



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 16

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Rapporteur spécial : M. Jacques PÉLISSARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– LES PERFORMANCES DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	11
A.– LA MISSION NE RECOUVRAIT EN 2006 QU'UN HUITIÈME DES EFFORTS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT	11
1.– Tous les crédits budgétaires n'étaient pas regroupés dans la mission en 2006.....	11
2.– Largement accrues en 2006, les ressources propres des opérateurs échappent à l'analyse de la performance	11
3.– Les dépenses fiscales prennent une importance croissante et mal reconnue	12
4.– Les difficultés rencontrées par l'analyse de la performance.....	13
B.– LE PROGRAMME N° 181, <i>PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS</i>	13
1.– Des opérateurs très inégalement suivis	14
2.– Le recours perturbateur au « fonds Barnier »	14
C.– LE PROGRAMME N° 153, <i>GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ</i>	15
1.– Un suivi insuffisant des observations de votre commission des Finances.....	15
2.– Le retard accumulé dans la mise en œuvre de Natura 2000.....	15
D.– LE PROGRAMME N° 211, <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE</i>	16
1.– Une fongibilité asymétrique réduite au simulacre.....	16
2.– Le rôle croissant des dépenses fiscales.....	16
E.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT EN 2008.....	16
II.– LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LA PRÉVENTION DES RISQUES	19
A.– LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES ET LES PRIORITÉS POUR 2008	20
1.– Les quatre priorités en matière de prévention des risques.....	21
2.– Les priorités en matière de gestion de l'eau	23
3.– La protection de la nature	24
4.– La sûreté nucléaire et la radioprotection	25

B.– LES PRINCIPAUX OPÉRATEURS.....	26
1.– Des intervenants nombreux et variés.....	26
2.– L’agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie	27
C.– LES DÉPENSES FISCALES.....	30
III.– LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L’ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L’AMÉNAGEMENT DURABLES	33
A.– LE PROGRAMME DE SOUTIEN DE L’ENSEMBLE DU MINISTÈRE	33
B.– LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE	35
1.– L’objectif n° 1 : <i>améliorer les délais d’élaboration et la qualité de la réglementation nationale, communautaire et internationale</i>	35
2.– L’objectif n° 2 : <i>mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable</i>	36
3.– L’objectif n° 3 : <i>respecter les prévisions du schéma des emplois et des recrutements ministériels en affectant la bonne personne au bon endroit et au bon moment</i>	37
4.– L’objectif n° 4 : <i>accentuer la diffusion des éléments stratégiques, prospectifs et statistiques au public, aux pouvoirs publics et aux acteurs des politiques du ministère et du débat public</i>	37
5.– L’objectif n° 5 : <i>contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement des fonctions support</i>	38
C.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2008	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	45

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} 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, 87 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Le présent rapport spécial porte sur les programmes *Protection de l'environnement et prévention des risques* et *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*.

Les autres programmes de la mission font l'objet des rapports spéciaux :

– de M. Alain Cacheux : *Énergie et matières premières* ; doc. AN n° 276, annexe 17 ;

– de M. Charles de Courson : *Transports aériens et météorologie ; Contrôle et exploitation aériens*, doc. AN n° 276, annexe 18 ;

– de M. Hervé Mariton : *Transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes ; Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*, doc. AN n° 276, annexe 19.

INTRODUCTION

La politique de l'environnement est la priorité de l'action du Gouvernement. Le grand forum du « Grenelle de l'environnement » vient de déboucher sur des propositions concrètes qui marqueront fortement cette nouvelle législature.

Les crédits proposés au titre de l'environnement dans le présent projet de loi de finances sont en forte augmentation. Mais les efforts de la Nation en faveur de l'environnement sont multiples et, pour l'essentiel, ne sont pas le fait de l'État. Ainsi, les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communes, ont réalisé en 2005 une trentaine de milliards d'euros de dépenses directes ou « périphériques », au titre de l'environnement.

Les préoccupations environnementales deviennent progressivement et continûment celles de la Nation tout entière, elles unissent nos concitoyens dans un consensus qui nous rassemble au-delà des clivages politiques.

Synthèse

Le présent rapport porte sur deux programmes de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* : les programmes 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques* et 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*.

Les dotations budgétaires dédiées à l'environnement sont agrégées dans le premier programme, sauf les crédits de soutien qui sont inclus dans le second programme, lui-même conçu pour regrouper les dotations des fonctions stratégiques, des personnels et des politiques immobilières.

Les moyens budgétaires du programme 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques* s'élèvent à 458,62 millions d'euros en autorisations d'engagement et 453,11 millions d'euros de crédits de paiement, y compris les fonds de concours (FDC) attendus et les attributions de produits (ADP), de faibles montants. Ces moyens sont en forte augmentation, de 2007 à 2008, hors agences de l'eau et interventions de l'ADEME, de 13,7 %, ce qui justifie la présentation budgétaire selon laquelle l'écologie est la priorité du budget 2008 pour le ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD).

Pour autant, les montants en cause mettent en évidence le caractère secondaire, pour ne pas dire subsidiaire, des dotations budgétaires au regard des autres moyens de la politique de l'environnement :

– crédits de paiement demandés sur le programme 181, hors FDC et ADP : 447 millions d'euros, sur 2 768 millions d'euros consacrés à l'environnement par les différentes missions du budget général ;

– dont subventions pour charges de service public essentiellement aux opérateurs : 170 millions d'euros de crédits de paiement et dépenses d'intervention : 122 millions d'euros de crédits de paiement, soit environ les deux tiers du programme ;

– crédits de pilotage ou de soutien en provenance d'autres programmes : 554 millions d'euros dont 434 millions d'euros du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* ;

– taxes affectées : 2 156 millions d'euros en 2007 et montant des actions financées sur leurs seules ressources propres par les seuls établissements publics sous tutelle et co-tutelle du MEDAD, dans le cadre du programme 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques* : 2 732 millions d'euros en 2006 et 2 900 millions d'euros en 2007 ;

– dépenses fiscales contribuant au programme, à titre principal ou non : 4 835 millions d'euros pour leur partie chiffrable, selon le fascicule des voies et moyens annexé au présent projet de loi de finances ;

– dépenses des collectivités territoriales en 2005 pour la protection de l'environnement : 18 451 millions d'euros et pour la gestion des ressources naturelles : 11 437 millions d'euros.

Les moyens budgétaires du programme 181, en forte augmentation, sont concentrés sur plusieurs priorités : la lutte contre le bruit et l'amélioration de la qualité sonore, la réalisation des plans de prévention des risques technologiques, la surveillance des risques naturels, la gestion des déchets, la prévention des inondations, la mise aux normes des stations d'épuration, la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, le développement du réseau Natura 2000, des parcs nationaux, des parcs régionaux, des réserves naturelles et des aires marines protégées. Les crédits de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) sont inscrits au programme 181 à hauteur de 43 millions d'euros.

Les plus importants parmi les 77 opérateurs de l'environnement sont les six agences de l'eau qui devaient disposer en 2007 de 2 224 millions d'euros de ressources propres, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) de 276,17 millions d'euros et les neuf parcs nationaux. Le financement de l'ADEME devrait être stabilisé en 2008 par la substitution aux quatre taxes qui lui étaient affectées en 2007 d'une seule ressource fiscale, la taxe générale sur les activités polluantes, à hauteur de 242 millions d'euros.

Le présent projet de loi de finances recense 32 dépenses fiscales rattachables à la politique de l'environnement. Leur coût global (pour celles qui ont donné lieu à estimation) est estimé en 2008 à 4 835 millions d'euros, soit plus de dix fois les crédits prévus pour le programme 181. Trois d'entre elles concentrent l'essentiel des pertes de recettes, soit, pour 2008, 4 590 millions d'euros sur 4 835 millions. La déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration est estimée d'un coût de 1 100 millions d'euros en 2008. La mesure concerne 2,43 millions de bénéficiaires. La perte de recettes résultant du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable est estimée à 2 400 millions d'euros en 2008. 990 000 ménages sont réputés en bénéficier. Enfin, l'exonération plafonnée de TIPP pour les additifs d'origine végétale ou animale incorporés au gazole ou au fioul domestique, et l'alcool éthylique incorporé directement aux carburants est d'un coût estimé pour 2008 à 1 090 millions d'euros.

Enfin le nouveau programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (CPPEDAD)* est très important par la masse des crédits proposés, plus de 4 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. La politique de l'environnement ne participe à ce programme que pour une faible part.

I.— LES PERFORMANCES DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

Pour la première fois en 2007, le projet de loi de règlement définitif du budget de 2006, déposé par le Gouvernement, comprend des rapports de performances conçus pour évaluer, politique publique par politique publique, l'efficacité des dépenses de l'État au cours de l'année écoulée. La mission Écologie et développement durable regroupait trois programmes en 2006.

La Cour des comptes avait formulé des observations franches sur l'exécution 2006, qui portaient principalement sur « *l'inadaptation du périmètre et des modalités d'organisation de la mission au regard des objectifs d'amélioration du pilotage des politiques publiques et de mesure de leurs performances* ».

A.— LA MISSION NE RECOUVRAIT EN 2006 QU'UN HUITIÈME DES EFFORTS EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Par son volume, la mission *Écologie et développement durable* était en 2006 l'une des plus modestes, puisqu'elle ne représentait qu'environ 600 millions d'euros. Elle se réduisait en effet pour l'essentiel à la dotation budgétaire du ministère de l'Écologie. Les efforts de financement consentis par l'État en faveur de l'environnement dépassent pourtant largement ce cadre. C'est pourquoi la Cour des comptes met, avant tout, en cause l'architecture générale de la mission lorsqu'elle déplore une évaluation incomplète des performances en 2006.

