi que des difficultés constatées lors de la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels approuvés.

## C.– UNE POLITIQUE DES DÉCHETS TOUJOURS PLUS OFFENSIVE

La réduction des déchets constitue un enjeu essentiel de la politique de l'environnement. L'année 2006 a vu des progrès notables en ce domaine.

### 1.– Les lignes générales de la politique des déchets

Après avoir mené une large consultation de mai à juillet 2005, les pouvoirs publics ont jugé indispensable de donner un nouvel élan à la politique des déchets. La communication en conseil des ministres de Mme Nelly Olin, ministre de l'Écologie et du développement durable, le 21 septembre 2005, a défini les nouvelles orientations.

Elles reposent sur le principe d'une participation active des citoyens à la gestion des déchets, qui ne peut plus être ressentie comme un simple service. Alors que la production de déchets ménagers s'élève aujourd'hui à 360 kg par an et par habitant (dont 80 % – soit 290 kg – sont incinérés ou mis en décharge), l'objectif est fixé de ramener, en 5 ans, à 250 kg par an et par habitant le poids des déchets mis en décharge ou incinérés. Dans 10 ans, cette quantité devrait même se réduire à 200 kg.

### 2.– L'action combinée de l'incitation et de la réglementation

Pour **réduire la production de déchets**, de nouvelles actions sont mises en œuvre, notamment la une grande campagne de communication de l'ADEME « *Réduisons vite nos déchets, ça déborde* » (cf. 3) et la mise en place d'un plan ambitieux de développement du compostage domestique.

Le **recyclage** se développe grâce à une sensibilisation accrue des citoyens, due au renforcement du nombre d'ambassadeurs du tri qui devrait passer à 3.000 d'ici la fin de l'année 2008. La taxe générale sur les activités polluantes TGAP se met en place sur les déchets d'équipements électriques et électroniques. Elle devrait permettre un meilleur fonctionnement de la filière.

Parallèlement, les usines d'incinération qui n'étaient pas aux normes à l'échéance du 28 décembre 2005 ont été fermées. Les actions en vue de la fermeture des **décharges non autorisées** s'intensifient. Plus de 450 décharges de ce type ont été fermées en moins de deux ans. La question de leur réhabilitation se pose néanmoins.

Enfin, une aide aux communes concernées par l'implantation des centres de stockage de déchets ménagers et assimilés ainsi que des incinérateurs a été mise en place. Ces communes ont la possibilité de lever une taxe sur les tonnages entrants dans les centres de stockage de déchets ménagers et assimilés et les incinérateurs créés après le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Le montant de cette taxe est plafonné à 3 euros la tonne entrante.

### 3.- L'action spécifique de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

L'ADEME contribue à la mise en œuvre des orientations de la politique de gestion des déchets présentée en conseil des ministres en septembre 2005. Pour ce faire, elle développe les connaissances par les études, l'observation et la recherche et développement. Elle informe et sensibilise les publics concernés ; elle conseille les acteurs locaux grâce à son expertise et la diffusion d'outils et de méthodes ; elle soutient enfin la réalisation de projets par des aides à la décision ainsi que des aides financières ciblées concentrées sur des opérations exemplaires ou des priorités locales. Ces aides sont le plus souvent mises en œuvre conjointement avec les conseils généraux ou régionaux.

En 2005, l'ADEME a ainsi engagé 48,3 millions d'euros <sup>(1)</sup> en faveur de la gestion des déchets, dont 37 millions d'euros pour des aides locales aux décisions ou aux équipements, auxquels se sont ajoutés 14,2 millions d'euros en provenance des régions et 41,1 millions d'euros en provenance des départements.

En 2005, elle a notamment contribué à la mise en œuvre du **plan national de prévention de la production des déchets**, en lançant la campagne nationale de communication vers le grand public (« *Réduisons vite nos déchets, ça déborde* »). Elle a participé aux actions du ministère de l'Écologie et du développement durable comme la réduction des sacs de caisse (animation de la concertation locale) ou l'opération « *Stop Pub* » visant à limiter la distribution dans les boîtes aux lettres d'imprimés publicitaires non sollicités. L'opération « déchets – 10 % » s'est poursuivie avec 100 entreprises.

L'ADEME a soutenu la mise en place de filières de gestion de **produits en fin de vie** dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs. Elle a contribué à l'élaboration de la réglementation sur les imprimés non sollicités et les déchets d'équipements électriques et électroniques ; elle a assuré un rôle d'observation et de suivi pour la plupart de ces filières, en dressant notamment en 2005 le premier bilan de la filière des pneumatiques ; elle a accompagné la préparation de filières en cours de montage, pour les bois imprégnés, les bateaux de plaisance et les mobiliers professionnels. L'agence a également dû poursuivre la prise en charge directe de l'indemnisation de la filière des huiles moteurs usagées, pour un montant de 13,4 millions d'euros en 2005.

Enfin, l'agence a promu les démarches territoriales de gestion de déchets au travers des Contrats Territoriaux Déchets (8 nouveaux contrats en 2005) et du projet franco-allemand OPTIGEDE (optimisation territoriale de la gestion globale de déchets) soutenu par le programme européen LIFE.

---

(1) Hors indemnisation de la filière des huiles usagées (13,4 millions d'euros).



## II.- LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS AQUATIQUES

Dans le domaine de l'eau, la prévention des risques et la lutte contre les pollutions revêt deux formes : d'une part la lutte contre les inondations (action n° 3, *Gestion des crues*), d'autre part la gestion qualitative de l'eau, qui concerne au premier chef la réduction de la pollution par les produits phytosanitaires (action n° 5, *Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques*).

### A.- LA LUTTE CONTRE LES INONDATIONS

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, une grande crue sur la Seine se traduirait par plus de 10 milliards d'euros de dommages, le même événement se chiffrant à 3 milliards d'euros sur la Loire et à 6 milliards d'euros sur le Rhône. La lutte contre les inondations constitue donc un enjeu considérable en matière de protection des personnes et des biens.

#### 1.- Une meilleure information

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a permis de mettre en place des outils d'information des populations (information lors des transactions, pose de repères de crues, conférence communale sur les risques), de gestion des crues au regard de l'aménagement du territoire (servitudes de sur-inondations, plan d'action anti-érosion dans certains bassins-versants, etc.) ou de réduction de la vulnérabilité dans les zones inondables (remontée des tableaux électriques, zones refuges, etc.).

La réorganisation de l'ensemble des 54 services d'annonces des crues (140 équivalents temps plein sur 70 sites) a regroupé ceux-ci en 22 services de prévision des crues (SPC), comportant chacun 5 à 10 agents à temps plein. À la tête de leur réseau, le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI), rattaché au directeur de l'eau, anime l'ensemble des services, développe des méthodes et assiste les SPC en situation de crise. Il est composé d'hydrologues et de météorologues, et localisé à Toulouse, à proximité immédiate du centre national de prévision météorologique de Météo-France.

Le fruit de cette réforme est visible sur Internet : une carte de vigilance crues (« vigicrues ») est accessible depuis juillet 2006 aux particuliers et aux décideurs (maires et services de l'État) et permet de prévenir les populations de l'imminence d'une inondation. Cette carte est encore dans une phase de test mais a déjà servi à prévoir les crues d'octobre avec un très bon degré de fiabilité. Une fois toutes les validations terminées, l'outil sera évalué par un indicateur du projet annuel de performance qui décrira l'évolution de son degré de fiabilité sur une année.

## 2.– Une relance de la prévention

Le Gouvernement a également décidé de relancer la politique de prévention des inondations, qui suit quatre axes.

Premièrement, une meilleure information préventive des acquéreurs et des locataires sur les risques naturels auxquels sont exposés leurs logements sera progressivement disponible sur un serveur national dénommé « cartorisque ».

Deuxièmement, les programmes de prévention des risques d'inondation par bassins versants seront renforcés et les plans d'actions pour les grands fleuves seront généralisés. Depuis 2003, 42 bassins versants parmi les plus exposés ont été retenus pour la mise en place de programmes incitant les collectivités territoriales à conduire des travaux de réduction de la vulnérabilité et de protection. Une démarche comparable est développée sur les bassins de la Loire et du Rhône. En 2007, des programmes d'action seront lancés sur la Seine et la Garonne ainsi que sur de nouveaux bassins versants sensibles pour couvrir plus des trois quarts des populations exposées aux risques d'inondation.

Ce sont 110 millions d'euros qui seront engagés, notamment grâce à une mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs. Dit « fonds Barnier », il a été créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement pour financer l'expropriation de biens exposés à certains risques naturels menaçant gravement des vies humaines. Il est principalement alimenté par une part des primes pour la couverture du risque de catastrophes naturelles figurant dans les contrats d'assurances.

Troisièmement, 500 nouveaux plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) seront approuvés d'ici fin 2007 pour mieux maîtriser l'urbanisation en zone inondable.

Quatrièmement, la sécurité des ouvrages hydrauliques sera contrôlée de manière systématique. L'opération portera sur 7.000 kilomètres de digues, dont un tiers conditionne directement la sécurité de deux millions de personnes. D'ici fin 2007, 30 % des digues feront l'objet d'un contrôle approfondi des services de l'État. Les obligations des propriétaires des ouvrages les plus sensibles seront enfin renforcées.

## B.– LA RÉDUCTION DE LA POLLUTION PAR LES PRODUITS PHYTOSANITAIRES

La France occupe le troisième rang mondial sur le marché des produits phytosanitaires. Cette utilisation massive entraîne une pollution généralisée des eaux : le dernier bilan publié fait ainsi état d'une contamination de 73 % des points d'observation en eau superficielle et de 57 % en eau souterraine. Les résultats sont particulièrement préoccupants en Martinique et Guadeloupe.

Pour lutter contre ces pollutions les pouvoirs publics ont engagé des actions combinant :

- des mesures réglementaires, qui incombent au ministère chargé de l’Agriculture, visant à interdire les produits les plus souvent détectés (atrazine) et à rendre plus sévère les conditions d’autorisation de mise sur le marché des autres produits ;

- des mesures d’information portant sur la connaissance de la pollution depuis 1998 ;

- des mesures incitatives rassemblées dans un programme national engagé à l’été 2000 et conduisant à mettre en place des actions préventives visant à protéger la qualité de l’eau ;

- la mise en place, à partir de l’année 2000, d’une taxe sur les pesticides.

Un **plan pesticides** a été adopté par le Gouvernement. Ce plan s’inscrit dans le cadre du plan national santé environnement de 2004 ainsi que dans le volet agricole de la stratégie française pour la biodiversité de novembre 2005. Il prévoit la réduction de 50 % des quantités vendues de substances actives les plus dangereuses. Les actions qui le composent sont organisées en cinq axes :

- agir sur les produits en améliorant leurs conditions de mise sur le marché ;

- agir sur les pratiques et minimiser le recours aux pesticides ;

- développer la formation des professionnels et renforcer l’information et la protection des utilisateurs ;

- améliorer la connaissance et la transparence en matière d’impact sanitaire et environnemental ;

- évaluer les progrès accomplis.

Au niveau européen, une directive dérivée de la directive-cadre sur l’eau est en cours d’élaboration par la Commission et devrait être proposée à l’automne.

### C.- UNE ACTION SPÉCIFIQUE CONTRE LES NITRATES

La directive 91/676/CEE du 31 décembre 1991 a imposé aux États membres de l’Union européenne de classer en zone vulnérable les zones où les taux de nitrate dans l’eau sont supérieurs à 50 mg/litre. Ils doivent également mettre en œuvre des programmes d’action pour les agriculteurs. En France, la révision des zones vulnérables qui s’est achevée à l’issue d’une longue négociation dans le bassin de la Seine et en Artois-Picardie a mis fin à un contentieux européen pour insuffisance de classement.

La maîtrise des pollutions dans les élevages, objectif visé par la loi de 1976 relative aux installations classées et par la directive « nitrates » de 1991, suppose des investissements dans les bâtiments d'élevage (étanchéité et capacités de stockage) et l'amélioration des pratiques agricoles (gestion de la fertilisation et des terres). Un programme de maîtrise des pollutions d'origine agricoles (PMPOA) a été mis en place en 1995, reposant sur l'attribution d'aides publiques (60 % dont 30 % agences de l'eau).

Cette démarche est actuellement poursuivie sous une forme améliorée, le PMPOA 2. Conjointement avec le ministère de l'Agriculture, un effort important de mobilisation de la profession agricole a été lancé afin que l'effet de ce programme soit le plus fort possible. Enfin, une action spécifique est menée en Bretagne. Directement placée sous la responsabilité du préfet de région, elle s'inscrit dans le cadre du programme *Interventions territoriales de l'État*, inclus dans la mission *Politique des territoires* (action n° 2 *Eau-Agriculture en Bretagne*).

### **III.- LE SOUTIEN EFFICACE DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME**

Outre l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, dont l'importance réclamait que votre Rapporteur spécial lui consacre un chapitre séparé, deux opérateurs œuvrent à la réalisation du programme : l'Institut national de l'environnement et des risques et l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail.

#### **A.- L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS) : DES GAINS CONTRAINTS DE PRODUCTIVITÉ**

Conformément aux missions qui lui sont confiées, l'INERIS poursuit des activités d'expertise et de recherche sur les risques industriels, les produits chimiques et leur impact sur l'homme et sur l'environnement. Il certifie également des matériels et des produits, élabore et publie des guides de bonne pratique, forme les agents en charge des questions de prévention et de sécurité industrielles et pilote des partenariats européens. Il agit pour le compte de l'État, et réalise des prestations pour le compte des entreprises et des collectivités territoriales. C'est l'origine des 24,7 millions d'euros de ressources propres qui sont inscrites, pour son budget 2006, dans le présent projet annuel de performances.

En 2007, l'INERIS mettra l'accent d'une part sur la prévention des risques accidentels, d'autre part sur l'expertise des produits chimiques et sur la compréhension des risques émergents susceptibles d'affecter la santé et la qualité de l'environnement (perturbateurs endocriniens, nanoparticules, champs électromagnétiques, ...).

**LA DOTATION DE L'INERIS DANS LA MISSION ÉCOLOGIE**

(en milliers d'euros)

Nomenclature LOLF	Exécution 2005		LFI 2006		PLF 2007	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 181 Prévention des risques et lutte contre les pollutions MEDD	33.600	31.640	31.264	25.124	25.100	25.100
Programme n° 189 : Recherche dans le domaine des risques et des pollutions / MIREs	4.773	4.573	4.900	4.900	4.921	4.921
Totaux crédits budgétaires de l'État	41.409	39.249	39.204	33.064	33.061	33.061

Les crédits de paiement prévus pour 2007 correspondent seulement à la reconduite en euros courants de la dotation inscrite dans la loi de finances pour 2006. L'établissement devra donc accroître le volume de ses prestations extérieures à la mission. Il devrait également poursuivre les efforts engagés pour accroître sa productivité, puisqu'aucun emploi ne sera créé sur la dotation publique, le nombre d'agents rémunérés à partir des crédits de la mission restant stable à 249.