1.— Tous les crédits budgétaires n'étaient pas regroupés dans la mission en 2006

D'une manière générale, les efforts en faveur de l'environnement ne sont retracés qu'à hauteur de la moitié dans les dépenses budgétaires, toutes missions confondues. Or la mission *Écologie et développement durable* ne regroupe elle-même qu'un quart des crédits budgétaires dévolus à l'environnement. Certes, l'annexe générale de couleur jaune *Environnement* répertorie les interventions des pouvoirs publics en ce domaine ; si précieuse qu'elle soit, elle n'a qu'une valeur indicative et ne rend même pas compte de la mise en œuvre d'une politique transversale, comme elle devrait le faire.

2.— Largement accrues en 2006, les ressources propres des opérateurs échappent à l'analyse de la performance

Les ressources propres des opérateurs représentent un montant équivalent à l'ensemble des crédits budgétaires. La loi de finances pour l'année 2006 a marqué une aggravation sur ce plan : le produit du droit de francisation et de navigation a été affecté au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), le droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Comme le souligne la Cour des comptes, « *la débudgétisation de certaines charges, l'utilisation des dépenses fiscales et l'affectation de taxes aux opérateurs de préférence à des subventions budgétaires limitent fortement, dans ce secteur, la possibilité de vérifier le respect de la norme de dépenses.* » Il faut ajouter que l'exercice de la tutelle juridique perd lui-même une part de sa substance lorsqu'elle est en décalage trop flagrant avec la responsabilité budgétaire.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le pilotage des opérateurs par le ministère se limite tout au plus aux orientations stratégiques. Faute de tableaux de suivi proprement budgétaires, les rapports de performances devraient contenir des renseignements beaucoup plus détaillés sur le financement et les performances des opérateurs : évolution de leurs ressources propres, mise en œuvre des objectifs de la mission, analyse des résultats. Un tel enrichissement du contenu des RAP est possible, puisque Mme Michèle Rousseau, secrétaire générale du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD), a expliqué lors de son audition par votre commission des Finances le 25 juillet 2007, que le MEDAD met en œuvre une politique systématique de contrats d'objectifs avec tous les opérateurs dont il a la tutelle, exclusive ou partagée. Vingt-trois contrats d'objectifs ont été signés entre 2005 et 2007, d'autres sont en cours d'élaboration. Mme Rousseau a précisé que le contrat d'objectif de l'ADEME, qui conduit quatre types d'activités différentes, comprend 28 indicateurs de contexte et 83 indicateurs de suivi d'activité ou d'efficience.

Préconisation n° 1 : Faire figurer dans le RAP des renseignements détaillés sur le financement et les performances des nombreux opérateurs de la mission : évolution de leurs ressources propres, mise en œuvre des objectifs de la mission, analyse de leurs résultats. Harmoniser le degré de précision des informations fournies sur chacun.

3.— Les dépenses fiscales prennent une importance croissante et mal reconnue

Les dépenses fiscales représentent encore l'autre angle mort du pilotage budgétaire. Or, il s'agit d'un outil particulièrement utilisé dans le domaine de l'environnement. La Cour des comptes déplore un recours parfois anarchique à cet instrument. Les observations formulées par votre commission des Finances dès l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances sont toujours valables. Encore aujourd'hui, il semble prometteur d'élargir le champ de l'analyse aux dépenses fiscales néfastes à l'environnement.

Préconisation n° 2 : Élargir l'analyse des dépenses fiscales aux mesures défavorables à l'environnement.

Le rapport de 2005 du Conseil des impôts sur le thème de la fiscalité et de l'environnement insiste sur le faible impact des mesures fiscales dérogatoires à finalité environnementale. L'analyse des propositions du « Grenelle de l'environnement » devrait bénéficier de cette perspective critique.

Préconisation n° 3 : Mesurer de façon exhaustive et plus précise l'impact des dépenses fiscales à finalité écologique. Conformément à la proposition du vingt-troisième rapport du Conseil des impôts, réexaminer régulièrement leur bien-fondé.

4.– Les difficultés rencontrées par l'analyse de la performance

La mission *Écologie et développement durable* comportait trois programmes en 2006. Deux d'entre eux sont consacrés à une politique, la prévention des risques pour l'un, la gestion des milieux pour l'autre. Le troisième se présente comme un programme de soutien qui regroupe tous les crédits de personnel.

Votre commission des Finances a toujours exprimé des réticences de principe à l'endroit des programmes de soutien. Ils font en effet obstacle à une mise en œuvre à grande échelle de la fongibilité asymétrique, au sein des trois programmes, entre les crédits de personnel et les autres crédits. Circonstance aggravante, ils permettent difficilement d'apprécier le coût complet des différents programmes par l'analyse des coûts et les schémas de déversement analytique de chaque programme.

Pour imparfait qu'il soit, ce cadre n'est cependant pas le principal sujet de critique. Malgré des efforts manifestes pour présenter le plus exactement possible les résultats obtenus, le rapport de performances peine à rendre compte de l'emploi de ressources extérieures à la mission. La perspective budgétaire s'en trouve faussée, ce qui retentit sur l'appréciation de la performance.

B.– LE PROGRAMME N° 181, *PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS*

Le rapport de performances dresse un vrai bilan stratégique des actions menées dans le cadre du programme, notamment dans le domaine de l'eau. Les résultats obtenus sont présentés de manière synthétique et mis en regard des prévisions établies dans les projets annuels de performances pour 2006 et

pour 2007. Le cas échéant, la révision des indicateurs et des objectifs est expliquée et justifiée de manière précise. Le schéma de déversement analytique du programme fait enfin nettement ressortir la complexité des liens qui existent entre les actions du programme et les actions d'autres programmes, ce qui fournira une base pour apprécier la validité de nouveaux découpages.

1.– Des opérateurs très inégalement suivis

La présentation du programme reflète un défaut structurel qui affecte toute la mission, puisque les renseignements fournis sur les opérateurs sont très inégaux selon qu'ils sont principalement financés par des crédits budgétaires ou qu'ils reçoivent des ressources propres. Ainsi, le suivi de la dépense apparaît très serré pour l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), destinataire d'une subvention de 1 191 932 euros, contre 1 100 000 euros prévus dans le projet annuel de performances pour 2006 « *compte tenu du développement en 2006 par cet opérateur d'un outil informatique de suivi des pesticides* ». *A contrario*, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) aura disposé en 2006 de 209 millions d'euros, dont 178,6 provenant de taxes, sans qu'il soit nécessaire de faire apparaître la stricte adéquation entre les besoins constatés et le financement disponible.

La présentation accentue ainsi les défauts structurels de la mission, au lieu de les pallier en rapportant du moins des éléments essentiels pour apprécier de manière globale la démarche de performances du programme. On se reportera ici à la préconisation n° 1 ci-avant.

2.– Le recours perturbateur au « fonds Barnier »

D'autres problèmes sont posés par le recours au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier ». La possibilité d'y faire appel pour financer des plans de prévention des risques résulte d'un amendement du Gouvernement présenté devant l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006. Cette faculté était ouverte à hauteur de 35 millions d'euros, soit un montant équivalent à plus de 20 % des crédits du programme. En définitive, le rapport de performances précise que les subventions accordées aux collectivités territoriales pour qu'elles adoptent des plans de prévention des risques n'ont pu être financées qu'en recourant au « fonds Barnier ».

Alors que la réalisation de l'objectif n° 2 *Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs* repose tout entière sur la préparation et l'approbation de plans de prévention, cette priorité n'est donc finalement pas financée par des crédits budgétaires. Le recours au « fonds Barnier » constitue ainsi, beaucoup plus qu'une ressource d'appoint, un élément essentiel à l'équilibre du programme.

Le RAP devrait comporter un tableau de financement des fonds extra-budgétaires sur lesquels peuvent être prélevées des ressources destinées à remplir les objectifs du programme, rendre compte de manière exacte de l'emploi de ces prélèvements et justifier, le cas échéant, le maintien de ce genre de financement.

Préconisation n° 4 : Fournir des données beaucoup plus précises sur l'emploi par les opérateurs des ressources propres qui leur sont affectées et prendre en compte dans le pilotage des performances les financements auxquels elles contribuent.

C.– LE PROGRAMME N° 153, *GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ*

En raison sans doute du volume relativement modeste du programme, les renseignements fournis par le rapport de performances apparaissent suffisamment précis et circonstanciés. Les subventions accordées aux opérateurs font notamment l'objet d'un tableau récapitulatif où la destination des fonds se trouve systématiquement justifiée, ce qui fait défaut dans la présentation d'autres programmes.

1.– Un suivi insuffisant des observations de votre commission des Finances

Des sujets qui ont retenu l'attention de votre commission des Finances, telle la réintroduction de l'ours brun dans les Pyrénées⁽¹⁾, sont cependant évoqués sans qu'un bilan chiffré soit fourni. À propos de cette action menée en faveur de la biodiversité, le rapport de performances ne fait apparaître que le nombre de plantigrades relâchés. Il faut regretter qu'il réponde ainsi de manière insuffisante aux observations formulées par votre commission des Finances, alors même que son analyse des coûts diverge largement de celle du ministère de l'Écologie.