**B.- L'AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TRAVAIL (AFSSET), AGENCE EN PLEINE CROISSANCE**

L'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) est un établissement public administratif de l'État, créé par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 et réorganisé par l'ordonnance 2005-1087 du 1<sup>er</sup> septembre 2005. Ses activités visent à assurer la sécurité sanitaire dans les deux domaines complémentaires de la protection des travailleurs et des milieux environnementaux. Elle est chargée de :

- procéder à l'expertise des risques sanitaires environnementaux et professionnels ;
- produire des références et développer les outils et les méthodes harmonisées pour l'évaluation des risques ;
- améliorer l'intégration des systèmes d'information ;
- combler le déficit d'expertise en matière de risques chimiques ;
- mobiliser l'effort de recherche finalisée en santé environnement et en santé au travail ;

– organiser la veille en santé environnementale et en santé au travail, en appui aux politiques publiques de prévention et de précaution ;

- l'accès à l'information scientifique et le soutien au débat public ;

– apporter au Gouvernement un appui scientifique et technique dans les discussions communautaires et internationales.

**LA DOTATION DE L'AFSSET DANS LA MISSION *ÉCOLOGIE***

(en milliers d'euros)

Nomenclature LOLF	Exécution 2005		LFI 2006		PLF 2007	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme n° 181 Prévention des risques et lutte contre les pollutions MEDD	3.210	3.210	3.200	3.200	3.200	3.200
Programme n° 189 : Recherche dans le domaine des risques et des pollutions / MIRES	1.524	1.524	1.100	1.100	1.105	1.105
Totaux des crédits budgétaires de l'État	14.623	14.623	17.069	17.069	17.331	17.331

Il faut noter que la dotation budgétaire la plus importante accordée à l'AFSSET est imputée sur les crédits de la mission *Travail et emploi*, qui devrait lui apporter 10 millions d'euros en 2007, tandis que l'établissement recevrait également 3 millions d'euros au titre de la mission *Veille sanitaire*.

Le nombre d'agents rémunérés à partir des crédits de la mission *Écologie et développement durable* reste stable depuis 2005, à 28 équivalents temps plein. De 2005 à 2006, le nombre total d'emplois rémunérés par l'organisme est passé de 72 à 82. Il est prévu de le porter à 95 en 2007. La croissance des emplois de cette jeune agence répond d'une part aux nouvelles missions qui lui sont confiées depuis 2005 au titre du plan national santé environnement (PNSE), d'autre part à l'extension de ses missions à la sécurité sanitaire en milieu professionnel et au concours qu'elle apporte au plan santé travail (PST). Une partie de ces créations de postes est au demeurant financée sur ressources propres (5 ½ en 2006 et 2 ½ pour 2007).

## CHAPITRE II : PROTÉGER LES MILIEUX ET LA BIODIVERSITÉ

Le présent projet de loi de finances propose une forte hausse des moyens pour le programme *Gestion des milieux et biodiversité* pour lequel il prévoit d'ouvrir 199,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2007, alors que le projet de loi de finances pour 2006 n'en avait ouvert que 167,4 millions d'euros. Cette augmentation est due en partie au redoublement des efforts sur Natura 2000 (action *Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel*) comme à un renforcement des moyens de la politique de l'eau (action *Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques*).

Il faut d'autre part remarquer dans le présent projet de loi de finances une variation importante par rapport à la loi de finances pour 2006. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le taux de la contribution employeur due au titre des pensions et des fonctionnaires de l'État (compte d'affectation spéciale *Pensions*) est porté de 33 à 39,5 % pour la constitution des droits à pension des fonctionnaires ou agents d'offices ou d'établissements de l'État dotés de l'autonomie financière. Dans le programme *Gestion des milieux et biodiversité*, cette augmentation concerne six opérateurs : le Conseil supérieur de la pêche, les Parcs nationaux, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Office national de la forêt, le Muséum national d'histoire naturelle et le domaine national de Chambord. Cela représente une dépense supplémentaire de 2,6 millions d'euros dans la mission *Écologie et développement durable*.

### I.— UN BILAN TRÈS POSITIF DE L'EXÉCUTION 2005

Les chiffres communiqués par la direction du Budget témoignent d'une consommation quasiment complète des crédits alloués à la direction de la Nature et des paysages pour la mise en œuvre du programme *Gestion des milieux et biodiversité*. C'est le signe très positif d'une application effective de l'autorisation budgétaire.

#### A.— UNE ENVELOPPE D'ENVIRON 130 MILLIONS D'EUROS

Les crédits votés en loi de finances pour 2005 et dévolus aux actions mises en œuvre et pilotées par la direction de la nature et des paysages (DNP) s'élevaient à 118,40 millions d'euros, en crédits de paiement. La dotation comprenait en particulier un effort budgétaire de 10 millions d'euros consacré à la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité, une priorité étant accordée à la construction du réseau Natura 2000 évaluée à plus de 20 millions d'euros.

La loi de finances rectificative pour 2004 avait abondé de 11 millions d'euros cette dotation afin de rendre plus d'ampleur aux interventions foncières du Conservatoire de l'espace littoral, mais aussi de contribuer aux missions d'intérêt général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, pour un montant de 3 millions d'euros (*cf.* les observations sous l'article 48 rattaché à la présente mission).

Ce sont ainsi 129,4 millions d'euros qui avaient été votés par le Parlement au profit de la nature et des paysages, dont 26 millions d'euros pour le Conservatoire de l'espace littoral.

## B.- UNE EXÉCUTION COMPLÈTE DES CRÉDITS 2005

Le bilan d'exécution fait apparaître une excellente consommation des crédits mis en œuvre par la direction de la nature et des paysages. Ce sont en définitive 129,5 millions d'euros qui ont été dépensés. Il convient seulement de mentionner que les légers reports constatés en fin d'année sont majoritairement justifiés par une démarche de pilotage et de suivi renforcé en décembre sur le sujet de l'indemnisation des dégâts de grands prédateurs (convention ONCFS pour les dégâts loup).

## II.- L'ENGAGEMENT D'UNE STRATÉGIE COHÉRENTE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ SUR LE PLAN NATIONAL

Domaine de l'eau mis à part, le programme *Gestion des milieux et biodiversité* est pris en charge par la direction de la Nature et des paysages, qui met en œuvre la stratégie nationale pour la biodiversité, qui organise un système d'information sur la nature et les paysages (SINP) et contribue à protéger et réhabiliter des sites menacés.

### 1.- La stratégie nationale pour la biodiversité, cadre général d'action

Adoptée par le Gouvernement en février 2004, la stratégie nationale pour la biodiversité constitue le principal instrument de mobilisation nationale en faveur de la protection du patrimoine vivant. En 2004 et 2005, la direction de la nature et des paysages a animé la préparation de **plans d'action** permettant la **mise en œuvre opérationnelle** de la stratégie.

**Sept premiers plans d'action**, rédigés par chacun des ministères concernés, ont ainsi été adoptés en conseil des ministres le 23 novembre 2005 : « patrimoine naturel », « agriculture », « urbanisme », « projets de territoires », « infrastructures de transports terrestres », « mer » et « international ». Trois autres plans ont été préparés en 2005 en vue de leur adoption à l'automne 2006 : « outre-mer », « forêts » et « recherche ».



Centrés sur des actions concrètes, mobilisant des partenariats avec le monde de l'entreprise, les collectivités territoriales, les représentants professionnels et le monde associatif, ces plans représentent une étape importante dans la **prise en compte de la conservation des écosystèmes et des espèces dans l'ensemble des politiques publiques.**

Le **plan d'action pour le patrimoine naturel**, dont la coordination est assurée directement par la direction de la nature et des paysages, combine des actions de protection des espaces ou des espèces et des démarches partenariales. Il prévoit notamment de protéger les éléments clés du réseau écologique national, de renforcer la connaissance et le suivi de l'évolution de l'état de la biodiversité, d'évaluer les résultats biologiques des actions menées, de rénover le droit et les instruments économiques et fiscaux en faveur du patrimoine naturel.

Dans ce cadre, la **stratégie nationale pour le développement durable** a deux objectifs : d'une part, contribuer à inverser l'érosion de la biodiversité d'ici 2010, en assurant la conservation de la diversité des gènes, des espèces, des milieux naturels, et le maintien ou la restauration de la trame écologique et du bon fonctionnement des écosystèmes ; d'autre part, valoriser les territoires par une gestion concertée et contractualisée du patrimoine naturel.

#### **Des progrès décisifs sur Natura 2000**

Au titre des audits de modernisation, la ministre de l'écologie et du développement durable avait tenu à ce qu'un audit soit rapidement lancé sur Natura 2000. La France avait accumulé un retard considérable dans la construction du réseau Natura 2000 (25 ans pour les zones de protection spéciale, 13 ans pour les zones spéciales de conservation). Elle devait impérativement compléter son réseau d'ici fin avril 2006, sous peine d'une condamnation avec astreinte financière très lourde.

Lancé à l'automne 2005, l'audit de modernisation sur Natura 2000 a fait l'objet d'un rapport en date du 6 janvier 2006, remis aux ministres en charge de la réforme de l'État, de l'Écologie et de l'agriculture. Dans le cadre d'une analyse de risque sur les processus Natura 2000, **la mission d'audit a confirmé notamment les risques contentieux très élevés auxquels la France s'expose dans ce dossier**, à divers points de sa mise en œuvre. La ministre de l'écologie et du développement durable a tenu à ce que les principales recommandations retenues soient immédiatement intégrées dans le pilotage du projet Natura 2000.

En outre, attachée à renforcer la concertation et la transparence sur Natura 2000, la ministre de l'écologie a exposé cette démarche de modernisation devant tous les partenaires concernés lors du Comité national de suivi Natura 2000 le 13 juillet 2006. Parmi les points les plus critiques, **la mission d'audit a identifié celui de la désignation des sites comme étant le plus urgent et extrêmement exposé au risque contentieux : une organisation exceptionnelle de crise** a été immédiatement mise en place, dans le cadre de la direction de projet et sur un plan de mobilisation interministériel, ce qui a permis de tenir l'objectif du 30 avril 2006. La France a ainsi pu, grâce à un travail considérable des services et à un pilotage serré, écarter l'imminence de quelques centaines de millions d'euros d'amendes.

*(Source : ministère de l'Écologie et du développement durable)*

## 2.– La progression des connaissances sur la biodiversité en France

Pour garantir le fondement scientifique du dispositif de protection du patrimoine naturel et de la biodiversité, l'État poursuit l'amélioration des connaissances des milieux et des espèces, en s'appuyant notamment sur des inventaires scientifiques tels **l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique** (ZNIEFF) en cours de modernisation. L'année 2006 verra également le lancement d'un **inventaire du patrimoine géologique**.

Ces inventaires, comme ceux réalisés par les collectivités territoriales, contribuent à l'inventaire national du patrimoine naturel et sont conduits sous la responsabilité scientifique du **Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)**, conformément à l'article L. 411-5 du code de l'environnement :

*« I. - L'inventaire du patrimoine naturel est institué pour l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin. On entend par inventaire du patrimoine naturel l'inventaire des richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques.*

*L'État en assure la conception, l'animation et l'évaluation. Les régions peuvent être associées à la conduite de cet inventaire dans le cadre de leurs compétences. En outre, les collectivités territoriales peuvent contribuer à la connaissance du patrimoine naturel par la réalisation d'inventaires locaux.*

*Le préfet de région, les préfets de départements et les autres collectivités territoriales concernées sont informés de ces élaborations.*

*Ces inventaires sont conduits sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle. »*

L'année 2006 a permis de mettre en place un système d'information sur la nature et les paysages (SINP), dont l'État est le maître d'ouvrage du SINP. Pour assurer ce rôle, la direction de la Nature et des paysages a constitué en son sein une mission « Connaissance et Systèmes d'Information », rattachée directement au directeur, qui anime et contrôle le dispositif. Elle a confié au Muséum national d'histoire naturelle le pilotage de la **coordination scientifique**. La direction s'appuie sur le « comité national du SINP », regroupant l'ensemble des partenaires, qui valide les orientations et encadre l'évaluation. Le comité a été installé officiellement le 5 avril 2006. L'adhésion des partenaires au SINP sera formalisée par la signature d'un protocole.

### 3.– La protection et la réhabilitation de sites naturels

Au titre de la protection des monuments naturels et des sites, neuf nouveaux sites ont été classés en 2005, dont une protection très attendue, celle de la presqu'île de Giens dans le Var, pour une superficie de près de 3.000 hectares. Quatre nouveaux sites ont été inscrits, dont l'ensemble formé par les Abattis et la montagne Kotika sur 32.000 hectares en Guyane.

Enfin, les sites classés par décret du 5 septembre 2006 sont au nombre de six :

- le vignoble du Château-Chalon (Jura) ;
- le site dit du « Couloir de la mort » (Orne) ;
- le cap Hornu et la pointe du Hourdel (Somme) ;
- le site d'*Omaha Beach* (Calvados) ;
- la valleuse de Bruneval (Seine-Maritime) ;
- les défilés de l'Inzecca et des Strette et le mont Kyrie (Haute-Corse).

Six autres projets de décrets sont en cours d'examen au Conseil d'État.

Au niveau départemental, les instances consultatives en matière d'environnement ont été réformées. Les commissions départementales de la nature, des paysages et des sites, remplacent depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006 les anciennes commissions départementales des sites, perspectives et paysages. Composées de quatre collèges, dont un collège de personnalités qualifiées et un collège de personnes compétentes dans le domaine des sites et des paysages, elles s'appuient également sur les experts du domaine concerné.

#### **Le plan de restauration de l'ours brun dans le massif des Pyrénées**

L'une des actions les plus spectaculaires en faveur de la restauration de la biodiversité dans un site naturel aura sans doute été en 2006 le lâcher de cinq ours bruns slovènes dans le massif des Pyrénées. La population ursine des Pyrénées, qui n'excède pas vingt individus au grand maximum, est menacée d'extinction. L'apport de quelques plantigrades de même espèce s'est peu à peu imposé comme la solution adéquate pour maintenir la présence de l'ours dans les Pyrénées.

D'après les chiffres communiqués par le ministère de l'Écologie, l'ensemble des opérations programmées en 2006 aura représenté une dépense de 2,25 millions d'euros, soit une hausse de 45 % par rapport à 2005, ce qui se justifie néanmoins par les opérations techniques et scientifiques spécifiques au renforcement en 2006. En juin 2006, votre commission des Finances a désigné notre collègue M. Augustin Bonrepaux, Rapporteur d'information sur le coût budgétaire de la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées.