2.– Le retard accumulé dans la mise en œuvre de Natura 2000

La sous-consommation de certains crédits fait ressortir le retard encore perceptible dans la mise en œuvre de Natura 2000. En choisissant de définir les zones Natura 2000 comme des espaces soumis à une réglementation spéciale, d'autres États membres de l'Union européenne ont pu transposer la directive plus rapidement. En préférant une approche contractuelle, la France s'est engagée dans un processus plus long, mais aussi non dépourvu d'incidence budgétaire.

(1) Rapport d'information de M. Augustin Bonrepaux sur le coût budgétaire de la réintroduction de l'ours brun dans les Pyrénées, n° 3514, décembre 2006.

D.- LE PROGRAMME N° 211, CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Non seulement le programme n° 211 regroupait en 2006 l'essentiel des crédits de personnel de la mission, mais ces crédits ont été transférés par décret à quatre programmes extérieurs à la mission, comme le retrace très précisément le rapport de performances. Sur les 280 millions d'euros inscrits en loi de finances, 220 millions n'auront fait que transiter par le programme... La masse de manœuvre englobée par la fongibilité se révèle ainsi très inférieure aux dépenses fiscales associées au programme et présentées de manière très sommaire.

1.- Une fongibilité asymétrique réduite au simulacre

Réduite à opérer au sein d'un seul programme, la fongibilité asymétrique a permis de dégager seulement 2,7 millions de crédits initialement destinés à rémunérer des agents titulaires. Ce volant de crédits a servi à honorer des obligations nées de condamnations en justice, mais aussi, pour un peu moins de 10 %, à augmenter les moyens de fonctionnement dans les services déconcentrés. La majeure partie paraît cependant – une répartition complète n'est pas indiquée – avoir servi à rembourser des personnels mis à la disposition du ministère de l'Écologie. Cette observation sur l'exécution du budget de 2006 vaut pour le nouveau programme de soutien n° 217 qui fait masse des crédits de rémunérations de l'ensemble du MEDAD.

2.- Le rôle croissant des dépenses fiscales

La masse des dépenses fiscales associées au programme en 2006 se révèle très supérieure au total des crédits budgétaires qui y sont inscrits. Dans le projet annuel de performances pour 2006, aucune dépense fiscale n'était pourtant mentionnée à propos de ce programme. Le changement de rattachement n'est pas justifié et fait l'objet d'un simple avertissement : « Lorsque le programme de rattachement d'une dépense fiscale a été modifié depuis les projets annuels de performances pour 2006, cette dernière est présentée dans les rapports annuels de performances pour 2006 *conformément à cette imputation améliorée.* » La nature de l'amélioration n'est pas précisée.

E.- OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT EN 2008

En matière de politique de l'environnement, la recherche de la performance se présente en 2008 dans un contexte très différent de celui des années précédentes. En effet, le seul programme 181 regroupe les moyens budgétaires hors crédits de soutien au sein d'une imposante mission dédiée à l'écologie, au développement et à l'aménagement durables. Il n'y représente que 447 millions d'euros de crédits de paiement sur 10 105 millions d'euros pour

l'ensemble de la mission. En même temps, les préoccupations environnementales infusent en quelque sorte l'ensemble de la politique gouvernementale, et l'organisation du « Grenelle de l'environnement » témoigne de cette priorité.

Le programme 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques*, parce qu'il résulte de la fusion de l'intégralité des programmes 153 et 181 de la loi de finances pour 2007, aurait pu donner lieu à une réorganisation profonde des actions et des objectifs. Il n'en est rien pour les actions. Sur quatre actions, deux reproduisent les périmètres des deux programmes 181 et 153 de 2007, *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* et *Gestion des milieux et biodiversité*. Il apparaît que les délais de préparation du projet de loi de finances pour 2008 n'ont pas permis de mener à bien une réflexion tendant à une éventuelle réorganisation de la nomenclature des actions, alors que le périmètre ministériel, dans son ensemble, est en plein bouleversement.

Par contre, le PAP pour 2008 présente des objectifs et des indicateurs de performance réorganisés et modernisés. On ne peut que s'en féliciter.

Sur les deux programmes 181 et 153, le PAP 2007 ne comportait pas moins de huit objectifs et dix-huit indicateurs de performance. Le projet de performances pour 2008 de la politique de l'environnement mentionne six objectifs : la prévention des risques technologiques et naturels, la gestion intégrée de la ressource en eau, l'amélioration du réseau des espaces protégés, la conservation des espaces naturels et des espèces animales, la sécurité industrielle et la sûreté nucléaire et la radioprotection. Les quatre premiers s'appliquent au périmètre du budget 2007 et intègrent la gestion intégrée de la ressource en eau.

La création de cet objectif constitue un progrès à double titre. Premièrement, il s'agit de prendre en compte la directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 et la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, pour mener une série d'actions de politique publique : la gestion intégrée de la ressource en eau fédère la réflexion sur la planification, la gouvernance et l'évaluation dans le domaine de l'eau, elle met en œuvre les mesures nationales généralisées sur tout le territoire ainsi que les opérations correspondant à une approche écosystémique de la gestion des eaux basée sur les bassins hydrographiques. En second lieu, la gestion intégrée des ressources en eau est de la compétence de la direction fonctionnelle du ministère, la direction de l'eau, alors que ses activités étaient auparavant partagées entre deux programmes budgétaires.

Le nombre d'indicateurs de performance, pour les quatre objectifs correspondant au périmètre des programmes 181 et 153 de 2007, est ramené à quinze.

Les indicateurs associés à l'objectif n°1 *Limitier l'exposition aux risques technologiques et naturels majeurs* reprennent ceux figurant déjà au PAP 2007 avec deux indicateurs nouveaux. L'un porte sur le délai moyen d'élaboration d'un PPRT afin de suivre les résultats des actions en réduction des délais d'élaboration des PPRT. Un nouvel indicateur a été créé pour mesurer le délai d'instruction des dossiers biocides avec un objectif cible de 15 mois en 2010 au lieu de 24 en 2006.

L'objectif n°2 *Assurer la gestion intégrée de la ressource en eau* donne lieu à la mise en place de sept indicateurs dont deux nouveaux et cinq repris du PAP 2007, certains agrégeant plusieurs indicateurs distincts dans le PAP 2007. Un indicateur synthétique nouveau tend à mesurer le pourcentage de masses d'eau en bon état, en cohérence avec la directive cadre sur l'eau. Un autre indicateur propose de mesurer le pourcentage d'équivalents-habitants couverts par une aide des agences de l'eau relative à la mise en conformité des stations d'épuration à la directive sur les eaux résiduaires urbaines. Son objectif est de mesurer l'implication des agences de l'eau dans la mise en œuvre de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, qui constitue actuellement leur principal champ d'intervention.

Les objectifs n°3 *Améliorer l'efficacité biologique et l'efficience du réseau des espaces protégés au titre de la nature et des paysages* et n°4 *Inciter par le biais d'actions partenariales à la conservation des espaces naturels et des espèces animales et végétales menacés* ne sont associés chacun qu'à un seul indicateur, déjà présent dans le PAP 2007. On peut s'interroger sur l'intérêt de deux objectifs distincts en matière de préservation des espaces naturels.

II.— LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LA PRÉVENTION DES RISQUES

La politique de protection de l'environnement et de prévention des risques est présentée, à juste titre, comme une priorité du budget 2008 pour le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD).

Une mission unique dédiée à l'écologie, au développement et à l'aménagement durables a été créée qui regroupe les moyens de l'ancien ministère de l'écologie prévus sur la mission *Écologie et développement durable* dans son intégralité ; ceux consacrés à la politique de l'énergie avec l'action dévolue à l'énergie de l'ancien programme *Développement des entreprises* et le programme *Passifs financiers et miniers* de la mission *Développement et régulation économiques* ; ceux de l'ancien ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer avec la mission *Transports* dans son intégralité et deux programmes de la mission *Politique des territoires (Aménagement, urbanisme et ingénierie publique et Information géographique et cartographique)* ⁽¹⁾.

La nouvelle mission regroupe donc douze programmes pour plus de 10 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Dans ce cadre, le programme 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques* traduit la volonté de l'État de mettre au premier rang de ses priorités l'écologie et le développement durable. Il résulte de la fusion, totale ou partielle, de quatre programmes : l'intégralité des programmes 153 et 181 ainsi que, pour partie, le programme 211 *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* de l'ancienne mission *Écologie et développement durable* et les actions 2 et 3 du programme 127 *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* de la mission *Développement et régulation économiques*.

Les moyens budgétaires du programme 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques* s'élèvent à 458,62 millions d'euros en autorisations d'engagement et 453,11 millions d'euros de crédits de paiement, y compris les fonds de concours (FDC) attendus et les attributions de produits (ADP), de faibles montants. Ces moyens sont en forte augmentation, de 18,44 % *pro forma* 2007 et de 24,7 % *pro forma* 2008, en prenant en compte les interventions de l'ADEME, les moyens de la DARQSI et l'autorité de sûreté nucléaire. L'augmentation des dotations budgétaires de 2007 à 2008 hors agences de l'eau et interventions de l'ADEME est de 13,7 %, ce qui justifie la présentation budgétaire selon laquelle l'écologie est la priorité du budget 2008 pour le MEDAD.

(1) Voir les rapports spéciaux n° 17, 18 et 19, respectivement de MM. Alain Cacheux, Charles de Courson et Hervé Mariton.