### III.– LA PRÉSERVATION PRIVILÉGIÉE DE CERTAINS ESPACES

En relation avec la stratégie nationale pour la biodiversité, certains espaces font l'objet d'une protection plus poussée, parce qu'ils constituent une réserve de biodiversité particulièrement importante ou bien parce que, comme les grands sites, ils sont exposés à une pression très forte du milieu.

#### A.– LES RÉSERVES NATURELLES NATIONALES

La France compte, au 1<sup>er</sup> août 2006, 157 réserves naturelles représentant 547.053 hectares, sur terre et en mer, dont 144 réserves naturelles nationales (soit 240.519 hectares) sur le territoire métropolitain. Deux décrets ont été publiés en 2006, créant la réserve naturelle du Pâtis d'Oger et du Mesnil-sur-Oger et étendant celle de la Petite Camargue Alsacienne.

Toutes les réserves naturelles nationales seront dotées progressivement d'un plan de gestion ayant pour objet :

- d'effectuer un bilan du patrimoine naturel protégé ;
- de déterminer et de hiérarchiser les objectifs assignés à la gestion de ce patrimoine ;
- de définir les actions permettant de réaliser ces objectifs ;
- d'évaluer et de programmer les moyens d'intervention nécessaires sur une période de cinq ans.

132 réserves sont déjà un plan de gestion approuvé par l'État après avis du Comité national de protection de la nature. Pour certaines, le plan actuellement en cours de mise en œuvre est le second, voire le troisième du genre. L'élaboration de ces plans, qui fait largement appel à la négociation avec l'ensemble des acteurs au niveau local, permet de renforcer la participation des partenaires concernés par chaque réserve et notamment des propriétaires privés.

#### LE FINANCEMENT PAR L'ÉTAT DES RÉSERVES NATURELLES NATIONALES

(en milliers d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
2005	13.800	13.370
LFI 2006	14.300	13.800
PLF 2007	14.800	14.300

Source : ministère de l'Écologie et du développement durable

Le présent projet de loi de finances prévoit une subvention du ministère de l'Écologie et du développement durable s'élevant à 14,8 millions d'euros afin de financer principalement les dépenses nécessaires à la gestion écologique de ces espaces (salaires, équipements, matériels...) et aux études nécessaires pour la préservation et l'évaluation des plans de gestion, au suivi du patrimoine

biologique des réserves ainsi que les dépenses en matière de travaux en génie écologique, des équipements nécessaires à l'accueil du public (observatoires, passerelles, sentiers...). L'achat de terrains restera en revanche exceptionnel.

#### B.– LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX MODIFIÉS PAR LA LOI DU 14 AVRIL 2006

Vastes territoires habités reconnus pour leurs paysages et leur patrimoine naturel et culturel, les parcs naturels régionaux sont des représentants de la richesse et de la diversité des régions françaises, et forment une véritable **infrastructure écologique de la France**. Ils sont au nombre de 44 et couvrent 6,5 millions d'hectares en métropole, soit 13 % du territoire, à quoi s'ajoutent les 674 000 hectares des parcs naturels régionaux de Martinique et de Guyane. Ils intéressent 23 régions, 68 départements, plus de 3.700 communes et 3 millions d'habitants.

Il y a actuellement **9 projets de parcs nouveaux** en cours d'étude. Les régions concernées ont délibéré pour définir un périmètre d'étude et lancer le projet. Un organisme de préfiguration (association, syndicat mixte) travaille à l'élaboration de la future charte. Ces projets concernent les Alpilles, les Ardennes, l'Ariège, les Baronnies, Pré-Alpes-d'Azur, le golfe du Morbihan, le marais poitevin, le mont Ventoux et la Picardie maritime. Le marais poitevin présente la particularité de chercher à reconquérir un label qu'il a perdu en 1997, les régions pays de la Loire et Poitou-Charentes n'ayant pas demandé le renouvellement du classement à cette époque. Les plus avancés, susceptibles d'aboutir fin 2006 ou début 2007, sont les projets des Alpilles et du marais poitevin.

L'année 2006 a été marquée par l'adoption de la loi du 14 avril 2006, relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, qui fait évoluer en profondeur la politique des espaces protégés. Rappelons que les principales dispositions de cette loi concernant les parcs naturels régionaux sont les suivantes :

- la durée de classement a été allongée de 10 ans à 12 ans pour les nouveaux classements ;

- les parcs peuvent désormais développer en propre des SCOT (schéma de cohérence territoriale, document d'urbanisme à l'échelle supra-communale) ;

- les autorités des parcs sont désormais consultées sur les divers documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles concernant leur territoire ;

- le mode de calcul des indemnités des présidents de parcs a été modifié. Ce mode de calcul repose désormais sur un critère de superficie des parcs, en comparaison du critère de population utilisé pour les autres syndicats mixtes.

Cette loi s'inscrit dans la continuité de la politique des PNR en ajustant et renforçant son dispositif législatif. La prochaine étape, largement avancée, est la déclinaison réglementaire de ces dispositions législatives.

## C.- LES OPÉRATIONS « GRAND SITE » EN LÉGÈRE PROGRESSION

Les opérations « grand site » constituent un outil de réhabilitation de sites classés qui, étant particulièrement prestigieux, attirent les visiteurs en forte affluence et se dégradent par conséquent rapidement. Les grands sites totalisent plus de 25 millions de visiteurs chaque année sur environ 540.000 hectares, tant en métropole que dans les DOM.

### 1.- L'extension des grands sites et la labellisation

Actuellement 37 opérations à l'étude ou en travaux remplissent les conditions d'éligibilité :

a) être, pour l'essentiel, un site classé au titre des articles L. 341-1 à 22 du code de l'environnement ;

b) être un espace d'intérêt national par sa notoriété ;

c) connaître des difficultés de sur-fréquentation ;

d) faire l'objet d'une volonté de réhabilitation et de gestion soutenue par un large consensus local.

Le **label « GRAND SITE DE FRANCE ® »**, propriété du ministère de l'Écologie, est destiné à reconnaître et évaluer une gestion durable du site conforme à ce que le public est en droit d'attendre dans les sites exceptionnels. Il est attribué pour six ans, par décision ministérielle, aux gestionnaires de sites réhabilités dans le cadre d'une opération grand site ou selon des modalités similaires. Il peut être retiré en cas de manquement aux engagements du gestionnaire ou de mauvais entretien manifeste du site. Un rapport d'évaluation du site et de sa gestion doit être remis annuellement à la direction de la nature et des paysages.

À ce jour, quatre sites (Pont-du-Gard, Aven-d'Orgnac, Pointe-du-Raz, Montagne Sainte-Victoire) ont été labellisés, après instruction locale et interministérielle.

La direction de la Nature et des paysages s'est fixée pour objectif de poursuivre, en priorité, la réalisation des opérations grand site déjà engagées ou figurant sur la liste de référence et d'assurer la pérennité d'une gestion de qualité par la poursuite des labellisations **GRAND SITE DE FRANCE ®**, en liaison avec le Réseau des grands sites de France, présidé par notre collègue M. Gérard Voisin.

## 2.– Environ un million d’euros par grand site

Le programme d’actions d’une opération représente, pour les années récentes, une participation de l’État de l’ordre de 1 million d’euros en moyenne par opération grand site, échelonnée en général sur cinq ans. Les opérations grand site de la baie du Mont Saint-Michel et de la baie de Somme, qui associent à l’opération proprement dite un ambitieux programme d’aménagements hydrauliques destinés à maintenir et renforcer leur caractère maritime, ont fait l’objet de décisions du Comité interministériel de l’aménagement et du développement du territoire (CIADT) et de crédits du Fonds national pour l’aménagement et le développement du territoire (FNADT).

À ce jour, dix opérations peuvent être considérées comme terminées ou ayant fait l’objet de tranches fonctionnelles de travaux : l’Aven-d’Orgnac, le Ballon d’Alsace, la Bastide de Monpazier, Bonifacio, la dune du Pilat, le domaine du Rayol, la vallée de la Restonica, la Montagne Sainte-Victoire, la Pointe-du-Raz et le pont du Gard.

De 1989 à 2004, le ministère chargé de l’Équipement puis celui chargé de l’Écologie ont ainsi financé :

- en études, 44 opérations pour un montant global de 1,23 million d’euros ;
- en travaux, 22 opérations pour un montant global de 15,8 millions d’euros.

### LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS GRAND SITE EN 2006

(en euros)

Région	Programmation 2006		OGS concernées
	AE	CP	
Auvergne	100.000	50.000	OGS Puy Mary et Puy de Dôme
Basse-Normandie	50.000	234.000	OGS Bataille de Normandie 1944 et financement d’une partie des subventions sur les travaux réalisés dans le cadre de l’OGS Baie du Mont Saint-Michel
Bourgogne	150.000	45.000	OGS de Solutré
Bretagne	50.000	100.000	OGS Gâvres-Quiberon
Corse	150.000	140.000	OGS des Sanguinaires
Guadeloupe	290.000	178.000	OGS Pointe des Châteaux
Languedoc-Roussillon	184.000	520.000	OGS Carcassonne, Canigou, Navacelles, Camargue Gardoise, Saint-Guilhem le Désert, Gorges du Gardon et Gorges du Tarn
Limousin	15.000	15.000	OGS Collonges la Rouge
Midi-Pyrénées	100.000	52.500	OGS Gavarnie
Nord Pas de Calais	150.000	100.000	OGS Deux Caps
Picardie	100.000	100.000	OGS Baie de Somme
Poitou-Charentes (et Pays de la Loire)	350.000	350.000	OGS Marais poitevin (PITE)
PACA	50.000	50.000	OGS Vallée de la Clarée, Sainte Victoire, Verdon
<b>Total</b>	<b>1.739.000</b>	<b>1.934.500</b>	

Source : ministère de l’Écologie et du développement durable

En 2005, 1,9 million d'euros a été consacré aux études et aux travaux dans le cadre d'opérations « grand site ». Comme l'indique le tableau qui précède, en 2006, ces opérations ont continué à bénéficier en programmation d'un soutien financier important, contribuant ainsi à poursuivre des opérations exemplaires sur des secteurs clés du territoire national.

Pour 2007, 1,84 million d'euros est inscrit en autorisations d'engagement dans le présent projet de loi de finances, afin de poursuivre cette politique partenariale qui porte ses fruits, en restaurant l'image des sites naturels français les plus visités.

#### **IV.- EAU ET MILIEUX AQUATIQUES**

Au sein du programme *Gestion des milieux et biodiversité*, les interventions dans le domaine de l'eau s'articulent principalement autour des deux actions *Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques* (action n°1) et *Gouvernance dans le domaine de l'eau* (action n° 2), dont la mise en œuvre mobilise principalement les agences de l'eau.

##### **A.- L'AMÉLIORATION DES STRUCTURES**

Dans le domaine de l'Eau, les principaux opérateurs du ministère de l'Écologie et du développement durable sont les agences de l'eau. Leur mode de financement devrait être enfin pérennisé par l'adoption prochaine du projet de loi sur l'eau, auquel votre Rapporteur spécial a consacré un rapport pour avis. <sup>(1)</sup>

##### **1.- La négociation du IX<sup>e</sup> programme des agences de l'eau (2007-2012)**

La direction de l'eau assure le pilotage des six agences de l'eau, agences des bassins d'Adour-Garonne, d'Artois-Picardie, de Loire-Bretagne, de Rhin-Meuse, de Rhône-Méditerranée et Corse, et de Seine-Normandie.

Le IX<sup>e</sup> programme des agences de l'eau (2007-2012), en cours de finalisation, a pour objectif l'application de la directive cadre européenne et la directive ERU (eaux résiduaires urbaines). Les subventions d'investissement des agences seront liées à la protection des milieux aquatiques dans le cadre d'une gestion intégrée de la ressource en eau. Cette gestion regroupe la lutte contre la pollution de l'eau et des milieux aquatiques, la préservation des milieux aquatiques et la gouvernance dans le domaine de l'eau. Le budget annuel des six agences s'élève à 2.147 millions d'euros en 2006.

---

(1) Rapport n°3068 de M. Philippe Rouault, paru en mai 2006.



## 2.– La réforme de la police de l'eau

La police de l'eau était, encore récemment, exercée par les services de l'État dans des conditions d'organisation insatisfaisantes. Elle recouvrait en effet 900 emplois, répartis dans non moins de 6 à 8 services par département, dépendant de 5 ministères différents... Après 18 mois de concertation avec l'ensemble des services compétents, la circulaire du 26 novembre 2004, signée par les 5 ministres concernés, a demandé aux préfets de **mettre en place un seul service de police de l'eau par département**. Ainsi, sur proposition des préfets, 82 directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt ont déjà été nommés responsables de services uniques de la police de l'eau.

Ces services veillent aussi bien à la bonne qualité des eaux qu'à la surveillance des ouvrages. Ils vérifient également que les propriétaires de digues en renforcent la surveillance. Des ateliers de bassin sont organisés pour définir la feuille de route des services de la police de l'eau, dans le cadre d'une action complémentaire entre les services des agences de l'eau et les services déconcentrés de l'État.

Parallèlement, la circulaire renforce le rôle d'animation des directions régionales de l'environnement (DIREN) et réforme les missions inter-services de l'Eau (MISE), pour leur donner un rôle véritablement interministériel qui les rende à même de définir la stratégie de l'eau dans le département. Le premier comité de pilotage consacré à la réorganisation des DIREN s'est tenu le 11 septembre 2006.

## B.– LA PRÉSERVATION DES MILIEUX NATURELS

Toute l'action menée par la direction de l'Eau dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques s'inscrit dans le cadre de la directive du 23 octobre 2000, n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, qui fixe aux États membres une obligation de résultat pour 2015 : parvenir au « bon état » écologique des milieux aquatiques. L'objectif oriente toute la politique actuelle de la direction de l'eau hors risque inondation.

### 1.– La transposition de la directive sur l'eau

La directive reconduit les principes de gestion par grand bassin et de planification introduits par la loi de 1964 sur les agences de l'eau. Le schéma directeur de gestion et d'aménagement des eaux (SDAGE) remplit les critères fixés pour être en France le plan de gestion qu'elle prévoit.

La directive est transposée en droit français par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004. En 2005 a été publié le décret de mise en œuvre de cette loi de transposition (décret n°2005-475 du 16 mai 2005), ainsi que l'arrêté définissant les limites territoriales à retenir en application de la directive cadre pour la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Les dispositions relatives à l'évaluation de l'état des eaux ont par ailleurs été précisées, en

cohérence avec les travaux conduits à l'échelon européen. Début 2005, les comités de bassin de métropole ont également publié les états des lieux qu'ils avaient adoptés.

Ces travaux ont permis d'identifier les principaux enjeux de la gestion de l'eau au niveau de chaque grand bassin hydrographique. Une consultation du public sur ces enjeux et sur le programme de travail pour la mise à jour du SDAGE a été organisée dans chaque bassin de métropole en 2005. Elle est en cours ou sera engagée prochainement dans les bassins des départements d'outre-mer.

#### **Le Conservatoire du littoral et le droit de francisation : la politique du littoral fragilisée ?**

Créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est l'opérateur de la mission qui est chargé d'acquérir et de gérer les espaces naturels les plus remarquables du littoral.

Pour que cette politique foncière aux enjeux considérables puisse trouver une source régulière de financement, la loi de finances pour 2006 a affecté à l'établissement 80 % du droit de francisation des navires<sup>(1)</sup>. L'article 25 du présent projet de loi de finances prévoit au demeurant que l'intégralité du produit de ce droit soit affectée à l'établissement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

En décembre 2005, la loi de finances rectificative pour 2005 a néanmoins modifié l'assiette du droit de francisation. Antérieurement assis sur le tonnage du bateau, le droit est calculé désormais sur la base de sa longueur. Cela a pour mérite incontestable de rendre inutile l'opération de jaugeage, qui exigeait beaucoup de temps et de mobilisation administrative. Mais le rendement de l'impôt paraît avoir baissé après cette réforme. Le Rapporteur général de la commission des Finances avait pourtant averti au cours de l'examen du projet de loi de finances rectificatives pour 2005 qu'il semblait opportun de retenir le barème proposé par le texte, faute de quoi la recette de l'impôt pourrait diminuer. Il indiquait au surplus qu'« *il serait hasardeux d'établir des équivalences entre le barème actuel et le barème envisagé, le tonnage et la longueur de la coque étant des grandeurs de nature tout à fait différente* ». (Rapport n° 2720 déposé le 1<sup>er</sup> décembre 2005)

Le Rapporteur général de la commission des Finances du Sénat a cependant estimé que l'équivalence proposée dans le projet du Gouvernement masquait une augmentation de la pression fiscale sur les propriétaires des bateaux de plaisance. À son initiative, la loi de finances rectificative pour 2005 comporte donc un barème de 5 à 10 % inférieur au barème proposé dans le projet de loi initial. Ainsi s'explique la baisse des recettes du droit de francisation constatée en 2006.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il est tout à fait nécessaire que le calcul de ce droit soit révisé, afin de retrouver la recette antérieure. Il souligne que ce retour à la normale ne saurait être considéré comme une hausse d'impôt, puisqu'il s'agirait seulement de revenir *mutatis mutandis* à la contribution antérieure, dont le produit complet fait aujourd'hui défaut au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

---

(1) Voir le Rapport général de M. Gilles Carrez, n°2568, tome II, d'octobre 2005, p. 609-613.

## 2.– L'action en faveur des zones humides

Les zones humides présentent un grand intérêt en matière de préservation et de gestion équilibrée de la ressource en eau. Il s'agit des marais, des tourbières, des prairies humides, des lagunes méditerranéennes ou encore des marais littoraux tropicaux. Ces zones constituent à la fois un réservoir de biodiversité et un enjeu majeur pour parvenir au bon état écologique de l'eau.

Diverses mesures ont ainsi été introduites dans la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Elle définit les plans d'action à mettre en place lorsque la gestion intégrée du bassin nécessite de promouvoir de nouvelles pratiques. Pour les zones humides dont l'existence même est nécessaire à la qualité de l'eau potable ou à celle des milieux aquatiques, elle ouvre la possibilité d'instituer des servitudes indemnissables dans le cadre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

L'article 1395 D du code général des impôts établit enfin une mesure d'exonération de taxe sur le foncier non bâti en faveur des zones humides. Votre Rapporteur spécial ne peut manquer de relever que l'évaluation de cette dépense fiscale est insignifiante pour 2007 et nulle en 2006. En tout état de cause, cette disposition ne pourra entrer en vigueur qu'avec une définition précise des zones humides dans les documents d'urbanisme de chaque commune.



### CHAPITRE III : MOBILISER EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Il est proposé d'augmenter de manière significative les moyens du programme *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* : les crédits de paiement prévus par le présent projet de loi de finances s'élèvent à 315,9 millions d'euros, contre 287,3 millions d'euros votés en 2006.

Certes, dix millions d'euros ne sont en vérité qu'un transfert du programme *Prévention de la pollution et des risques*. Mais il faut aussi noter une dépense nouvelle. En vue de valoriser son patrimoine, l'État perçoit désormais des loyers sur les immeubles qu'il mettait auparavant gratuitement à disposition de différentes administrations. Le présent projet de loi de finances généralise les « loyers budgétaires » pour les administrations centrales, ce qui n'était possible qu'après évaluation préalable de leur patrimoine. Les immeubles occupés par l'administration centrale du ministère de l'Écologie et du développement durable sont estimés à 140 millions d'euros. Sur cette base, et par référence au rendement locatif moyen, estimé à 5,3 % pour ce type de biens en Île-de-France, le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie a déterminé des « loyers budgétaires » dont le montant total s'élève à 5,12 millions d'euros.

#### I.- LÉGÈRE PROGRESSION DU PLAFOND D'EMPLOIS DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Écologie ne dispose pas de corps propre ni de service de paie. L'écrasante majorité des agents qui y sont employés appartient à des corps des ministères de l'Équipement, de l'Industrie ou de l'Agriculture. Le ministère de l'Écologie transfère donc les emplois et les crédits inscrits sur son budget vers d'autres départements ministériels. En 2006, le plafond d'emplois de 3.717 ETPT se répartit entre les ministères partenaires de la façon suivante :

#### L'ORIGINE DES EFFECTIFS DE LA MISSION *ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE*

	Équivalent temps plein travaillé (ETPT)
Équipement	1.570
Agriculture	677
MINEFI (hors DRIRE)	75
INSEE	26
DRIRE	1.183
Santé	10
Commission nationale du débat public	7
Vacations	169
<b>Total</b>	<b>3.717</b>

Des délégations de gestion sont en préparation pour mettre fin à la pratique des transferts de crédits, notamment avec le ministère de l'Équipement.

## A.– DES EFFECTIFS NOUVEAUX POUR NATURA 2000 ET L'INSPECTION DES SITES CLASSÉS

En légère progression dans le présent projet de loi de finances, les effectifs affectés à la mise en œuvre de la mission sont rémunérés sur des crédits qui sont tous regroupés au sein de l'action n° 5 *Management et soutien*, quoique ces personnels concourent à la réalisation des trois programmes à la fois.

### 1.– Une quarantaine d'emplois nouveaux au total

Le plafond d'emplois du ministère s'élevait en 2006 à 3.717 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Le présent projet de loi de finances propose de le porter à 3.775 équivalents temps plein travaillé en 2007.

Cette hausse s'explique pour partie par le transfert de 18 ETPT en provenance d'autres ministères (14 ETPT en provenance de l'Équipement, 3 ETPT en provenance de l'INSEE et 1 ETPT en provenance du ministère du ministère de l'Intérieur). Mais l'augmentation résulte surtout de la création de 40 équivalents temps plein travaillé. Sur ce nombre, 26 correspondent à des emplois au sein des directions régionales de l'environnement, dans des postes affectés à la mise en place de Natura 2000 ; 10 autres viendraient renforcer l'inspection des installations classées dans les directions régionales de l'industrie et de l'environnement (DRIRE) ; quatre ETPT seraient enfin affectés la mise en œuvre de l'action n° 4 *Gestion des déchets et évaluation des produits* du programme *Prévention des pollutions et des risques*.

Depuis 2002, l'inspection des installations classées devrait ainsi avoir bénéficié d'un très net renforcement : 150 équivalents temps plein travaillé en 2002, 46 en 2006 (en cours de déploiement) et 10 nouveaux prévus en 2007. Ce seraient donc au total 206 équivalents temps plein travaillé qui auront été créés depuis la catastrophe d'AZF à Toulouse. L'objectif annoncé en 2002 de 400 créations n'est certes pas atteint, mais votre Rapporteur spécial estime qu'il était sans doute excessivement ambitieux. Avec 1.200 ETPT en 2007, l'inspection des installations classées paraît en tout état de cause désormais beaucoup mieux armée pour mettre en œuvre de manière efficace la politique de prévention des risques.

### 2.– La ventilation des effectifs entre les différents programmes et actions

Tous les crédits de personnel de la mission sont regroupés au sein de l'action *Management et soutien* du programme *Conduite et pilotage des politiques environnementales*. Votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion d'exposer les limites de cette présentation, qui ne permet notamment pas de savoir combien d'équivalents temps plein concourent à l'exécution d'un programme donné. Il n'en demeure pas moins que, vu la structure des rémunérations au ministère de l'Écologie, répartir ces crédits de manière éclatée en les distribuant par programme aurait sans doute eu quelque chose d'artificiel. Le ministère de l'Écologie a du moins fourni à votre Rapporteur spécial un tableau de ventilation

analytique des crédits de personnel entre les programmes. Il permet d'apprécier, à titre indicatif, la répartition des équivalents temps plein entre les différentes actions conduites au titre de la mission *Écologie et développement durable*.

**LA RÉPARTITION INDICATIVE DES PERSONNELS ENTRE LES ACTIONS (ENETP)**

Programmes	Actions	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total toutes catégories	Pourcentage par rapport à l'effectif total
181.– Prévention des risques et lutte contre les pollutions	11.– Prévention des risques technologiques et des pollutions	622	437	275	1 334	35,34
	12.– Prévention des risques naturels	39	13	13	65	1,73
	13.– Prévention des dommages liés aux inondations	92	93	105	290	7,68
	14.– Gestion des déchets et évaluation des produits	31	3	7	41	1,07
	15.– Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	41	11	11	63	1,67
	16.– Lutte contre le changement climatique					0,00
Total programme 181		825	557	411	1 793	47,49
153.– Gestion des milieux et biodiversité	21.– Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	107	81	115	303	8,03
	22.– Gouvernance dans le domaine de l'eau	61	18	17	96	2,54
	23.– Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages	80	23	17	120	3,18
	24.– Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel	189	43	33	264	7
Total programme 153		435	165,12	182,55	783	20,74
211.– Soutien aux politiques d'environnement et développement durable	31.– Développement durable	71	21	19	111	2,94
	32.– Données environnementales	64	28	15	107	2,83
	33.– Action internationale	20	1	3	24	0,64
	34.– Qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement	22	7	4	33	0,89
	35.– Management et soutien	180	208	278	666	17,63
	36.– Information et communication	30	31	15	76	2
	37.– Évaluation et expertise	105	20	24	149	3,95
	38.– Commission nationale du débat public	6	1		7	0,18
Total programme 211		497	318	357	1.172	31,05
189.– Recherche *		18	1	8	27	0,72
<b>Total général</b>		<b>1.775</b>	<b>1.040</b>	<b>959</b>	<b>3.775</b>	<b>100</b>

\* Ce programme n'appartient pas à la mission *Écologie et développement durable*.

En bonne logique, il conviendrait que les crédits de personnel reliés à un programme soient effectivement inscrits au sein de ce programme. Mais les mêmes agents concourent souvent à plusieurs actions à la fois, au sein du même programme, voire au sein de deux programmes différents, puisque les services de

l'Eau mettent en œuvre aussi bien le programme *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* que le programme *Gestion des milieux et biodiversité*.

## B.– LA GESTION TRÈS CONTRAINTE DES EFFECTIFS

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances a fourni au ministère de l'Écologie et du développement durable l'occasion de mieux connaître la situation de ses dépenses de personnel. Mais elle lui pose aussi quelques problèmes spécifiques.

### 1.– Le développement graduel des délégations de gestion

Les délégations de gestion doivent peu à peu remplacer la pratique des transferts de crédits dans l'exécution des crédits de personnel. Alors que le transfert de crédits réaffecte purement et simplement au sein d'autres missions les crédits adoptés pour la mission *Écologie et développement durable*, la délégation est plus respectueuse des droits du Parlement, puisque les crédits votés demeurent au sein de la mission, leur gestion étant seulement déléguée aux différents ministères qui payent les agents. Quelques délégations de gestion sont déjà en place, d'autres sont en préparation.

Dans le cadre de l'exécution de la loi de finances pour 2006, il a seulement été procédé à une délégation de gestion au sens du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), sur la base de 26 emplois. L'INSEE a mis en œuvre la technique de la délégation de gestion avec tous les départements ministériels employant des agents INSEE .

Deux transferts de crédits restent en revanche opérés au profit des autres ministères partenaires (Équipement, Agriculture, Finances y compris Industrie) pour la prise en charge des personnels affectés au ministère de l'Écologie et du développement durable. Le premier transfert a lieu au printemps et porte sur 75 % de la masse totale des crédits, le second solde le compte à l'automne. Le fait de procéder à deux transferts permet de les adapter à la réalité de l'exécution.

Pour 2007, le ministère de l'Écologie et du développement durable prévoit de mettre en œuvre une nouvelle délégation de gestion avec le ministère chargé de l'Agriculture. Elle porterait sur 703 équivalents temps plein travaillé. La même démarche est à l'étude pour 2008 avec le ministère de l'Équipement.

Dans les réponses apportées au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur spécial, les services du ministère de l'Écologie soulignent néanmoins que les résultats du nouveau mode de gestion par délégation ne peuvent pas encore être jugés satisfaisant. En effet, les comptes rendus de consommation ne permettent pas un suivi assez précis et une prévision aussi exacte que possible, seules garanties d'un véritable pilotage. En tout état de cause, le passage d'un régime juridique à l'autre ne doit donc pas être considéré comme un événement



dont la simple réalisation réglerait définitivement la question de la gestion des crédits de personnel au sein du ministère de l'Écologie. Une attention particulière devra être portée à ses résultats.

## 2.– Le problème des mises à disposition

Comme l'a souligné le directeur général de l'administration au cours de son audition par votre Rapporteur spécial, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances pose au ministère de l'Écologie des problèmes particuliers, puisqu'elle interdit les mises à disposition, qui y étaient jusqu'à présent un procédé de gestion courant. Rappelons au préalable que par ce moyen, un agent rémunéré pour une tâche dans une administration donnée est finalement affecté à une autre administration. Cela fausse la portée de l'autorisation budgétaire et ne paraît pas une pratique de saine gestion. Aussi les ministères conduisent-ils une réduction systématique des mises à disposition.

### a) Les agents mis à disposition par le ministère

Le ministère de l'Écologie ne peut cependant pas procéder à des détachements d'agents, puisqu'ils sont gérés par leur ministère d'origine. Cela peut légitimer *a contrario* le recours à certaines mises à disposition.