Pour autant, les montants en cause mettent en évidence le caractère secondaire pour ne pas dire subsidiaire des dotations budgétaires au regard des autres moyens de la politique de l'environnement :

– crédits de paiement du programme 181, hors FDC et ADP : 447 millions d'euros, sur 2 768 millions d'euros consacrés à l'environnement par les différentes missions du budget général ;

– dont subventions pour charges de service public essentiellement aux opérateurs : 170 millions d'euros de crédits de paiement et dépenses d'intervention : 122 millions d'euros de crédits de paiement, soit environ les deux tiers du programme ;

– crédits de pilotage ou de soutien en provenance d'autres programmes : 554 millions d'euros dont 434 millions d'euros du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* ;

– taxes affectées : 2 156 millions d'euros en 2007 et montant des actions financées sur leurs seules ressources propres par les seuls établissements publics sous tutelle et cotutelle du MEDAD, dans le cadre du programme 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques* : 2 732 millions d'euros en 2006 et 2 900 millions d'euros en 2007 ;

– dépenses fiscales contribuant au programme à titre principal ou non : 4 835 millions d'euros pour leur partie chiffrable, selon le fascicule des voies et moyens annexé au présent projet de loi de finances ;

– dépenses des collectivités territoriales en 2005 de protection de l'environnement : 18 451 millions d'euros et de gestion des ressources naturelles : 11 437 millions d'euros.

Une telle disproportion entre les dotations budgétaires et les moyens extra budgétaires oblige à une analyse globale de la politique menée en faveur de l'environnement.

A.– LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES ET LES PRIORITÉS POUR 2008

Le programme 181 s'organise autour de quatre priorités : la prévention des risques technologiques et naturels, la gestion intégrée des ressources en eau, la protection et la restauration du vivant sauvage et la sûreté nucléaire et la radioprotection. Il est décliné en quatre actions dont deux reproduisent les libellés des deux programmes 181 et 153 de 2007, *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* et *Gestion des milieux et biodiversité*. Une action de *Soutien au programme* nouvelle récapitule de très faibles dotations (moins de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) dévolues à un ensemble disparate d'actions de formation, de frais de déplacement, de dépenses

d'investissement et de subventions aux associations. Une dernière action récapitule les crédits de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante créée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

Sont demandés 179 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 167 millions d'euros de crédits de paiement pour l'action de prévention des risques, montants non comparables avec les 153 millions d'euros d'autorisations d'engagement et les 145 millions d'euros de crédits de paiement ouverts en 2007, puisque l'action incorpore des actions de sécurité industrielle inscrites en loi de finances initiale pour 2007 au programme 127 *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel*. L'action *Gestion des milieux et biodiversité* fait l'objet d'une proposition de dotations de 224 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 226 millions d'euros de crédits de paiement, en forte augmentation par rapport à 2007 (respectivement 199 millions d'autorisations d'engagement et 187 millions de crédits de paiement).

1.– Les quatre priorités en matière de prévention des risques

La première priorité porte sur la lutte contre le bruit et l'amélioration de la qualité sonore :

– afin de soutenir l'action d'expertise et de proposition du CNB – Conseil national du bruit, de financer le solde des cartes de bruit des principales infrastructures de transport, de réaliser des études et expertises et d'assurer la maintenance de matériels ;

– en matière d'amélioration de la qualité sonore, la constitution des observatoires du bruit en vue du recensement des points noirs du bruit des transports terrestres est poursuivie ;

– il s'agit également de financer le traitement de logements classés comme points noirs, en raison de leur exposition au bruit des réseaux routier et ferroviaire nationaux, ou situés en zones urbaines sensibles, de procéder à la réhabilitation d'établissements prioritaires comme les crèches, les salles de repos d'écoles maternelles, les cantines et salles de sports de collèges et lycées, et de soutenir l'acquisition de silencieux pour des avions de tourisme.

Un deuxième effort porte sur la réalisation des Plans de prévention des risques technologiques (PPRT). L'audition par votre commission des Finances, le 25 juillet 2007, de Mme Michèle Rousseau, Secrétaire générale au MEDAD, avait mis en évidence le retard accumulé dans ce domaine.

La loi n° 2003–699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit la réalisation de plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Au total, plus de 420 PPRT concernant 670 établissements soumis au régime de l'autorisation avec servitude sont à réaliser.

Au 1^{er} septembre 2007, 2 plans seulement avaient été approuvés (Mazingarbe dans le Pas-de-Calais et Riaillé en Loire-Atlantique), une quinzaine d'autres étaient prescrits. L'élaboration d'environ 200 d'entre eux est en cours, les études techniques préalables ayant été remises par les exploitants.

La poursuite de leur élaboration constitue une priorité pour l'année 2008. Plus de 8 millions d'euros de crédits de paiement sont réservés à cette action. Le budget global dédié à l'élaboration des PPRT et à la concertation autour des sites à risque représente 2,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,1 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'y ajoute la participation de l'État aux mesures foncières décidées dans le cadre des PPRT. L'article L. 515-19 du code de l'environnement prévoit un financement par l'État, les collectivités territoriales et les industriels à l'origine du risque, des mesures de délaissement et d'expropriation prises en application des PPRT. Le financement pourra être, le cas échéant, versé sous forme de subvention à un établissement public foncier majoritairement détenu par des collectivités territoriales. 11,39 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,49 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus à ce titre.

La surveillance des risques naturels fait l'objet d'un effort particulier et c'est la troisième priorité en matière de protection de l'environnement et de prévention des risques. Les subventions aux opérateurs et aux associations sont en augmentation.

Les 36 associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) mettent en œuvre la surveillance de la qualité de l'air au plan local pour le compte de l'État. Afin de s'assurer de la qualité des mesures effectuées par les AASQA, conformément à la réglementation européenne, et d'apporter un appui à l'ensemble des AASQA dans leur activité de surveillance, le laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) a été mis en place. Il associe les compétences de l'École des Mines de Douai ARMINES, celles de l'INERIS et du laboratoire national d'essais (LNE). Il procède notamment à l'évaluation des préleveurs et des analyseurs automatiques et assure le bon fonctionnement de la chaîne de calibration nationale. Les subventions aux AASQA sont portées à 13 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (11,9 millions d'euros en 2007).

La gestion des déchets constitue la quatrième priorité de cette action.

Le règlement CE n° 1907-2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, fait l'objet de financement d'études permettant sa mise en œuvre. Pour la mise en œuvre du règlement REACH entré en vigueur le 1^{er} juin 2007, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) est confirmée dans son rôle de tête de réseau en matière d'évaluation des risques sanitaires liés aux

produits chimiques. Le bureau d'évaluation des risques des produits et agents chimiques (BERPC) assurera le service national d'assistance technique que la France doit mettre en place dans le cadre de REACH et la classification et d'étiquetage des substances chimiques, à l'exception des biocides.

2.– Les priorités en matière de gestion de l'eau

La prévention des inondations constitue un des points forts du budget 2008. Le programme décennal de prévention des risques naturels a été adopté le 24 janvier 1994 et il a été prolongé pour 2004 et 2005 avec la promotion de programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations (PAPI) conduits à l'échelle des bassins versants. Ces actions ont débouché notamment sur la réorganisation des services de prévision des crues (SPC), au nombre de 22 répartis sur le territoire métropolitain, appuyés par le Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI). Le SCHAPI est un service central à compétence nationale de la Direction de l'eau et son budget provient exclusivement du MEDAD. Le réseau SPC-SCHAPI a mis en œuvre à partir de juillet 2006 la procédure de vigilance crues qui amène à élaborer deux fois par jour (et plus en cas de mises à jour exceptionnelles lorsque la situation le nécessite) une carte de vigilance crues et les bulletins de suivi associés, sur un réseau de 20 000 km de cours d'eau surveillé par l'État. Actuellement, on recense 47 PAPI et 10 autres sont en attente de conventionnement. Des actions sont également menées en matière de cartographie systématique des zones inondables et de contrôle des ouvrages hydrauliques.

Enfin, une directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation a été mise au point et devrait être définitivement adoptée par le Conseil et par le Parlement européens avant la fin de 2007. Les dispositions de cette directive influenceront sur la politique de prévention des inondations et nécessiteront notamment une mise à jour de la cartographie des risques d'inondation, une extension des programmes d'action de prévention des inondations du type PAPI ou plans grands fleuves.

Les crédits prévus sont globalement stables de 2007 à 2008 avec 43,8 millions d'autorisations d'engagement et 38 millions de crédits de paiement.

Aux financements mobilisés sur le budget de l'État s'ajoutent des financements en provenance du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM ou Fonds Barnier), créé en 1995 pour contribuer au financement de la politique de prévention menée par l'État en ce domaine. Le FPRNM est constitué par un prélèvement de 4 % sur le produit des primes relatives à la garantie contre les risques de catastrophes naturelles. Aujourd'hui le FPRNM est fortement mobilisé pour financer les PAPI et les plans grands fleuves.

Une autre priorité est d'accélérer la mise aux normes des stations d'épuration. La France a été condamnée le 23 septembre 2004 par la Cour de justice des Communautés européennes pour retard de mise en conformité des

installations d'assainissement soumises à l'échéance du 31 décembre 1998, ainsi que pour insuffisance de délimitation des zones sensibles. La Commission a engagé en 2005, à l'encontre de la France, la procédure de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne pour obtenir dans les meilleurs délais le respect total de cette échéance. Les retards importants pourront à terme donner lieu à la condamnation de la France au paiement de très lourdes astreintes. La Commission a également engagé en juillet 2004 contre la France un précontentieux portant sur le retard de mise en conformité des agglomérations soumises à l'échéance du 31 décembre 2000. Cette procédure risque d'aboutir à l'engagement d'un contentieux et, ultérieurement, à une condamnation similaire à celle qui a été prononcée en septembre 2004.