Le ministère de l'Écologie et du développement durable comptait 14 agents mis à disposition en 2005. Il n'en compte plus que 11 en 2006.

#### LES 11 AGENTS MIS À DISPOSITION PAR LE MINISTÈRE

Min. de gestion	Cat.	Fonctions
Équipement (E)	A+	Adjoint au directeur du conservatoire national botanique du bassin parisien d'Île-de-France (Muséum d'histoire naturelle)
Équipement (E)	A+	Mis à disposition (MAD) auprès de l'Inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur
Équipement (E)	A+	Directeur du conservatoire botanique national de Porquerolles
Équipement (E)	A+	Chargé de mission auprès du directeur du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres
Équipement (E)	A+	Présidente du Conseil national du développement durable (CNDD)
Équipement (E)	A	MAD auprès du groupement d'intérêt public Estuaire de la Loire
Équipement (E)	A+	MAD auprès de l'IDDRI
Équipement (E)	A+	Directeur du syndicat mixte départemental des massifs de Concors à compter du 01/01/03
Équipement (E)	A+	Parc national des Écrins
Équipement (E)	A	Affecté à l'ENSEP
Équipement (E)	A	Association UNCPEI

L'examen de ces situations individuelles est actuellement en cours et devrait conduire à une diminution progressive du nombre d'agents mis à disposition.

*b) Les agents mis à disposition du ministère en provenance d'autres administrations*

À l'inverse, le ministère bénéficie de quelque 75 mises à disposition, ce qui lui permet de disposer d'experts.

La Poste met à sa disposition 33 agents. Les crédits permettant leur rémunération ont été inscrits sur le budget du ministère chargé de l'environnement en vertu d'une décision du Comité interministériel de la politique immobilière de l'État du 28 juin 2001.

Par ailleurs, le ministère compte 42 agents mis à disposition contre remboursement. Il s'agit essentiellement d'agents de niveau A ou A+, issus d'établissements publics : Agences de l'eau, Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), Institut national de recherche et de sécurité (INRS) ou Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Or, en application des consignes de la direction du Budget, ces effectifs ne sont pas pris en compte dans le plafond d'emplois ministériels, les crédits qui servent à les rémunérer étant imputés sur le titre III. Ces directives sont lourdes de conséquences pour le ministère, qui perd ainsi la possibilité d'assurer les remplacements.

**Tout en estimant que la réduction de la pratique des mises à disposition est en effet indispensable, votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur ce phénomène préoccupant pour la capacité d'expertise du ministère. Il semblerait en tout état de cause logique d'intégrer progressivement au sein du plafond d'emplois du ministère tous les crédits de personnel concourant à la mise en œuvre de la mission, quel que soit aujourd'hui leur type d'imputation.**

## **II.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'ÉCOLOGIE AU NIVEAU CENTRAL**

À côté de l'action *Management et soutien*, qui regroupe tous les crédits de personnel de la mission, le programme *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* regroupe les crédits correspondant aux fonctions directement remplies par les services centraux de l'Écologie et du développement durable. Tel est le seul critère d'unité d'un programme assez hétéroclite, comme votre Rapporteur spécial avait eu l'occasion de le souligner l'an dernier.

## A.— LE NOUVEAU DÉCOUPAGE DE L'ACTION *DÉVELOPPEMENT DURABLE*

À première vue, le présent projet de loi de finances fait plus que doubler les crédits de l'action *Développement durable*, puisque les autorisations d'engagement ouvertes par la loi de finances pour 2006 s'élèvent à 9,84 millions d'euros, alors qu'il est proposé d'en ouvrir 19,7 millions d'euros en 2007. Cette augmentation apparente ne recouvre cependant qu'un changement de périmètre. Car l'action comprend désormais les 10,3 millions d'euros qui étaient inscrits en loi de finances pour 2006 dans l'action *Lutte contre le changement climatique* du programme *Prévention de la pollution et des risques*, action aujourd'hui disparue (cf. *supra*). L'inscription de tous les crédits dans le programme *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* vise à permettre un pilotage plus cohérent de la politique relative au développement durable.

### 1.— Le développement durable, objet d'une nouvelle prise de conscience

Depuis l'adossement de la Charte de l'environnement à la Constitution, le 1<sup>er</sup> mars 2005, « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable ».

La réorganisation des services centraux du ministère de l'Écologie et du développement durable, en 2005, donne ainsi au Délégué interministériel au développement durable (DIDD) les moyens de stimuler la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable, adoptée en juin 2003.

En 2006, pour la quatrième année consécutive, le ministère a organisé la semaine du développement durable. Au premier semestre 2006, la France a contribué activement à l'élaboration de la nouvelle stratégie européenne de développement durable adoptée par le Conseil européen les 15 et 16 juin.

Le Délégué interministériel au développement durable a réuni sept fois le Comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable (HFDD). Ce travail interministériel a permis la préparation d'un séminaire gouvernemental sur le développement durable, le 23 mars 2005. Le second rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable (SNDD) a été publié le 15 septembre 2005. Au premier semestre 2006, le comité permanent a établi le troisième rapport de mise en œuvre de la SNDD.

Le ministère de l'Écologie accompagne enfin le programme de généralisation de l'éducation à l'environnement pour un développement durable dans le système scolaire (2004-2007). Des accords-cadres pour des actions concertées ont été signés entre des DIREN et le rectorat de plusieurs régions.

## 2.– L'action de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES)

En 2005 et au cours du premier semestre 2006, la mission interministérielle de l'effet de serre a notamment :

– élaboré « le rapport sur les quantités attribuées » adressé à la Commission Européenne et au Secrétariat de la Convention précitée, indiquant les options prises (art. 34 du protocole pour la réalisation de l'inventaire des émissions) ;

– lancé, en liaison avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), une réflexion sur le financement de « projets domestiques », par opposition aux projets réalisés à l'étranger au titre du Protocole de Kyoto, réducteurs d'émissions de GES dans les secteurs non couverts par la directive 2003/87/CE ;

– poursuivi son travail de mise en œuvre de la directive 2003/87/CE en préparant les deux arrêtés prévus par le décret n° 2004-1 412 du 23 décembre 2004. Le premier porte approbation des modèles de convention liant la CDC et les titulaires de compte dans le registre national. Le second fixe pour 2005 le montant des frais de tenue de compte pour les entreprises détentrices de quotas. Tous deux, datés du 9 mars 2005, ont été publiés au Journal officiel du 23 mars 2005 ;

– fait valider la procédure d'agrément des projets développés au titre des articles 6 (projets de mise en œuvre conjointe) et 12 (projets relevant du mécanisme de développement propre) du protocole de Kyoto. L'aboutissement de ce travail, conduit en étroite liaison avec les services compétents du ministère des Finances (direction générale du Trésor et de la politique économique), permet désormais à la MIES, désignée à cette fin par le Premier ministre, d'instruire les dossiers de demande d'agrément présentés par les entreprises françaises. Une première lettre officielle d'agrément a ainsi été délivrée début août 2005 pour un projet de parc éolien au Maroc. Deux autres demandes d'agrément sont en cours d'instruction ;

– assuré le rôle de chef de file de la délégation française à la 22<sup>ème</sup> réunion des organes subsidiaires de la Convention climat (SB22-Bonn-mai 2005).

Le 4 octobre 2005, une mission d'information sur l'effet de serre a été désignée à l'Assemblée. Cette mission, à laquelle appartenait votre Rapporteur spécial, a déposé son rapport le 12 avril 2006 <sup>(1)</sup>.

## 3.– Vers un rapprochement entre la MIES et l'ONERC ?

À l'issue d'un contrôle sur pièces et sur place, votre Rapporteur spécial avait interrogé l'an dernier la ministre sur la bonne utilisation des crédits dévolus à l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique. Conformément

---

(1) Voir le *Rapport d'information* n° 3021 déposé le 12 avril 2006. La mission d'information sur l'effet de serre avait pour président notre collègue M. Jean-Yves Le Déaut et pour rapporteure notre collègue Mme Nathalie Kosciusko-Morizet.

aux engagements pris lors de l'examen par le Parlement du budget de la mission, un audit a été diligenté à la demande du délégué interministériel au développement durable concernant l'activité, l'utilisation des crédits et les missions respectives de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) et de la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES).

Les conclusions de cet audit effectué par l'Inspection générale de l'environnement montrent, d'une part, que ces deux organismes font un usage conforme et adéquat des moyens humains et budgétaires qui leur sont affectés et que, d'autre part, le travail fourni, notamment les rapports produits et les publications dont ils ont la responsabilité, est également satisfaisant à la fois en qualité et en quantité. L'audit suggère toutefois de s'interroger quant à la pertinence et à la faisabilité d'un rapprochement entre ces deux structures.

Votre Rapporteur estime en effet qu'il serait opportun de tirer parti du relogement prochain d'une partie des services du ministère, et des relocalisations durables qui peuvent en découler, pour opérer un regroupement matériel des personnels de l'ONERC avec ceux d'autres implantations isolées dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement et le nord du 15<sup>ème</sup> arrondissement.

**LISTE DES BAUX CONCLUS PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE AUX ALENTOURS IMMÉDIATS DU SITE CENTRAL DE L'AVENUE DE SÉGUR**

Numéro	Durée	Adresse	Type occupation	Surfaces m <sup>2</sup>	Occupants	Montant 2003	Fin de bail	Date de demande de renouvellement
562/8	3-6-9 à compter du 15/09/2001	6 et 8 rue du Général Camou PARIS 7 <sup>ème</sup>	bureaux	1.140	IFORE	773.269,78	14/09/2004	avant le 13/03/04
		6 et 8 rue du Général Camou PARIS 7 <sup>ème</sup>	parkings		CNDP			ou 9 mois à l'avance
562/8	3-6-9 à compter du 1/03/2001	94 bis, 96 avenue de Suffren PARIS 15 <sup>ème</sup>	bureaux	198	CF SD	124.782	29/02/2004	22/08/2006
562/655	3-6-9 à compter du 1/04/1998	100,102 avenue de Suffren PARIS 15 <sup>ème</sup>	parkings	730	IGE	397.885	31/03/2004	ou 12 mois à l'avance
			bureaux					30/09/2003
562/638	1 an à compter du 1/04/1998 renouvelable jusqu'en 2007	100,102 avenue de Suffren PARIS 15 <sup>ème</sup>	parkings			186.560	01/04/2004	ou 6 mois à l'avance 01/01/2004 ou 3 mois avant date d'expiration annuelle
<b>TOTAL</b>				<b>2.068</b>		<b>1.482.497,24</b>		

## B.- L'ACTIVITÉ DE L'IFEN EN FAVEUR DE LA CONNAISSANCE ENVIRONNEMENTALE

La mise en œuvre de l'action est tout entière confiée à l'Institut français de l'environnement, service à compétence nationale du ministère de l'Écologie. Les travaux de l'institut sur la création de connaissance environnementale s'articulent selon trois axes : l'état des milieux et de la biodiversité ; les pressions exercées sur l'environnement par les activités humaines ; les impacts de l'environnement sur l'économie et la société. À cela s'ajoutent des travaux de synthèse contribuant à l'évaluation de l'état de l'environnement et des politiques publiques, ainsi que des actions de diffusion visant à rendre l'information accessible à toutes les catégories de publics.

Les principaux travaux ou opérations effectués en 2005 et au 1<sup>er</sup> semestre 2006 sont les suivants :

– *concernant l'état des milieux* : l'institut a estimé les flux polluants apportés en mer par les cours d'eau sur la période 1990-2004, développé des analyses à partir de l'indice synthétique de la pollution de l'air nouvellement mis au point, poursuivi sa collaboration avec l'INRA sur la construction d'un système d'information sur les sols avec le renouvellement pour cinq ans du groupement d'intérêt scientifique (GIS) Sol, participé à la mise en place du système d'information sur la nature et les paysages (*cf. supra*), consolidé des bases de données sur les zones humides ;

– *en matière d'occupation du sol* : responsable pour la France de la base de données géographiques européenne sur l'occupation des sols *Corine Land Cover*, l'institut en a mis à la disposition du public la nouvelle version 2000, à la fin du premier trimestre 2005 ;

– *relativement aux pressions sur l'environnement* : l'Institut a poursuivi la diffusion des résultats de l'enquête auprès des collectivités territoriales sur la gestion de l'eau et l'assainissement en 2001 et lancé une nouvelle enquête portant sur l'année 2004 ; il a confectionné la première réponse exigée par la mise en œuvre du règlement statistique européen de 2002 sur les déchets, mis au point des indicateurs d'intégration sectoriels relatifs à l'agriculture et aux transports dans le cadre de groupes de travail pilotés par l'Agence européenne pour l'environnement, participation au rapport *Agriculture et environnement* présenté à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement en 2005, étudié les impacts du transport aérien sur les émissions de gaz à effet de serre ;

– *en matière de synthèses* : l'Institut a rédigé le rapport sur l'état de l'environnement en France qui sera publié à l'automne 2006, il a participé aux travaux internationaux et nationaux de définition et de production des indicateurs de développement durable pour la France et il a élaboré un « kit méthodologique pour l'analyse régionale » ;

– en ce qui concerne les aspects internationaux : l'Institut a participé à de nombreux groupes de travail animés par les organisations internationales (EUROSTAT, Agence européenne pour l'environnement, OCDE) en vue d'harmoniser les définitions et les règles relatives à l'information sur l'environnement et de les échanger.

#### C.– LE RAYONNEMENT INTERNATIONAL À L'HEURE DE LA RÉORGANISATION

L'action internationale de la mission *Écologie et développement durable* relève du service des affaires internationales placé sous l'autorité de la Secrétaire générale. Au cours de l'année 2005, marquée par une actualité européenne et internationale riche, le ministère s'est attaché à poursuivre la rénovation de ses procédures internes à l'international tout en se mobilisant pour porter et promouvoir les positions françaises dans son domaine de compétence.

Avec l'appui d'un cabinet spécialisé, le service des Affaires internationales a poursuivi le travail engagé en 2004 de définition des différents processus métier à l'international et leur déclinaison en procédures. Ce chantier conduit en étroite collaboration avec les différentes directions a débouché sur l'expérimentation, au cours du quatrième trimestre 2005, de procédures renouvelées ainsi qu'à la mise en place d'outils collectifs (calendrier international, plan de classement...). Ces travaux désormais validés devraient faire l'objet d'une généralisation en 2006.