L'assainissement collectif constitue une compétence des communes et de leurs groupements. Néanmoins, devant les retards d'application de la directive du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines (ERU), l'État a été conduit à agir dans ce domaine afin d'assurer dans les meilleurs délais la résorption des retards constatés et d'assurer le suivi de l'avancement des procédures de mise en conformité, dont la France doit rendre régulièrement compte à la Commission européenne. En 2008, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) sera particulièrement chargé de la solidarité interbassins dans le domaine de l'assainissement.

Une troisième priorité est dans la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 et de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. La directive instaure comme obligation de résultat d'ici à 2015 le « bon état » écologique des milieux aquatiques en liant préservation des milieux et satisfaction des divers usages de l'eau.

3.- La protection de la nature

Deux catégories de priorités marquent le budget 2008 pour la protection de la nature : la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et le développement des parcs nationaux, des parcs régionaux, des réserves naturelles et des aires marines protégées.

En adoptant les directives « oiseaux » en 1979 et « habitats-faune-flore » en 1992, les États membres se sont donné un objectif commun pour la protection des habitats naturels, des espèces et de leurs habitats, fondé sur deux principes simples : la protection d'espèces d'intérêt communautaire sur l'ensemble du territoire métropolitain ; la constitution d'un réseau européen de sites appelé Natura 2000, avec la prise en compte des exigences économiques, sociales et culturelles dans la gestion de ces sites. Le réseau est constitué à la fois de zones spéciales de conservation (directive « habitat-faune-flore ») et de zones de protection spéciale (directive « oiseaux »). Au total, le réseau Natura 2000 constitué au titre des deux directives, et dont les zonages se recoupent en partie, s'étend en France sur 6,82 millions d'hectares terrestres, soit 12,41 % du territoire national métropolitain, et sur 697 000 hectares marins.

Le retard que la France avait pris dans la constitution du réseau Natura 2000 lui a valu d'être condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes le 11 septembre 2001 puis le 26 novembre 2002. Ce retard a été rattrapé, ce qui a permis à la Commission de classer les contentieux en mars 2007.

L'année 2007 a été celle de l'achèvement du réseau terrestre et de la montée en puissance de la gestion des réseaux Natura 2000, ainsi que celle de la mise en œuvre des nouvelles modalités de cofinancement communautaire du réseau Natura 2000. Les crédits prévus à ce titre en 2008 doivent permettre de continuer à financer la part nationale de la gestion des sites : réalisation des documents d'objectifs (DOCOB), financement des contrats Natura 2000 hors milieux agricoles, animation sur les sites et animation du réseau national. La progression des dotations est sensible avec 45 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 40 millions de crédits de paiement à comparer à respectivement 33 millions et 28 millions en 2007.

S'agissant de la seconde priorité, la hausse des crédits alloués aux opérateurs en 2008 s'explique pour l'essentiel par la création de deux nouveaux parcs nationaux (parc amazonien de Guyane et parc national de La Réunion) et de deux nouveaux établissements publics, Parcs nationaux de France (PNF) et l'Agence des aires marines protégées (AAMP). Il est prévu pour les parcs nationaux plus de 63 millions d'euros de crédits de paiement à comparer à moins de 47 millions d'euros en loi de finances pour 2007 et 8,5 millions d'euros pour l'agence des aires marines protégées (4,8 millions d'euros en 2007). Les dotations aux parcs naturels régionaux seraient également en légère augmentation avec plus de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

4.– La sûreté nucléaire et la radioprotection

Le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection constitue la dernière action du programme 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques*. Cette action est dotée de 43 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante créée par la loi n° 2006–686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, assure, au nom de l'État, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ; elle contribue à l'information des citoyens. Elle prépare la réglementation et assiste le Gouvernement en cas de situation d'urgence radiologique.

L'ASN s'est dotée d'un plan stratégique pluriannuel, couvrant la période 2007–2009 qui propose de « Faire progresser la sûreté nucléaire et la radioprotection et construire la nouvelle ASN ». Ce plan précise et organise les orientations fixées à l'ASN par son président. Par ailleurs, grâce à son nouveau statut, l'ASN dispose au plan international d'une légitimité renforcée pour développer des échanges bilatéraux avec ses homologues et pour intervenir dans le cadre multilatéral. Sa taille, ses responsabilités et sa compétence lui permettent de prendre des initiatives en faveur de l'harmonisation des pratiques internationales

en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection. Les seuls emplois inscrits au budget du programme 181 (330 ETPT) sont ceux de l'ASN.

L'ASN a effectué, en 2006, 740 inspections dans le domaine des installations nucléaires de base (INB) et du transport de matières radioactives (TMR).

B.– LES PRINCIPAUX OPÉRATEURS

1.– Des intervenants nombreux et variés

La Cour des comptes avait recensé, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006, 74 opérateurs dépendant du ministère de l'écologie en 2007. Le PAP pour 2008 mentionne 77 opérateurs principaux et secondaires qui dépendent du programme 181.

Les principaux opérateurs sont les six agences de l'eau qui devaient disposer en 2007 de 2 224 millions d'euros de ressources propres, dont 1 729 millions d'euros de taxes affectées.

L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) devait disposer en 2007 de 367,63 millions d'euros en 2007 de ressources dont 242 millions d'impositions affectées, 81,46 millions d'euros de subventions et 34,17 millions d'euros de ressources propres.

Les sept parcs nationaux devaient disposer en 2007 d'un budget (voté avant la création des deux nouveaux parcs) de 58 millions d'euros dont 48 millions d'euros de subvention de l'État, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) d'un budget de 100 millions d'euros, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) d'un budget de 48 millions d'euros, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) d'un budget d'environ 30 millions d'euros, l'Agence des aires marines protégées (AAMP) d'un budget de 4,8 millions d'euros, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) d'un budget de 68 millions d'euros, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) d'un budget de 292 millions d'euros, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres d'un budget de 46,7 millions d'euros, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) d'un budget de 106 millions d'euros, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) d'un budget de 222 millions d'euros, Météo-France d'un budget de 339 millions d'euros, l'Office national des forêts (ONF) d'un budget de 666 millions d'euros et le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) d'un budget de 60 millions d'euros environ.

49 opérateurs secondaires de la politique de l'environnement sont mentionnés par le PAP, il s'agit notamment des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) et de différentes autres associations de la loi du 1^{er} juillet 1901.

2.– L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Votre Rapporteur spécial souhaite insister cette année sur l'ADEME. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 et organisé par le décret n° 91-732 du 20 juillet 1991. L'ADEME est chargée de mener des missions de conseil, d'information, d'incitation et d'orientation de la recherche dans les domaines :

- de la prévention et de la lutte contre la pollution de l'air ;
- de la limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation, la protection des sols et la remise en état en cas de pollution ;
- de la réalisation d'économie d'énergie et de matières premières et du développement des énergies renouvelables ;
- du développement des technologies propres et économes ;
- de la lutte contre les nuisances sonores.

La politique de gestion de l'énergie doit représenter, selon le contrat d'objectifs 2007-2010 passé entre l'État et l'ADEME, environ 55 % du budget, la gestion des déchets 27 %, la prévention et la lutte contre la pollution de l'air et contre les nuisances sonores 4 % et les actions transversales 14 %. Ce contrat d'objectif, signé en décembre 2006, fixe les orientations générales de l'agence sans arrêter les moyens financiers dont elle pourrait disposer. Il comporte une batterie impressionnante d'indicateurs de performance qui mettent en évidence l'intégration de la culture de performance par l'agence.

L'ADEME est placée sous la triple tutelle des ministres chargés de l'Écologie, de la Recherche et de l'Industrie.

Les responsables de l'ADEME, auditionnés par votre Rapporteur spécial, ont apporté des indications précieuses sur les perspectives d'activité de l'agence en 2008.

L'agence se propose en 2008 de développer un observatoire des éco-comparateurs de façon à harmoniser les démarches dans ce domaine. Elle aspire à la création d'un réseau de financement pour le développement de la « chaleur renouvelable » (bois, géothermie). Elle souhaite favoriser l'augmentation de la part recyclée des déchets en améliorant la gestion des filières de traitement.

Il est clair que ces priorités pourront subir des inflexions en raison des résultats du « Grenelle de l'environnement » et des décisions consécutives à la phase de concertation. En particulier, il est vraisemblable que la politique de l'urbanisme devrait subir des inflexions pour davantage prendre en compte la perspective écologique.

L'ADEME bénéficie de dotations budgétaires et d'impositions affectées.

Les ressources budgétaires de l'ADEME sont inscrites, en loi de finances initiale pour 2007, sur les crédits de quatre programmes :

– 31,6 millions d'euros sur le programme 134 *Développement des entreprises* de la mission *Développement et régulation économique* ;

– 5,351 millions d'euros sur le programme 188 *Recherche dans le domaine de l'énergie* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ;

– 28,4 millions d'euros sur le programme 189 *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ;

– 10 millions d'euros sur le programme 211 *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* de la mission *Écologie et développement durable*.

Au total, les ressources budgétaires de l'ADEME se sont élevées, en 2007, à 75,4 millions d'euros.