Parallèlement, le service a finalisé le questionnaire et le dispositif d'enquête qui lui permettront annuellement de mesurer la performance du ministère à l'international. Pour l'action internationale, l'objectif de performance retenu dans le projet annuel de performances est le pourcentage des interlocuteurs du ministère considérant que celui-ci contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international. L'indicateur est renseigné au moyen d'une enquête d'opinion annuelle auprès des principaux interlocuteurs du ministère. La première enquête a été effectuée en février 2006, elle indique un taux de 44 % pour l'année 2005.

#### D.– VERS UNE UNIFICATION DE LA POLITIQUE DE COMMUNICATION

Le département de la communication et de l'information, placé sous l'autorité de la secrétaire générale, coordonne et anime la politique d'information et de communication du ministère.

Trois actions particulières ont été menées en 2005 et au premier semestre de l'année 2006 :

– l'accueil des usagers du ministère s'est amélioré depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, grâce à la mise en place d'une adresse électronique générique accessible aux internautes pour poser leurs questions et faire part de leurs remarques ;

- la fonction documentaire du secrétariat général s’est restructurée ;
- un système d’information documentaire a été créé pour l’ensemble du ministère.

Quant à la politique de communication, le ministère a participé en février au salon grand public de l’agriculture (éditions 2005 et 2006), en novembre au salon professionnel Pollutec et au salon des maires et des collectivités locales (édition 2005). Il a par ailleurs organisé la Semaine du développement durable en juin 2005 (avec notamment la tenue des premiers états généraux du développement durable et des entreprises) et en juin 2006. Pour la première fois, le ministère a organisé du 16 au 22 septembre 2005 puis en 2006 la semaine européenne de la mobilité.

Enfin, le ministère a mis en place en 2005 et poursuivi en 2006 des nouveaux rendez-vous :

- les Écrans de l’écologie : journée de projection de films documentaires sur un thème environnemental (trimestriel) ;
- les Expos de l’écologie : le ministère accueillant dans son hall ou sur ses façades des œuvres d’artistes ;
- les Rendez-vous de l’écologie : rencontres mensuelles avec un invité, acteur de la vie économique, culturelle...

Votre Rapporteur spécial salue ces différentes actions, mais s’est inquiété auprès de ses interlocuteurs au ministère de l’Écologie sur le risque de redondance qui pourrait apparaître entre certaines opérations menées par le ministère et d’autres qui seraient engagées par ses opérateurs, notamment par l’ADEME. Il a cependant obtenu l’assurance que la ministre souhaite précisément unifier la politique de communication sur l’écologie, dans le respect de l’autonomie des opérateurs mais en définissant des orientations communes.

#### E.– LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC

L’action *Commission nationale du débat public* a pour seule fonction de permettre d’identifier le budget attribué à la Commission nationale du débat public, tenu hors de tous les mouvements de fongibilité pouvant intervenir au sein du programme, puisqu’il s’agit d’une autorité administrative indépendante.

Le bilan de l’activité de la Commission nationale du débat public au cours de l’année 2005/2006 est assez riche. Depuis la mise en œuvre de la loi du 22 février 2002, les années 2005/2006 sont celles qui ont vu le plus grand nombre de débats décidés ou envisagés : 13 débats nouveaux ont été décidés, sont en cours ou s’achèveront courant 2007.



Les crédits de cette action couvrent les besoins en fonctionnement courant de la Commission (organisation des débats, indemnisation et déplacements des membres, publications ou locations immobilières). Ces crédits s'élèvent en loi de finances 2006 à 1,9 million d'euros.

Pour mettre en œuvre ces débats au travers de commissions particulières, la Commission a utilisé en 2006 la moitié des crédits mis à sa disposition. L'autre moitié 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 nationale, ainsi qu'au fonctionnement courant et à la diffusion de la pédagogie du débat public (rapport annuel, communication ou cahiers méthodologiques).

La dotation budgétaire de la Commission pour 2007 reste de 1,9 million d'euros. Ces crédits concernent le fonctionnement courant et l'organisation des débats publics pour 0,8 million d'euros (titre 3 – fonctionnement), ainsi que les indemnités des membres de la Commission pour 1,1 million d'euros (titre 2 – personnel).



## **CHAPITRE IV : COUP DE PROJECTEUR SUR DEUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS**

Comme chaque année, votre Rapporteur spécial a souhaité donner un aperçu plus particulier sur deux opérateurs du programme. Le premier est l'opérateur le plus important du ministère, puisque son budget représente près de la moitié des crédits de la mission *Écologie et développement durable*. Le second est plus modeste par sa capacité budgétaire, mais il occupe depuis longtemps une place de premier plan dans le monde scientifique et le domaine de l'environnement. Il s'agit du Muséum national d'histoire naturelle, où votre Rapporteur spécial s'est rendu le 31 octobre 2006 pour un contrôle sur pièces et sur place.

### **I.- L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE**

Le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a beaucoup évolué en 2006. La Cour des comptes a récemment consacré un rapport à la situation de l'établissement.

#### **A.- DE NOUVELLES RESSOURCES AFFECTÉES EN 2006**

Les ressources de l'ADEME sont en perpétuelle révolution. Après avoir connu le régime des taxes affectées jusqu'en 1999, puis l'apport d'une dotation budgétaire jusqu'à la fin de 2005, le financement de l'ADEME repose de nouveau sur des taxes affectées depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année.

C'est aujourd'hui principalement la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) qui lui est affectée, pour un montant estimé de 170 millions d'euros en 2006, sur un total de 177,5 millions d'euros de ressources fiscales.

##### **1.- Le budget de l'opérateur en 2006**

En 2006, le budget d'intervention de l'ADEME en autorisations d'engagement s'élève globalement à 232 millions d'euros :

- 18 millions d'euros provenant du ministère chargé de l'industrie ;
- 15 millions d'euros provenant du ministère chargé de la recherche ;
- 170 millions d'euros provenant de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) et 7,5 millions d'euros provenant de la taxe additionnelle sur les cartes grises (la taxe additionnelle sur les cartes grises n'ayant été mise en œuvre qu'en juillet au lieu de janvier, le produit comptable de la taxe devrait s'élever en année pleine à 15 millions d'euros) ;
- 14 millions d'euros de ressources diverses.

S'agissant du budget du ministère de l'Écologie et du développement durable, ces ressources sont complétées en 2006 par une dotation inscrite au programme *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* de 32 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 63 millions d'euros en crédits de paiement, dotation notamment destinée au financement du budget de fonctionnement de l'agence.

## 2.– Les prévisions pour 2007

Le présent projet de loi de finances prévoit que le ministère de l'Écologie verse à l'agence une dotation de 10 millions d'euros, inscrite au programme *Conduite et pilotages des politiques environnementales et développement durable*. Les moyens d'intervention de l'établissement reposeront donc essentiellement quant à eux sur le produit de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (192 millions d'euros en 2007) et sur la taxe additionnelle sur les cartes grises (15 millions d'euros en 2007). Les ressources apportées par les autres programmes (industrie, recherche) seront globalement stables par rapport à 2006.

Comme les années précédentes, l'ADEME disposera en 2007 de ressources propres, de l'ordre de 15 millions d'euros pour ses interventions et de 5 millions d'euros pour son fonctionnement, correspondant soit à des recettes de nature commerciale, soit à des cofinancements au niveau national ou européen ; ces ressources viendront en complément des dotations budgétaires et du produit des taxes parafiscales mentionnés ci-dessus.

### LE FINANCEMENT PUBLIC DE L'ADEME : DOTATIONS ET RESSOURCES AFFECTÉES

(en milliers d'euros)

Dotations de l'État	Exécution 2005		LFI 2006		PLF 2007	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>ADEME</b>						
Programme n° 181 (mission <i>Écologie et développement durable</i> )	203.000	192.000	32.000	63.000		
Programme n° 189 <i>Recherche dans le domaine des risques et des pollutions</i> (mission <i>Recherche et enseignement supérieur</i> )	29.423	29.423	28.423	28.423	28.544	28.544
Programme n° 188 <i>Recherche dans le domaine de l'énergie</i> (mission <i>Recherche et enseignement supérieur</i> )	5.380	5.380	5.351	5.351	5.351	5.351
Programme n° 134 <i>Développement des entreprises</i> (mission <i>Développement et régulation économiques</i> )	40.400	41.300	30.522	33.007	32.000	33.000
Programme n° 211 (mission <i>Écologie et développement durable</i> )					10 000	10 000
Total crédits budgétaires	278.203	268.103	96.296	129.781	75.895	76.895
Taxes TIGCN			170.000	170.000	192.000	192.000
Taxes Véhicules polluants			15.000	15.000	15.000	15.000
<b>Total général</b>	<b>278.203</b>	<b>268.103</b>	<b>281.296</b>	<b>314.781</b>	<b>282.895</b>	<b>283.895</b>

Les crédits prévus pour 2007 s'inscrivent donc en légère progression par rapport à 2006, de 281,1 millions d'euros à 282,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, permettant ainsi à l'agence de maintenir son niveau d'intervention.

## B.– UNE APPRÉCIATION NUANCÉE DE LA COUR DES COMPTES SUR L'ÉVOLUTION DE L'ÉTABLISSEMENT

La Cour des comptes a consacré à l'ADEME un rapport particulier, publié en février 2006. Elle y reconnaît la régularité des comptes de l'Agence et lui en donne quitus. Mais le rapport souligne l'écart qui se creuse entre une gestion imparfaite et les sollicitations croissantes dont l'Agence fait l'objet au titre du développement durable.

### 1.– Une délocalisation mal conçue et mal conduite

La délocalisation de l'ADEME à Angers apparaît comme la première cause des « dysfonctionnements sérieux » relevés par la Cour des comptes. Décidée en 1991, elle fut engagée en 1995. Dix ans plus tard, le bilan est décevant.

#### *a) Des erreurs de mise en œuvre*

Selon la Cour des comptes, la relocalisation ne serait que fictive. Les activités de l'Agence restent en effet partagées entre Angers, Paris et Valbonne (Alpes-Maritimes).

Non seulement l'activité est éclatée entre trois villes, mais jusqu'il y a quelques mois, la principale implantation à Angers était divisée entre plusieurs sites. Le Rapporteur spécial de votre commission des Finances avait déjà exposé comment les projets de construction ou de rachat s'étaient succédé dans cette ville. La Cour des comptes dresse un bilan sévère de ces tergiversations, en soulignant que « la gestion de ce dossier s'est avérée longue, peu cohérente et coûteuse » (p. 30).

#### *b) Le défaut initial de conception*

Les errements internes à l'Agence ne sont cependant pas seuls en cause. Avec retenue mais netteté, la Cour des comptes met en doute le bien-fondé du dessein initial, jugeant qu'« *en dépit de l'autonomie de gestion que lui confère son statut d'établissement public et commercial, l'agence travaille de façon très étroite avec les ministères à Paris. Cette situation explique qu'elle ait besoin de disposer d'un site parisien qui ne se réduit pas à une simple antenne* » (p. 30).

Cette observation constitue même le point d'orgue de la conclusion du rapport : « ***L'exemple de l'ADEME illustre les effets pervers qu'ont pu avoir certaines décisions de délocalisation qui n'avaient pas été précédées d'une analyse suffisante des missions des établissements concernés*** » (p. 44).

## 2.— Les incertitudes de financement, facteur d'inefficacité

D'une manière générale, la Cour des comptes ne se contente donc pas de juger les dysfonctionnements internes à l'Agence. Elle met en lumière que les conditions de son financement lui rendent en effet difficile l'exercice de ses missions.

Tant les dotations budgétaires que le produit des taxes successivement affectées évoluent de manière erratique, ce qui pèse sur la gestion de l'établissement. Selon la Cour des comptes, cela explique en partie les délais et les déficiences concernant l'implantation de l'Agence à Angers.

En l'absence de perspective pluriannuelle, l'ADEME peine à bâtir des programmes d'action prévisionnels cohérents. Quoique la situation actuelle ne soit pas idéale, il paraît cependant préférable de laisser l'ADEME digérer dans l'immédiat les nombreux changements qu'elle a récemment connus. Le rapport de la Cour des comptes n'esquisse au demeurant aucune autre piste de réflexion.

Votre Rapporteur spécial estime que l'ADEME aurait du moins tout intérêt à travailler en meilleure liaison avec la direction générale des Impôts afin de mieux connaître et de mieux apprécier l'évolution de ses nouvelles ressources fiscales, ce qui lui permettrait de développer une capacité d'anticipation qui lui a en effet trop fait défaut jusqu'à présent.

## **II.— LE MUSÉUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE, INSTITUTION ANCIENNE EN PLEIN RENOUVEAU**

Le 31 octobre 2006, votre Rapporteur spécial s'est rendu au Muséum national d'histoire naturelle pour y effectuer un contrôle sur pièces et sur place. Institution scientifique de premier plan, le Muséum était resté trop longtemps replié sur lui-même, mais aussi oublié des pouvoirs publics. La réforme de 2001 a permis de renverser cette tendance, mais les efforts engagés doivent être poursuivis pour que, dans un pays où la culture scientifique est encore trop souvent négligée, l'établissement puisse à nouveau mériter son appellation de « Louvre des sciences ».

### **A.— DES PROGRÈS TRÈS APPRÉCIABLES DEPUIS 2001**

La réforme de 2001 a marqué un tournant dans l'histoire du Muséum. Tout en sauvegardant l'indépendance des scientifiques, elle a défini de nouveaux statuts garantissant une meilleure gestion de l'établissement, qui, sur certains projets, met son expertise au service de la politique de l'écologie.

## 1.– La réforme de l'établissement en 2001

Depuis sa fondation par Louis XIII en 1635, le Jardin royal des plantes médicinales, devenu en 1793 Muséum d'histoire naturelle doué d'une personnalité juridique propre, jouissait d'une très forte autonomie.

L'article 3 du décret du 3 octobre 2001 a rappelé la mission fondamentale de l'établissement :

*« Dans le domaine des sciences naturelles et humaines, le Muséum a pour mission la recherche fondamentale et appliquée, la conservation et l'enrichissement des collections issues du patrimoine naturel et culturel, l'enseignement, l'expertise, la valorisation, la diffusion des connaissances et l'action éducative et culturelle à l'intention de tous les publics. »*

En vertu des nouveaux statuts, le directeur général est *« nommé par décret pour quatre ans, sur proposition conjointe des ministres chargés de la tutelle »* (article 11). Cela ne porte en rien atteinte à l'autonomie scientifique de l'établissement. Mais la gestion se trouve désormais confiée à un directeur dont c'est la fonction à part entière.

## 2.– Une action concrète et très actuelle en faveur de la biodiversité

Le Muséum assure le pilotage de la coordination scientifique du système d'information sur la nature et les paysages, créé en 2006. L'article L. 411-5 du code de l'environnement lui confie la responsabilité scientifique des inventaires du patrimoine naturel, qui sont désormais disponibles sur Internet. Il s'agit d'une percée très positive de la connaissance scientifique dans le grand public.