Les crédits délégués à l'ADEME jusqu'en 2005 par le ministère chargé de l'écologie ont été progressivement remplacés à partir de 2006 par des crédits issus de certaines taxes dont le produit a été affecté à l'agence. L'évolution des ressources de l'ADEME en autorisations d'engagements montre un effacement progressif des crédits provenant du programme 181 et du programme 134 au profit des crédits sur taxes : 242 millions d'euros étaient prévus à l'EPRD (état prévisionnel des recettes et des dépenses) 2007.

Le produit de trois taxes a été affecté à l'ADEME à partir de 2006.

TAXES AFFECTÉES À L'ADEME

(en millions d'euros)

Taxes	Base légale	Loi de finances	Produit (en 2007)	Produit (estimations PLF 2008)
Taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN)	Article 266 <i>quinquies</i> du code des douanes	Article 58 de la loi de finances initiale pour 2006	192	193
Taxe additionnelle à la taxe sur les cartes grises	Article 1635 <i>bis</i> O du code général des impôts	Article 18 de la loi de finances initiale pour 2006	15	19
Taxe intérieure de consommation sur le charbon, les houilles et les lignites	Article 266 <i>quinquies</i> B du code des douanes	Article 36 de la loi de finances rectificative pour 2006	5	5

Enfin, l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2006 a affecté à l'ADEME, en 2007 et dans la limite de 25 millions d'euros, le produit de la taxe générale sur les activités polluantes.

Il convient cependant de signaler que cette prévision initiale devra être sans doute revue sensiblement à la baisse : la taxe « charbon » n'a été mise en place qu'au 1^{er} juillet au lieu du début de 2007 (-2,5 millions d'euros). Au 10 octobre, aucun élément de cette taxe n'avait encore abondé le budget de l'agence.

Par ailleurs, les prévisions de recettes de TICGN semblent à ce stade de l'année être inférieures d'une vingtaine de millions d'euros à ce qui avait été prévu et devraient atteindre environ 175 millions d'euros. Selon les responsables de l'agence, auditionnés par votre Rapporteur spécial, le rendement de cette taxe a été affecté cette année par plusieurs facteurs tendant à un recouvrement nettement inférieur aux prévisions. En premier lieu, les prévisions pour 2007 étaient basées sur la bonne collecte de 2006, alors que la douceur de l'hiver a affecté la consommation de gaz naturel, et par conséquent la taxe qui lui est liée. En second lieu, cette taxe est assise et recouvrée selon des procédures qui font intervenir de multiples intervenants, semble-t-il inégalement motivés quant à l'effectivité de son recouvrement.

L'article 22 du présent projet de loi de finances procède à un nouveau réaménagement du financement de l'ADEME en substituant aux quatre taxes affectées une seule ressource fiscale. Il est prévu d'affecter à l'ADEME la taxe générale sur les activités polluantes, « à hauteur de 242 millions d'euros ». Le produit total de cette taxe étant évalué pour 2008 à 495 millions d'euros, c'est près de la moitié de celui-ci qui sera affecté à l'ADEME, de façon pérenne.

Le produit des trois taxes jusqu'alors affecté à l'ADEME étant estimé, pour 2008, dans le présent projet de loi de finances, à 217 millions d'euros⁽¹⁾, le montant des ressources fiscales de l'ADEME devrait rester inchangé, de 242 millions d'euros, les dotations budgétaires de celle-ci étant par ailleurs quasiment maintenues – à 75,4 millions d'euros – à leur niveau de 2007. Cette solution satisfait pleinement l'agence : elle a le mérite de la simplicité puisqu'elle substitue une seule taxe affectée aux quatre précédentes. Par ailleurs, le prélèvement d'une fraction seulement de la TGAP garantit l'effectivité de la ressource attendue, indépendamment des variations du rendement de cette taxe.

C.– LES DÉPENSES FISCALES

Le fascicule des voies et moyens annexé au présent projet de loi de finances recense 32 dépenses fiscales rattachables à la politique de l'environnement. Parmi elles, 8 figurent sur d'autres fascicules budgétaires que celui du MEDAD (Agriculture, Sécurité sanitaire, Développement et régulation économique, Outre-mer) et 24 contribuent aux programmes 181 et 217 directement ou indirectement. Leur coût global pour celles qui ont donné lieu à estimation est estimé en 2008 à **4 835 millions d'euros, soit plus de dix fois les crédits prévus pour le programme 181**, il est en forte progression sur les estimations pour 2007 qui s'élevaient à 3 810 millions d'euros. Ces dépenses fiscales portent sur des impôts très variés : amortissements dans le cadre des BIC, taxes intérieures sur les carburants, impôts locaux, TVA, réductions ou crédits d'impôt sur le revenu.

On peut remarquer de façon liminaire que les estimations d'une même dépense fiscale varient très sensiblement d'une année sur l'autre. Ainsi, la perte de recettes résultant de la déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration est estimée cet automne à 1 100 millions d'euros en 2007 au lieu de 1 000 millions d'euros l'an dernier. De même, avec un changement de périmètre portant sur 30 millions d'euros, la perte de recettes due au crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable est estimée aujourd'hui à 1 900 millions d'euros pour 2007 au lieu de 1 000 millions d'euros l'an dernier. L'impact budgétaire des dépenses fiscales est donc en fait mal connu, et leur pilotage nécessairement imprécis.

Il apparaît également que ces dépenses fiscales sont dans leur grande majorité d'un très faible coût. Pour 12 d'entre elles, le coût n'est pas connu, pour 7 autres non significatif (*epsilon*) et pour 9 autres inférieur ou égal à 30 millions d'euros.

(1) Auquel s'est ajouté, en 2007, le produit de la TGAP à hauteur de 25 millions d'euros, soit un total s'élevant à 242 millions d'euros.

Trois dépenses fiscales concentrent l'essentiel du coût d'ensemble de ce dispositif, soit, pour 2008, 4 590 millions d'euros sur 4 835 millions.

La déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration est estimée d'un coût de 1 100 millions d'euros en 2008. Elle est réputée concerner à titre principal le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission *Ville et logement* et à titre subsidiaire le programme 181. La mesure concerne 2,43 millions de bénéficiaires.

La perte de recettes résultant du crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable est estimée à 2 400 millions d'euros en 2008. Cette dépense fiscale est rattachée à titre principal au programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*. 990 000 ménages sont réputés en bénéficiaire.

Enfin, l'exonération plafonnée de TIPP pour les esters méthyliques d'huiles végétales, les esters méthyliques d'huile animale, les biogazoles de synthèse, les esters éthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique, le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique et l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants ou au superéthanol E85 est d'un coût estimé pour 2008 à 1 090 millions d'euros. Les *Voies et moyens* recensent 60 bénéficiaires de cette dépense fiscale rattachée aux crédits de l'agriculture.

Le Conseil des impôts a consacré son vingt-troisième rapport de 2005 au thème « Fiscalité et environnement ». Il a considéré à cette occasion que les mesures fiscales dérogatoires à finalité environnementale n'avaient que très peu d'effet. Il a notamment critiqué les mesures en faveur des « carburants propres » en estimant que le montant des exonérations fiscales accordées aux biocarburants est beaucoup plus élevé, en termes d'émissions de CO₂, que la valeur des effets positifs pour l'environnement induits par leur utilisation. Il a observé également en conclusion que le niveau des mesures fiscales dérogatoires en faveur de l'environnement n'a pas été fixé en fonction de l'évaluation des coûts des dommages environnementaux ou des coûts de pollution évitée. Il a donc recommandé une réappréciation des mesures fiscales dérogatoires, de façon à assurer leur efficacité. Il a jugé nécessaire de mieux les contrôler, les chiffrer et les évaluer et, sur la base des informations recueillies, de les réexaminer périodiquement et éventuellement de leur substituer des subventions lorsque celles-ci sont mieux adaptées.

L'impulsion donnée à la politique de l'environnement par le « Grenelle de l'environnement » ne devrait pas manquer de susciter des propositions, aussi bien de taxes à finalité écologique que de dépenses fiscales nouvelles. Cette orientation pourrait s'appuyer sur une réévaluation des dispositifs déjà en place.

III.— LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Au sein de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* qui regroupe l'ensemble des programmes concourant aux politiques publiques de l'environnement, de l'aménagement et du développement, le nouveau programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (CPPEDAD)* résulte du regroupement des programmes soutien des missions *transports* (217 *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement*) et *Écologie et développement durables* (211 *Conduite et pilotage des politiques environnementales et du développement durable*), ainsi que des crédits de soutien de la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) et ceux des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) pour la part qui participe à la sécurité industrielle et nucléaire.

Le programme de soutien est très important par la masse des crédits proposés, plus de 4 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il est à noter que la politique de l'environnement ne participe à ce programme que pour une faible part.

A.— LE PROGRAMME DE SOUTIEN DE L'ENSEMBLE DU MINISTÈRE

Le programme 217 – CPPEDAD - rassemble les crédits consacrés :

– aux fonctions stratégiques, avec la définition des politiques du ministère, l'organisation et le pilotage de l'action des services centraux et déconcentrés, la production des fonctions d'évaluation des politiques publiques et des statistiques sur les champs de compétence du ministère, la coordination des actions internationales et communautaires et actions de communication ;

– à la gestion des ressources humaines et de la masse salariale correspondante. Les actions miroirs du programme retracent les moyens en effectifs qui se déversent dans chacun des programmes du ministère. Les responsables de programmes sont pleinement et directement en charge de l'allocation de ces effectifs entre les différents budgets opérationnels de programme ;

– aux activités de soutien, en regroupant l'essentiel des moyens transversaux liés au fonctionnement des services (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, politiques immobilières, moyens de fonctionnement des services) et en étant le support principal de la réorganisation du ministère et de sa mise en œuvre.