L'établissement a également épaulé les services du ministère de l'Écologie et du développement durable dans la définition des zones Natura 2000. Ces zones doivent en effet constituer des viviers de la biodiversité sur le territoire, ce qui suppose une exacte évaluation des milieux, de la faune et de la flore. La Commission européenne a validé la délimitation présentée, non sans retard, par les autorités françaises. La haute expertise scientifique du Muséum aura sans doute permis à la France d'éviter de fortes condamnations pécuniaires.

## C.– DES EFFORTS À SOUTENIR

Dans le cadre de la rénovation de l'établissement, un plan de financement pluriannuel a été défini. Il pourrait cependant être encore amélioré.

### 1.– Un plan de financement pluriannuel

Placé sous la triple tutelle des ministères de la Recherche, de l'Écologie et de l'Éducation nationale, le Muséum d'histoire naturelle reçoit d'eux des subventions annuelles qui se répartissent comme suit.

## FINANCEMENT DU MUSÉUM 2003-2008

(en euros)

Chapitres et articles (*)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
<b>Direction de l'Enseignement supérieur</b>							
36-11-10	175.774	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	7.675.774
36-11-20	514.622	680.000	680.000	680.000	680.000	680.000	3.914.622
36-11-60	45.800	45.800	45.800	45.800	45.800	45.800	274.800
66-72-10/50	1.481.960	1.700.000	1.800.000	1.800.000	1.800.000	1.800.000	10.381.960
Total DES	2.218.156	4.025.800	4.025.800	4.025.800	4.025.800	4.025.800	22.247.156
<b>Direction de la Recherche</b>							
66-71-50	2.920.156	3.471.544	3.456.299	3.456.299	3.456.299	3.456.299	20.216.896
66-11-50	115.860	51.300	51.300	51.300	51.300	51.300	372.360
66-11-20 (Culture scientifique et technique)	9.529.955	9.288.672	9.288.672	9.288.672	9.288.672	9.288.672	55.973.315
66-72-50	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	2.500.000
Total Recherche	12.565.971	13.311.516	13.296.271	13.296.271	13.296.271	13.296.271	76.562.571
<b>Ministère de l'Écologie</b>							
36-41-40	1.140.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000	6.890.000
36-41-40 (AS hors contrat)		155.000	155.000	155.000	155.000	155.000	775.000
67-41-30 (CP)	100.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	700.000
44-10 (CTE)			300.000	300.000	300.000	300.000	1.200.000
67-20 (CTE)			90.000	90.000	90.000	90.000	360.000
Total Écologie	1.240.000	1.425.000	1.815.000	1.815.000	1.815.000	1.815.000	9.925.000
<b>TOTAL</b>	<b>16.024.127</b>	<b>18.662.316</b>	<b>19.137.071</b>	<b>19.137.071</b>	<b>19.137.071</b>	<b>19.137.071</b>	<b>108.734.727</b>

(\*) Selon la nomenclature applicable jusqu'en 2005.

Source : Rapport d'activité 2004, Muséum national d'histoire naturelle

## 2.- Des besoins à mieux prendre en compte

Votre Rapporteur spécial a pu néanmoins constater que, hormis la grande galerie de l'évolution, restaurée en 1994, beaucoup de départements et de bâtiments sont encore dans un état qui témoigne de leur défaut d'entretien pendant de nombreuses années. Il semble cependant difficile d'engager une restauration systématique sans plan pluriannuel de rénovation du bâti. Il faut souhaiter que le prochain projet de loi de finances soit l'occasion d'une réflexion approfondie sur cette question.

Sur le plan du personnel, le recours à des contrats à durée déterminée paraît également trop répandu, dans des domaines qui, comme l'inventaire, correspondent à des activités s'inscrivant dans la très longue durée. L'objectif général de réduction des postes dans la fonction publique, auquel souscrit votre Rapporteur spécial, doit être compris comme l'occasion d'un redéploiement qui, dans certains secteurs ou au sein de certains établissements, peut aussi conduire à des créations de postes. Le Muséum national d'histoire naturelle est sans conteste au nombre de ces institutions.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 7 novembre 2006, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Écologie et développement durable* et l'article 48 rattaché.

**Votre Rapporteur spécial** a souligné que les attentes des Français en matière d'environnement sont de plus en plus fortes. Or la mission *Écologie et développement durable* n'a pas évolué, ces dernières années, à la hauteur de ces attentes. Le présent projet de loi de finances propose un rattrapage qui, selon la ministre, propulse la mission aux premiers rangs de l'effort financier du Gouvernement pour 2007. Ce qui caractérise ce budget, c'est un effort général en faveur de l'écologie. Le présent projet de loi de finances propose une hausse des crédits de la mission de l'ordre de 2,5%. Dans un contexte budgétaire difficile, cette augmentation prend une signification toute particulière, d'autant qu'elle est étayée par le renforcement parallèle des opérateurs de la mission, auxquels ont été attribuées l'an dernier des ressources fiscales nouvelles. La dotation proposée pour la mission *Écologie et développement durable* s'élève à 637 millions d'euros en crédits de paiement et à 698 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 614,6 millions d'euros de crédits de paiement et 632 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2006.

Les crédits inscrits dans la mission *Écologie et développement durable* ne permettent pas, au demeurant, d'apprécier l'ensemble de l'effort consenti pour ce secteur. La loi de finances pour 2006 a en effet affecté aux opérateurs de la mission, au premier rang desquels l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, des ressources fiscales qui justifient une diminution, voire une suppression, des dotations budgétaires qui leur étaient précédemment allouées. Compte tenu de ces différents facteurs, la politique de l'écologie devrait enregistrer une hausse globale de ses moyens de 9,3 %.

Parmi les plus fortes hausses, on remarque :

– dans le domaine de l'eau, les crédits consacrés à la lutte contre les inondations, qui augmenteraient de 20 % pour atteindre 113 millions d'euros ;

– les crédits affectés à la prévention des pollutions et des risques, qui progresseraient de 28,5 %, pour atteindre 80,6 millions d'euros, cinq ans après la catastrophe d'AZF à Toulouse, l'inspection des sites classés recevant notamment de nouveaux moyens qui complètent le plan de renforcement pluriannuel de ses moyens d'intervention ;

– les crédits affectés à la biodiversité, qui passent de 109,9 millions d'euros à 144,2 millions d'euros, soit une hausse de 32 %, les crédits consacrés à la mise en œuvre de la loi sur les parcs nationaux étant portés de 34 millions d'euros à 47,1 millions d'euros, soit une augmentation de 38,6 %, tandis que les

crédits consacrés à Natura 2000 passeraient de 21,2 millions d'euros à 29,3 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 38 %.

L'effort continuera de porter en 2007 sur Natura 2000 : en ce domaine, grâce à une mobilisation exemplaire, la France cesse cette année d'être la lanterne rouge des États membres de l'Union européenne. Un contrôle sur pièce et sur place au Muséum national d'histoire naturelle a mis en évidence le profond renouveau d'un établissement trop longtemps négligé par les pouvoirs publics. Cet établissement à qui la loi a confié la responsabilité scientifique de l'inventaire du patrimoine naturel nécessite un programme pluriannuel d'investissement pour la réhabilitation de son patrimoine immobilier et la bonne sauvegarde de ses collections, qui regroupent 60 millions de spécimens tant botaniques, zoologiques, que minéralogiques. Ce programme d'investissement doit être une priorité.

Quant à l'architecture de la mission, elle ne paraît pas complètement satisfaisante. Pour la deuxième année de mise en œuvre de la loi organique, les trois programmes ont été conservés, mais leur responsable a changé, du moins pour les deux premiers. Il s'agit désormais de la secrétaire générale du ministère de l'Écologie et du développement durable.

Chacun de ces deux programmes inclut des actions qui relèvent de la Direction de l'eau. L'an dernier, les responsables de ces deux programmes étaient le Directeur de la prévention des pollutions et des risques et le Directeur de la nature et des paysages. Cela revenait à placer les services de la Direction de l'Eau dans l'orbite budgétaire des deux autres directions. La responsabilité budgétaire s'exerçait ainsi en décalage relatif avec le fonctionnement administratif. Ce décalage n'aurait pas constitué un inconvénient majeur si la structure administrative du ministère ne correspondait pas à une distinction effective entre trois grands types d'activités. Le schéma retenu pour la mission impose à la politique de l'écologie une cote mal taillée.

Dans cette mesure, il est donc logique que la secrétaire générale de l'administration soit aussi la responsable des deux programmes, puisqu'elle chapeaute les trois directions concernées. Cette solution de pis-aller ne doit cependant pas exclure une réflexion sur le découpage de la mission. La ministre a annoncé que la fusion des trois programmes en un programme unique est à l'étude. Cela supposerait néanmoins qu'un nouveau programme, emprunté à une autre mission, soit inclus dans la mission, puisqu'il est exclu qu'elle n'en comporte qu'un. À défaut, la création d'un programme spécifique *Eau* pourrait être aussi une solution.

**M. Michel Bouvard** a souligné que la progression de 2 % des crédits de la mission atteignait en réalité 9 % si l'on prend en compte les dotations des différents opérateurs de la mission. Le poids des opérateurs au sein de cette mission est l'un des plus importants de l'ensemble des missions de l'État. Le volume des ressources affectées exige un travail de contrôle très minutieux. Il convient notamment de vérifier que leur utilisation est conforme aux objectifs

fixés par le Parlement. En ce qui concerne la biodiversité, il est toujours impossible, alors que des demandes en ce sens sont formulées depuis huit ans, pour les régions frontalières de connaître l'état de classement des zones « Natura 2000 » de l'autre côté de la frontière, voire dans un autre département.

Le ministère de l'Écologie doit assumer budgétairement la responsabilité de ses décisions en matière de réintroduction des prédateurs. Il n'est pas normal que les crédits destinés au développement du pastoralisme soient préemptés pour indemniser les éleveurs victimes de ces prédateurs. Les plans de prévention des risques naturels (PPRN) sont établis par le ministère. Pourtant, il existe des dissensions entre ce ministère et celui chargé de l'Équipement. En conséquence, la prévention des risques naturels sur certains territoires n'est pas financée. Si les fonds dits « Barnier » disposaient encore d'une trésorerie excédentaire, peut-être serait-il envisageable d'affecter une partie de celle-ci aux PPRN.

**M. Charles de Courson** a souhaité savoir si la comptabilité analytique permet de connaître le coût annuel pour l'État de chaque ours et de chaque loup introduit en France.

**M. Augustin Bonrepaux** a jugé que la politique du Gouvernement est paradoxale : des économies budgétaires sont demandées et des postes de fonctionnaires supprimés, tandis que par ailleurs on dépense beaucoup de crédits et l'on mobilise des fonctionnaires pour la réintroduction des ours dans les Pyrénées. Le coût annuel est d'environ 2,6 millions d'euros. Cependant, dès qu'un ours quitte la zone qui lui est affectée, une cellule de crise mobilisant le personnel des préfectures est créée, un avion est affrété pour surveiller la zone et un hélicoptère est utilisé pour la capture de l'animal, une fois qu'il est repéré. Tout ceci est incohérent et confinerait au comique si les dégâts n'étaient pas si importants. Il serait plus judicieux de créer un parc auquel les différents fonctionnaires et les crédits correspondants seraient rattachés. Il n'est pas acceptable que l'on puisse imaginer imposer aux habitants des Pyrénées la cohabitation avec cet animal. En ce qui concerne le rapport d'information relatif à la réintroduction des ours, il n'a pas encore pu être présenté à la Commission, car une association dirigée par un maire a refusé à trois reprises de recevoir le Rapporteur. Dans le passé, la commission des Finances a publié un rapport sur les subventions aux associations. Est-on certain aujourd'hui que l'utilisation de ces crédits est mieux contrôlée ? En effet, pour assurer la mission de service public de surveillance des ours, une association reçoit une subvention de 200.000 euros et a créé trois emplois, peut-être fictifs, ainsi qu'1,5 poste chargé de la gestion. Ceci ne serait pas grave si le coût et le danger n'étaient pas si forts...

**Le Président Pierre Méhaignerie** a estimé que la politique de l'environnement était sans doute trop centralisée et trop médiatique. Il convient, au contraire, de privilégier les leviers d'action locaux.

**M. Augustin Bonrepaux** a précisé que de nombreuses collectivités territoriales, dont le conseil régional de l'Ariège, ont établi un « Agenda 21 » par

lequel elles s'engagent dans une démarche de développement durable. Telles sont les initiatives qui mériteraient un soutien accru du ministère de l'Écologie.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a convenu que trop de structures ont été créées. Les moyens de la commission nationale du débat public ne sont-ils pas trop importants ?

En réponses aux différents intervenants, **Votre Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– le programme « ursidés » mobilise environ 2,2 millions d'euros en 2006 ;

– le budget de la commission nationale du débat public, d'un montant d'1,9 million d'euros, est stable ;

– les subventions aux associations ont baissé au cours de ces dernières années. La Société pour l'étude et la protection de la nature, dite « Bretagne vivante » emploie 45 agents avec un budget seulement deux fois supérieur à celui évoqué ;

– la trésorerie des fonds dits « Barnier » est passée de 120 millions d'euros en 2005, à 109 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2006 et à 57 millions d'euros aujourd'hui. Compte tenu d'un prélèvement pour dettes sur son budget 2006, d'un montant de 40 millions d'euros, la trésorerie sera négative de 42 millions d'euros à la fin de l'année 2007. Le taux de prélèvement passe de 2 à 4 %, ce qui implique que les recettes doubleront pour se fixer à 50 millions d'euros. Il convient donc soit d'augmenter le taux du prélèvement, soit de réduire le rythme des engagements ;

– un effort récent a été réalisé en faveur de la mise en œuvre de la directive « Natura 2000 ». Cette hausse des crédits s'est également accompagnée de la modernisation de la législation relative aux parcs naturels.

Puis la Commission a examiné un amendement présenté par **M. Augustin Bonrepaux**, tendant à réduire de 2 millions d'euros les crédits affectés à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) pour les affecter aux PPRN.

**Votre Rapporteur spécial** a estimé que cet amendement met en cause le financement des indemnités versées aux victimes des prédateurs.

**M. Charles de Courson** a rappelé que l'État se refuse obstinément à indemniser les ravages causés par les grues et d'autres espèces protégées. Pourquoi existe-t-il un traitement spécifique pour les dommages causés par les loups et par les ours ?

**M. Louis Giscard d'Estaing** a rappelé que les hérons demeurent une espèce protégée. Pour autant, les contributions versées par les chasseurs peuvent être utilisées en leur faveur.