Ce programme résulte de la fusion des anciens programmes et parties de programme suivants :

– du programme 217 *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement - SPPE-* de l'ancienne mission *Transports* ;

– du programme 211 *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* de la mission *Écologie et développement durable* pour ce qui concerne une partie du fonctionnement courant des directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE), la part écologie, le fonctionnement des directions régionales de l'environnement (DIREN), de la direction générale de l'administration (DGA), de la commission nationale du débat public (CNDP) ;

– du programme 127 (action 5) *Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel* pour ce qui concerne une partie des crédits de fonctionnement courant des DRIRE (part industrie) de la mission développement et régulation économiques ;

– du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique financière et industrielle* de la mission gestion et contrôle des finances publiques pour ce qui concerne les crédits de fonctionnement courant des services de la direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité et de la sécurité industrielle (DARQSI) relevant de la sécurité industrielle et de la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP).

Le programme 217 assure une triple fonction de définition, de pilotage des politiques et de gestion des moyens correspondants et comporte 25 actions s'appliquant aux domaines de :

– la stratégie, l'expertise, et la gouvernance en matière de développement durable (action 1) ;

– la fonction juridique (action 2) ;

– la politique et la programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action 3) ;

– la politique et la gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques (action 4) ;

– la politique des ressources humaines et de la formation (action 5) ;

– l'action européenne et internationale (action 6).

L'action 7 correspond aux personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés qui travaillent dans ces domaines.

Les actions 8 à 14, 16, 23 et 24 comportent les crédits de personnel liés aux agents du ministère concourant aux différentes politiques publiques, dans les directions d'administration centrales pilotes des programmes de politiques publiques, les services déconcentrés et les services techniques centraux. Ces actions dites « miroirs » permettent d'identifier et de répartir les moyens en personnel comme s'ils étaient inscrits directement dans les programmes, tout en offrant une gestion plus souple de la masse salariale.

Les actions 15 à 21 (sauf la 16), dotées par transferts de crédits et d'emplois, permettent la rémunération des agents œuvrant pour d'autres ministères. Ces moyens sont inscrits, au sein du projet de loi de finances, dans les programmes des ministères correspondants.

L'action 22 concerne les personnels transférés aux collectivités territoriales qui restent mis à disposition par l'État et donc rémunérés par lui.

L'action 25 concerne les moyens de fonctionnement, la masse salariale et les ETP de la commission nationale du débat public (CNDP).

B.- LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* comprend cinq objectifs auxquels sont associés onze indicateurs de performances. Du fait du périmètre très étendu du nouveau programme, tous les indicateurs sont nouveaux et ne permettent pas un suivi pertinent avec les lois de finances précédentes.

1.- L'objectif n° 1 : *améliorer les délais d'élaboration et la qualité de la réglementation nationale, communautaire et internationale*

Cet objectif constitue la transposition de l'objectif n° 3 du programme 211 *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable* de l'ancienne mission *Écologie et développement durable*. Il lui est associé un indicateur centré sur la mise en œuvre du droit communautaire et l'objectif tend notamment à l'amélioration des délais de transpositions des directives.

Par rapport au stock de textes en cours, l'indicateur est égal à :

[nombre de textes – dont le ministère est chef de file – transposés dans l'année] / [nombre de textes qui auraient dû être transposés avant l'année en cours et ne l'ont pas été + nombre de textes devant être transposés dans l'année en cours].

La réalisation en 2005 est de 76 % et la prévision pour 2007 de 86 %, pour 2008 de 87 % et pour 2010 de 90 %. Cet indicateur n'est comparable à ceux mis en place par les lois de finances pour 2006 et 2007 qui visaient le nombre de textes en instance.

2.– L'objectif n° 2 : *mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable*

Cet objectif constitue la transposition de l'objectif n° 1 du programme 211 de l'ancienne mission *Écologie et développement durable*. Trois indicateurs lui sont associés.

L'indicateur 2-1 concerne le taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable au regard des critères de reconnaissance des agendas 21.

La stratégie nationale de développement durable (SNDD), adoptée en juin 2003, comporte parmi ses objectifs celui de favoriser en 5 ans la mise en place de 500 agendas 21 locaux, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains, les parcs naturels régionaux, les groupements de communes, les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux.

Les finalités proposées sont celles reconnues et mises en avant tant dans la déclaration de Rio (« action 21 ») ou la stratégie européenne de développement durable que dans la SNDD : lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère, préservation de la biodiversité, protection et gestion des milieux et des ressources, épanouissement de tous les êtres humains par l'accès à une bonne qualité de vie, cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations, dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Le taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable au regard des critères de reconnaissance des agendas 21 s'élevait à 63 % en 2006, est prévu à 70 % pour 2007, 80 % pour 2008 et 85 % pour 2011.

L'indicateur 2-2 constitue le taux des avis émis par le MEDAD dans le cadre de l'évaluation environnementale et de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques suivis par leurs destinataires.

Cet indicateur permet de mesurer la fonction de garant environnemental, qui est reflétée par la production et la coproduction de textes réglementaires et par l'impact des avis émis par le MEDAD.

Ce taux s'élevait à 85 % en 2006, s'infléchirait à 65 % en 2007 pour une valeur-cible de 85 % en 2008.

Enfin, l'indicateur 2-3 résulte d'une enquête annuelle menée en janvier/février par un prestataire auprès d'une centaine de partenaires institutionnels et non institutionnels du MEDAD en matière d'action internationale. Il recense le pourcentage des interlocuteurs du MEDAD qui considèrent que le ministère contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international. Le taux s'élevait à 44 % en 2005 et 50 % en 2006. La prévision est de 53 % en 2007 et 2008. Il est à noter que l'indicateur

correspondant mis en place dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2006 n'avait pas été renseigné pour le motif suivant : « *L'enquête a été lancée en mars 2006 et ses résultats ont été connus courant avril. Il est envisagé d'en modifier la procédure de collecte afin d'être en mesure d'en disposer suffisamment à temps pour élaborer le prochain rapport annuel de performance.* » Le RAP 2006 ayant été publié en juin 2007, on peut s'interroger sur les délais requis pour l'exploitation de l'enquête entreprise pour renseigner l'indicateur.

3.– L'objectif n° 3 : *respecter les prévisions du schéma des emplois et des recrutements ministériels en affectant la bonne personne au bon endroit et au bon moment*

Cet objectif constitue la transposition de l'objectif n° 3 du programme 217 *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement* de l'ancienne mission *Transports* de la loi de finances initiale pour 2007.

Trois indicateurs lui sont associés. Le premier, l'indicateur 3-1, mesure l'écart moyen, en ETPT, rapporté aux arbitrages opérés par programme, dans le schéma des emplois et des recrutements ministériels par catégorie d'agents.

L'écart à l'effectif prévu initialement par catégorie et programme devra être mesuré et pondéré par le poids des ETPT de chaque programme et chaque catégorie. C'est la moyenne de ces écarts qui constitue l'indicateur.

Les prévisions pour 2007 et 2008 portent sur un écart inférieur à 1 %.

L'indicateur 3-2 précise le coût moyen en euros de la formation continue par journée-stagiaire. Le coût s'élevait à 84 euros en 2006, il devrait atteindre 86 euros en 2007, 84 euros en 2008 et 83 euros en 2010.

L'indicateur 3-3 marque les frais de gestion des ressources humaines par le calcul du rapport entre ETP gestionnaire de personnel/ETP gérés. Cet indicateur est difficilement exploitable en l'état, du fait des perturbations occasionnées par les choix des agents des services transférés aux collectivités territoriales par la loi n° 2004-809 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

4.– L'objectif n° 4 : *accentuer la diffusion des éléments stratégiques, prospectifs et statistiques au public, aux pouvoirs publics et aux acteurs des politiques du ministère et du débat public*

Cet objectif constitue la transposition de l'objectif n° 4 du programme 217 de l'ancienne mission *Transports* de la loi de finances initiale pour 2007.

L'indicateur 4-1 associé mesure le nombre de consultations des informations publiées, observations économiques et données statistiques dans les domaines de compétence du ministère, mesurées par la fréquentation des sites Internet concernés et le lectorat des publications. L'indicateur comporte deux sous indicateurs : nombre de visites, respectivement, et nombre de documents

téléchargés ou interrogations des bases de données portant sur la stratégie, la prospective, l'observation économique et les données statistiques sur les sites de l'administration centrale et des services déconcentrés, en fonction de la disponibilité des outils de suivi. La cible est exprimée en taux de croissance annuelle.

Les constatations pour 2006 sont de 248 047 connexions et 280 422 téléchargements ou interrogations de bases de données. La progression annuelle prévue est de 15 % en 2007 et 2008, et de 60 % en 2010 par rapport à 2005.

5.– L'objectif n° 5 : *contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement des fonctions support*

Cet objectif constitue la transposition de l'objectif n° 2 du programme 217 de l'ancienne mission *Transports* de la loi de finances initiale pour 2007.

Trois indicateurs lui sont associés.

L'indicateur 5–1 *Part des paiements globaux réalisés en dessous du plafond cible de 40 jours* mesure la phase de délai global de paiement (ordonnateur et comptable). Il est calculé par la différence entre la date de paiement réelle et la date d'exigibilité de la créance (service fait ou date de réception de la facture) exprimée en nombre de jours.

Le deuxième indicateur, 5–2 mesure les dépenses liées à la fonction immobilière par m² rapportées à l'indice de référence des loyers. La performance est ici mesurée en comparant l'évolution des dépenses d'entretien et d'exploitation immobilière, qui doit rester égale voire inférieure, à celle de l'indice de référence des loyers (IRL) publié chaque trimestre par l'INSEE. La base 100 a été calculée au 2^{ème} semestre 2004, en concordance avec l'indice IRL.

La cible pour 2012 est celle d'une progression de 17,30 % du coût de la gestion immobilière en administration centrale et de 16,82 % pour le coût en service déconcentré par rapport aux coûts constatés en 2005 (respectivement 156 euros par m² de surface utile et 53,50 euros de surface utile).

L'indicateur 5–3, qui est nouveau, porte enfin sur la part de véhicules propres par rapport au parc de véhicules de liaison.

Le parc global de véhicules de liaison va diminuer fortement et tous les véhicules du ministère devront répondre fin 2010 à l'obligation de ne pas dépasser une émission de 140 g de CO² par kilomètre, alors que, pour 2007, les prévisions sont de 20 % de véhicules propres.

C.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2008

Le programme n° 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*, est le programme de soutien des programmes relevant du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) dans les missions *Écologie, développement et aménagement durables*, *Recherche et enseignement supérieur* et *Régimes sociaux et de retraite*. Il intervient également en soutien des quatre programmes de la mission *Ville et logement*.

Les dotations demandées s'élèvent à 4 317 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 302 millions d'euros de crédits de paiement. À titre principal, il doit permettre le financement de 86 305 ETPT avec 3 696 millions d'euros de crédits. Indépendamment des crédits de rémunérations, le programme comprend des dotations importantes dédiées à la politique et à la programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement (action 3), pour 367 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 355 millions d'euros de crédits de paiement.

La fonction de soutien du programme se traduit par le fait que 3 546 millions d'euros sont destinés à abonder 18 autres programmes de la mission et d'autres missions. Les principaux programmes concernés sont *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* pour 1 263 millions d'euros, *Réseau routier national* pour 622 millions d'euros, *Transports terrestres et maritimes* pour 505 millions d'euros et *Protection de l'environnement et prévention des risques* pour 434 millions d'euros.

Votre commission des Finances s'est opposée depuis toujours à la création des programmes de soutien pour les raisons qui ont été rappelées. L'article 7 de la LOLF définit un programme comme le regroupement des « *crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* ». Un programme de soutien ne constitue pas un ensemble cohérent d'actions et il fait de surcroît obstacle à l'exercice de leurs responsabilités par les responsables de programme en matière de gestion du personnel. Il empêche en particulier la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique qui permet à tout gestionnaire de redéployer des crédits de rémunérations à d'autres emplois dans le cadre de l'exécution budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

1.– Le 25 juillet 2007 : Audition de Mme Michèle Rousseau

Au cours de sa séance du 25 juillet 2007, votre commission des Finances a entendu Mme Michèle Rousseau, secrétaire générale du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD), responsable du programme n° 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques*, et Mme Nicole Malmassari, chef du service des affaires financières et du contrôle de gestion, accompagnées de plusieurs collaborateurs.

Le compte rendu de cette réunion (compte rendu n° 13, séance de 15h00) est disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale en suivant le lien : http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/06-07/c0607013.asp#P7_222

2.– Le 25 octobre 2007 : Examen des crédits

M. Jacques Péliissard, Rapporteur spécial des crédits des programmes *Protection de l'environnement et prévention des risques et Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, a présenté son rapport.

M. Jean-Pierre Gorges a souligné que le projet annuel de performances de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* était le plus épais de tous, ce qui n'augurait rien de bon en matière de préservation des forêts. Il s'est interrogé sur la compatibilité entre le principe de précaution, les possibilités de développement économique et les nouvelles exigences en matière de développement durable. Il a souhaité savoir si un bilan de l'utilisation des éoliennes était disponible et a déploré le désengagement manifeste des pouvoirs publics sur le ferroulage, alors même que de nombreuses collectivités seraient volontaires pour accueillir des zones d'activité liées à ce mode de transport.

M. Jean Launay a demandé s'il existait un bilan de la mise en œuvre des plans de prévention des inondations ainsi que de la directive cadre sur l'eau. Le budget est-il suffisant pour que la politique de gestion de l'eau soit mise en œuvre de manière satisfaisante ?

Notant que les moyens des six agences de l'eau devraient être très fortement augmentés dans les cinq prochaines années, il a regretté l'absence d'une mission budgétaire spécifiquement dédiée à la politique de l'eau.

Le **Président Didier Migaud** a fait remarquer que le volumineux document auquel fait allusion M. Jean-Pierre Gorges est le projet annuel de performances (PAP), d'origine gouvernementale, réunissant les dotations de quatre anciens ministères au sein du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD). Le rapport spécial de la Commission alliera la qualité à la concision puisqu'il ne devrait pas dépasser 45 pages.

M. Patrice Martin-Lalande a rappelé que le rapport prévu par l'article 68 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale devait être déposé par le Gouvernement le 1^{er} décembre 2007. Ce rapport doit faire le point sur les demandes d'indemnisation et sur les paiements consécutifs à la sécheresse de 2003, évaluer l'adéquation des moyens aux besoins et formuler des propositions pour améliorer les conditions d'indemnisation des catastrophes naturelles. En effet, le système d'indemnisation mis en place dans les mois qui suivirent la sécheresse ne s'est pas révélé satisfaisant. Des enseignements ont-ils été tirés de cet événement, notamment en matière de règles d'urbanisme ? Va-t-on rendre obligatoire l'étude des sols avant construction ?

Votre Rapporteur spécial, a rappelé que le principe de précaution, désormais inscrit dans la Constitution, n'est pas un principe d'immobilisme. Il doit être appliqué lorsqu'un danger est avéré mais n'implique pas l'obligation de ne rien faire.

L'analyse des éoliennes et du ferroutage n'entre pas dans le champ du rapport qui porte sur la politique de l'environnement et non sur celle de l'énergie ou des transports.

Il n'existe pas de mission consacrée à l'eau, car la LOLF impose la logique d'une approche globale, dans le cadre d'un même programme, des questions environnementales. Il s'agit du programme *Protection de l'environnement et prévention des risques*. La création d'une mission ministérielle sur l'eau constituerait une régression. Les risques d'inondation ont conduit à la mise en place, sur l'ensemble du territoire, de 22 services de prévision des crues et de 47 plans de prévention des risques liés aux inondations (PAPI). D'autres plans sont en cours d'élaboration.

Les crédits consacrés à la prévention des inondations s'élèvent à 43,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30 millions d'euros en crédits de paiement, globalement stables de 2007 à 2008.

L'indemnisation des dégâts causés par la sécheresse de 2003 doit donner lieu à un rapport gouvernemental que l'on analysera avec la plus grande vigilance.

M. Jean-Pierre Gorges a regretté que la commission des finances n'ait pas un droit de regard sur certains projets coûteux et qui engagent le pays sur de longues périodes, au motif que d'autres commissions sont compétentes. Les éoliennes se multiplient de manière désordonnée sans que soit élaboré de plan d'ensemble. Le kilowatt heure est acheté plus cher qu'il n'est revendu : cela relève bien de la compétence de la commission des finances.

Votre Rapporteur spécial, a souligné que le financement des éoliennes ne donne pas lieu à des dotations budgétaires inscrites sur le programme *Protection de l'environnement et prévention des risques*. M. Alain Cacheux, Rapporteur spécial des crédits du programme *Énergie et matières premières* a déjà consacré une partie de son rapport à la question des éoliennes, on peut cependant envisager des études supplémentaires sur ce sujet.

Le **Président Didier Migaud** a confirmé que rien n'interdisait à la commission de s'intéresser à ce sujet et de demander, par exemple, un rapport d'évaluation.

M. Jean-Pierre Gorges a insisté sur la nécessité d'intervenir rapidement car des tensions sont apparues entre partisans et détracteurs des éoliennes.

Le **Président Didier Migaud** a considéré que la mise en œuvre des éoliennes n'entraîne pas de risque comparable à celui qui résulte de l'utilisation de l'amiante. Sur ces sujets, il convient de rappeler que la commission compétente au fond est la commission des Affaires économiques.

Votre Rapporteur spécial, a conclu en donnant un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes *Protection de l'environnement et prévention des risques* et *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*.

*

* *

3.– Le 6 novembre 2007 : Vote des crédits

Au cours de sa séance du 6 novembre 2007 à 21 heures, conformément à l'avis de **votre Rapporteur spécial**, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Mme Michèle Rousseau, Secrétaire générale du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD) ; Mme Corinne Étaix, directrice adjointe à la direction de la Nature et des paysages (DNP) ; Mme Fabienne Helvin, adjointe au directeur de l'Eau ; M. Jean-Luc Frizol, directeur général adjoint de l'administration ; M. Jean-Pierre Henry, directeur-adjoint de la prévention des pollutions et des risques ; M. Emmanuel Cayron, chef du bureau de la programmation budgétaire et du dialogue de gestion ;

– Mme Michèle Pappalardo, Président et directeur exécutif de l'ADEME ; M. Xavier Lefort, secrétaire général de l'ADEME ;

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

*

* *