**Votre Rapporteur spécial** a rappelé que l'article 48, rattaché à la mission *Écologie et développement durable*, propose d'augmenter le taux de la redevance cynégétique.

**M. Augustin Bonrepaux** a insisté sur la différence de traitement entre les espèces chassables et non chassables. Le coût de l'introduction des ours dans les Pyrénées est assumé par l'ONCFS. Cependant, cette mission mobilise également 15 à 17 agents de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, sans compter les gendarmes ainsi que les fonctionnaires de la préfecture. Cette question est donc sans rapport avec les permis de chasse dont traite l'article 48.

**Votre Rapporteur spécial** s'est déclaré défavorable à l'amendement car le programme *Gestion des milieux et biodiversité* est sans doute insuffisamment doté. Il vaudrait mieux agir au sein du même programme, par redéploiement.

**M. Augustin Bonrepaux** et le **Président Pierre Méhaignerie** ont proposé de ramener à 1 million d'euros le montant du transfert proposé par l'amendement, pour en faciliter son adoption.

Après que **Votre Rapporteur spécial** ait renouvelé ses réserves, la commission a *adopté* cet amendement ainsi modifié. Puis elle a adopté les crédits de la mission *Écologie et développement durable*, après que **M. Augustin Bonrepaux** eut précisé que le groupe socialiste ne voterait pas contre ceux-ci, compte tenu de l'adoption de l'amendement.

**M. Charles de Courson** a demandé au Rapporteur spécial d'évoquer en séance publique la question de l'équité dans l'indemnisation des préjudices subis du fait des différentes catégories d'animaux sauvages.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits des programmes correspondant au présent rapport spécial, et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

La Commission a ensuite examiné l'article 48, rattaché.

## Article 48

### Redevances cynégétiques

#### *Texte du projet de loi :*

*L'article L. 423-21-1 du code de l'environnement est remplacé par les dispositions suivantes :*

*« Art. L. 423-21-1. - Le montant des redevances cynégétique est fixé pour 2007 à :*

*Redevance cynégétique nationale annuelle : 197,50 euros ;*

*Redevance cynégétique nationale temporaire pour neuf jours : 118,10 euros ;*

*Redevance cynégétique nationale temporaire pour trois jours : 59,00 euros ;*

*Redevance cynégétique départementale annuelle : 38,70 euros ;*

*Redevance cynégétique départementale temporaire pour neuf jours : 23,40 euros ;*

*Redevance cynégétique départementale temporaire pour trois jours : 15,30 euros.*

*À partir de 2008, les montants mentionnés ci-dessus sont indexés chaque année sur le taux de progression de l'indice des prix à la consommation hors tabac prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée. Ils sont publiés chaque année par arrêté des ministres chargés de la chasse et du budget.*

*Les redevances cynégétiques sont encaissées par un comptable du Trésor ou un régisseur de recettes de l'État placé auprès d'une fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs et habilité, selon les règles et avec les garanties applicables en matière de droits de timbre. »*

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le contrat d'objectif 2006-2008 définit les conditions d'un financement équilibré de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), qui passe notamment par une revalorisation des redevances, conformément aux engagements réciproques du président de la fédération nationale des chasseurs et du Gouvernement.

L'hypothèse d'évolution des prix à la consommation pour 2007 associée au projet de loi de finances pour 2007 soit 1,8 %, s'applique à l'augmentation du montant des redevances cynégétiques proposée et conduira à une augmentation du produit de la redevance de 1,2 million €, toutes choses égales par ailleurs.

#### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour objet d'augmenter les redevances cynégétiques payées par les titulaires du permis de chasse en vertu de l'article L. 423-20 du code de l'environnement. Il tend également à instituer un mécanisme d'indexation annuelle de cette redevance sur l'inflation. Il ne propose donc pas seulement une hausse ponctuelle ; il met en œuvre un nouveau système de financement de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), conforme au contrat d'objectif que le conseil d'administration de l'établissement a approuvé le 12 avril 2006.

Rappelons que les redevances cynégétiques sont rangées dans le tome I de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* parmi les impôts affectés à des personnes morales autres que l'État. Le fait générateur de leur perception est l'inscription au permis de chasse.

### *I. Les besoins de financement de l'ONCFS*

L'ONCFS connaît des difficultés chroniques de financement. L'État lui a apporté un secours croissant depuis 2003.

#### a) La baisse des recettes dues aux redevances cynégétiques

L'ONCFS est confronté à une baisse régulière de l'effectif des chasseurs. Au deuxième semestre 2005, ils étaient au nombre de 1.291.257, contre 1.300.437 recensés pour la campagne 2004/2005. Le contrôle financier du ministre 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, est préoccupante pour l'avenir de cet établissement dans son cadre actuel.* »

Le produit des redevances cynégétiques ne suffit donc plus à financer l'ONCFS. Les redevances effectivement encaissées en 2005 s'élèvent à 73,838 millions d'euros, en baisse de 6,7 % par rapport à 2004. Les dépenses totales pour la même année s'élèvent à 98,698 millions d'euros.

#### b) Un financement d'appoint de l'État

Depuis 2003, l'État verse à l'ONCFS une subvention qui n'a cessé de croître. Elle s'est élevée à 2 millions d'euros en loi de finances pour 2004 ; à 8 millions d'euros en 2005 (5 millions d'euros en loi de finances initiale, 3 millions d'euros en loi de finances rectificative) et à 21 millions d'euros en 2006 (respectivement 14 et 7 millions d'euros en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative). Le présent projet de loi de finances propose d'accorder à l'ONCFS une subvention de 18 millions d'euros.

Parallèlement, la loi de finances pour 2006 a affecté à l'ONCFS le produit du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser. Cela aura rapporté environ 3 millions d'euros à l'établissement en 2006<sup>(1)</sup>.

### *II. Vers une consécration du financement mixte actuellement pratiqué*

Le contrat d'objectif 2006-2008 prend acte de la situation financière dégradée de l'établissement. En définissant les conditions d'un financement équilibré de l'ONCFS, il donne une base à la pratique actuelle en opérant une distinction entre les différents besoins de financement de l'ONCFS. Le mode de fixation de la redevance s'en trouve modifié.

---

(1) Voir le Rapport général de M. Gilles Carrez, n°2568, tome II, d'octobre 2005, p. 614-616.

a) La double activité de l'ONCFS

L'établissement ne se consacre en effet plus exclusivement à la surveillance de la chasse, mais assure une mission plus générale de suivi et d'études de la faune sauvage. Une distinction s'opère ainsi entre ses activités strictement cynégétiques et la mission d'intérêt général qu'il remplit. Sur cette base, le contrat d'objectif propose de faire le départ entre ce que les chasseurs financent en payant les redevances cynégétiques et la part que l'État doit financer soit en accordant une subvention à l'établissement, soit en lui affectant le produit de ressources fiscales.

b) Un nouveau mode de fixation de la redevance

Le taux des redevances cynégétiques est actuellement fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la chasse et du ministre chargé du budget, dans la limite d'un plafond. Le plafond est atteint, pour les différentes redevances, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Elles n'ont donc pas augmenté depuis cette date et s'établissent au niveau suivant :

- redevance cynégétique nationale : 194 euros ;
- redevance cynégétique nationale temporaire : 116 euros ;
- redevance cynégétique départementale : 38 euros ;
- redevance cynégétique départementale temporaire : 23 euros ;
- redevance cynégétique gibier d'eau : 15 euros.

Le présent article propose de supprimer le système du plafonnement. Dans son deuxième alinéa, il fixe directement les redevances pour 2007. Le montant en est précisé aux alinéas 3 à 8. Le présent projet de loi de finances est bâti sur une hypothèse d'évolution des prix à la consommation de 1,8 % en 2007. C'est le taux de l'augmentation proposée par le présent article. Son adoption conduirait à une hausse du produit de la redevance de 1,2 million d'euros, toutes choses étant égales par ailleurs.

L'alinéa 10 précise les modalités de recouvrement de cette imposition.

L'alinéa 9 tend enfin à rendre la révision annuelle, en indexant le montant des redevances cynégétiques sur le taux de progression de l'indice des prix à la consommation hors tabac prévu dans le rapport annuel sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Annexé chaque année au projet de loi de finances, ce rapport est improprement désigné dans le présent article par son appellation courante de « rapport économique, social et financier ». Un amendement rédactionnel de votre Rapporteur spécial a pour objet de rétablir sur ce point la terminologie correcte, conforme à la lettre de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.



\*

\* \*

**Votre Rapporteur spécial** a expliqué que le présent article a pour objet d'augmenter les redevances payées par les titulaires du permis de chasse en vertu de l'article L. 423-20 du code de l'environnement. Il tend également à instituer un mécanisme d'indexation annuelle de cette redevance sur l'inflation. Il ne propose donc pas seulement une hausse ponctuelle ; il met en œuvre un nouveau système de financement de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), conforme au contrat d'objectif que le conseil d'administration de l'établissement a approuvé le 12 avril 2006.

L'ONCFS connaît des difficultés chroniques de financement. Il est confronté à une baisse régulière de l'effectif des chasseurs. Au deuxième semestre 2005, ils étaient au nombre de 1.291.257, contre 1.300.437 recensés pour la campagne 2004/2005. Le produit des redevances cynégétiques ne suffit donc plus à financer l'ONCFS. Les redevances effectivement encaissées en 2005 s'élèvent à 73,838 millions d'euros, en baisse de 6,7 % par rapport à 2004. Les dépenses totales pour la même année s'élèvent à 98,698 millions d'euros.

Les redevances cynégétiques sont actuellement fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de la chasse et du ministre chargé du budget, dans la limite d'un plafond. Le plafond est atteint, pour les différentes redevances, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. L'article fixe directement les redevances pour 2007 en retenant une hypothèse d'évolution des prix à la consommation de 1,8 %. C'est le taux de l'augmentation proposée. Son adoption conduirait à une hausse du produit de la redevance de 1,2 million d'euros.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a souligné que l'ONCFS continue d'exercer la mission d'indemnisation des dégâts de gibier. Le présent article propose d'augmenter le prélèvement pesant sur les chasseurs. De manière générale, la commission des Finances n'est pas favorable à l'augmentation des prélèvements. Les chasseurs s'acquittent d'ores et déjà d'une redevance sur les gros gibiers. Il convient donc de ne pas alourdir le prélèvement pesant sur les chasseurs.

**M. Charles de Courson** s'est demandé s'il est possible, dans le budget de l'ONCFS, de distinguer ce qui relève des espèces chassables, et qui peut être financé par la redevance versée par les chasseurs, de ce qui relève des espèces non chassables, qui doit être pris en charge par la subvention de l'État. Avant d'adopter l'article, il faut être sûr que le produit de la redevance ne financera que des actions menées pour les espèces chassables. L'ONCFS est-il doté d'une comptabilité analytique ?

**Votre Rapporteur spécial** a estimé qu'il est possible de distinguer ce qui relève de la chasse et ce qui relève de la faune non chassable dans les comptes de l'ONCFS. Le taux de la redevance n'ayant pas progressé depuis 2002, le présent article ne propose qu'un rattrapage.

**M. Charles de Courson** s'est inquiété du fait que l'augmentation de la redevance ne serve à financer des dépenses liées à la faune non chassable.

**Votre Rapporteur spécial** a souligné que le nombre des chasseurs diminue et que la répartition des actions entre les différents types de faune figure dans le projet annuel de performance.

**M. Charles de Courson** a estimé que ce document n'est pas clair et a souhaité connaître le montant de la redevance perçue par l'ONCFS.

**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que 73,8 millions d'euros sont encaissés par l'ONCFS.

**M. Augustin Bonrepaux** a estimé qu'il n'est pas toujours facile de distinguer entre différents types de dépenses de l'ONCFS.

**Votre Rapporteur spécial** a souligné que le produit de la redevance a baissé de 6,4 % depuis 2004.

**M. Michel Bouvard** a expliqué que cette baisse est due à la diminution du nombre des chasseurs, tandis que l'augmentation des dépenses de l'ONCFS était liée à son activité en faveur de la faune non chassable. Il convient donc de ne pas adopter cet article.

La Commission a *rejeté* l'article.

## AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

### Article 34

Amendement n° II-168 présenté par M. Philippe Rouault, Rapporteur spécial de la commission des Finances et M. Augustin Bonrepaux :

### ARTICLE 34

#### État B

#### Mission "Ecologie et développement durable"

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Prévention des risques et lutte contre les pollutions <i>dont titre 2</i>	+ 1.000.000 0	0 0
Gestion des milieux et biodiversité <i>dont titre 2</i>	0 0	- 1.000.000 0
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable <i>dont titre 2</i>	0	0
<b>TOTAUX</b>	+ 1.000.000	- 1.000.000
<b>SOLDE</b>	0	

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Il s'agit de supprimer, au sein du programme gestion des milieux et biodiversité, environ la moitié des crédits correspondant à la surveillance et au déplacement des ours dans les Pyrénées. Ces crédits sont affectés à l'Office national de la chasse.

L'augmentation correspondante, au profit de la prévention des risques matériels, permettra, à l'action 02 du programme concerné, de mener des actions de lutte contre les avalanches, les feux de forêts et les inondations.



## 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 :

– Mme Corinne Étaix, directrice adjointe à la direction de la Nature et des paysages (DNP) ;

– M. Laurent Michel, directeur de la Prévention des pollutions et des risques (DPPR) ;

– M. Emmanuel Rébeillé-Borgella, directeur général de l'administration (DGA), responsable du programme *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* ;

– Mme Michèle Rousseau, secrétaire générale du ministère de l'Écologie et du développement durable, responsable des programmes *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* et *Gestion des milieux et biodiversité*.

*Au sujet de l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), principal opérateur des différents programmes de la mission :*

– Mme Michèle Pappalardo, directrice générale de l'ADEME ;

– M. Xavier Lefort, secrétaire général de l'ADEME ;

– Mme Gwenaëlle Baudet, chef de cabinet de la directrice générale.

*Votre Rapporteur spécial a effectué le 31 octobre 2006 un contrôle sur pièce et sur place au Muséum national d'histoire naturelle, où il a entendu :*

– M. le Professeur Robert Barbault, directeur du département d'écologie et de gestion de la biodiversité ;

– M. le Professeur Denis Couvet, directeur de l'unité « Conservation des espèces, restauration et suivi des populations », département d'écologie et de gestion de la biodiversité ;

– M. Bertrand-Pierre Galey, directeur général ;

– M. Michel Guiraud, directeur des collections ;

- M. le Professeur Jean-Noël Labat, département de systématique et évolution ;
- M. Hugo Plumel, conseiller du directeur général ;
- M. Jacques Trouvilliez, directeur du service du Patrimoine Naturel ;
- M. le Professeur Michel Van Praet, directeur du Département des Galeries.