

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Jean BIZET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 9) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget du ministère de l'écologie et du développement durable pour 2004 s'inscrit dans une perspective globalement satisfaisante, en dépit de quelques réserves sur certains moyens financiers de court terme.

Tout en répondant à la contrainte forte de maîtrise des dépenses budgétaires, il dégage les moyens nécessaires au renforcement de la sécurité et de la prévention des risques technologiques et naturels, pour appuyer la mise en œuvre de la loi du 30 juillet 2003.

Il met en place, au-delà des créations nettes d'emplois qui sont totalement justifiées, une réflexion ambitieuse sur l'organisation des services déconcentrés du ministère, en développant des relations plus étroites avec les services déconcentrés des ministères en charge de l'agriculture ou de l'équipement, et votre rapporteur pour avis s'en félicite.

Plus généralement, ce budget doit être replacé dans un cycle de réformes ambitieuses portant sur les composantes essentielles de notre environnement, à savoir le patrimoine naturel, l'eau ou encore les déchets.

Autant de débats qu'il convient de mener en étroite concertation avec les collectivités territoriales, les acteurs locaux et les citoyens, si on veut effectivement mettre en place une démarche de développement durable responsabilisante, dans laquelle tout citoyen trouverait à s'impliquer.

CHAPITRE 1^{ER}

UN BUDGET QUI TRADUIT UN SOUCI DE COHÉRENCE

I. DES ÉVOLUTIONS DE STRUCTURE SIGNIFICATIVES

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT (DÉPENSES ORDINAIRES ET CRÉDITS DE PAIEMENT – AUTORISATIONS DE PROGRAMME)

(en millions d'euros)

Agrégat	Libellé	DO + CP			AP		
		LF 2003	PLF 2004	%	LF 2003	PLF 2004	%
21	Protection de la nature, des routes et paysages	120,72	107,64	- 10,84	52,43	45,5	- 13,22
22	Protection de l'eau et des milieux aquatiques	28,41	108,42	+ 281,62	34,79	64,24	+ 84,65
23	Prévention des pollutions et des risques	400,77	408,79	+ 2	259,22	202,98	- 21,69
31	Soutien aux politiques environnementales	218,41	231,29	+ 5,89	26,37	31,40	+ 19,07
Total		768,31	856,14	+ 11,43	372,81	344,12	- 7,7

Dans le projet de loi de finances pour 2004, le budget du ministère de l'écologie et du développement durable s'élève à 856 millions d'euros en moyens de paiements, soit une progression de 11,45 % par rapport à 2003. En revanche, les autorisations de programme diminuent de 7,7 % pour être fixées à 344,12 millions d'euros.

En réalité, cette forte progression des moyens de paiement n'est qu'apparente et résulte d'une série de remaniements dans la structure du budget, dont la principale se traduit par la réintégration de crédits auparavant inscrits dans le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE).

Compte tenu de l'ensemble des transferts et des remaniements opérés, décrits ci-après, la hausse des moyens de paiements est de 0,63 %.

B. UN SOUCI LOUABLE DE MISE EN COHÉRENCE DANS L'ARCHITECTURE DU BUDGET

Le projet de loi de finances pour 2004 enregistre plusieurs modifications, d'importance inégale, qui concernent le périmètre et l'architecture du budget de l'écologie et du développement durable, ce qui ne facilite pas, à première vue, la comparaison des crédits d'une année sur l'autre.

Mais, ces évolutions sont dictées par un souci de cohérence qu'il convient de saluer.

La plus importante, qui avait été d'ailleurs suggérée par le Sénat lors de la discussion de la loi de finances pour 2003, résulte de la suppression du FNSE. Au-delà, on enregistre quelques transferts en provenance d'autres ministères et des modifications dans la nomenclature budgétaire qui résulte de l'expérimentation de certaines dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF).

1. L'intégration des crédits du FNSE

- On peut rappeler que le Fonds national de l'eau comprend deux sections (A et B) dont la première intitulée Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) relève de la responsabilité du ministère en charge de l'agriculture et la seconde, créée par la loi de finances pour 2000 et intitulée Fonds national de solidarité pour l'eau, est gérée par le ministère de l'écologie et du développement durable.

Cette seconde section est venue se substituer aux deux fonds de concours instaurés en 1996 et 1998 déjà alimentés par un prélèvement opéré sur les agences de l'eau et qui servaient à financer la restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues, le fonctionnement des banques de données sur l'eau et des réseaux de mesures. La création du FNSE avait pour objectif d'assurer une certaine péréquation entre les moyens des agences, en regroupant les actions communes et, outre les actions déjà financées par les fonds de concours, pour intervenir sur l'assainissement outre-mer, la maîtrise des pollutions d'origine agricole et la restauration des milieux dégradés, en particulier le bassin minier nord-lorrain.

**Répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau
en 2003 et 2004**

(en euros)

Agences de l'eau	Montant 2003	Montant 2004	Part %
Loire-Bretagne	13 012 000	13 230 000	15,94
Artois-Picardie	6 253 000	6 358 000	7,66
Rhin-Meuse	6 906 000	7 022 000	8,46
Adour-Garonne	7 510 000	7 636 000	9,20
Rhône-Méditerranée et Corse	18 809 000	19 123 000	23,04
Seine Normandie	29 144 000	29 631 000	35,70
Total	81 634 000	83 000 000	100,00

● Afin de suivre d'une année sur l'autre les actions engagées, une typologie des dépenses avait été élaborée à travers cinq domaines d'intervention, présentés dans le tableau ci-dessous.

LES DOMAINES D'ACTION DU FNSE

I) Le système d'information sur l'eau et les milieux aquatiques

Directive cadre (dont SDAGE DOM et Mayotte ; SAGE)

Connaissance / hydrométrie

Connaissance / qualité

Connaissance / piézométrie

II) La lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole

Programme de couverture hivernale des sols (indemnité compensatoire de couverture des sols - ICCS)

Phytoprotecteurs

Hors phytoprotecteurs (dont plan Bretagne essentiellement)

Plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)

III) La solidarité et la péréquation nationales

Assainissement outre-mer (et en Corse à partir de 2002)

Restauration des milieux dégradés

Programme d'économies d'eau dans l'habitat collectif

IV) La préservation ou la restauration des milieux naturels aquatiques

Restauration des rivières et des champs d'expansion de crue

Restauration des zones humides

Plan poissons migrateurs

Contrats de rivière

V) Le fonctionnement des structures de la politique de l'eau

Conseil supérieur de la pêche (CSP)

Comité national de l'eau (CNE)

Comités de bassin outre-mer

Offices de l'eau outre-mer

Information, sensibilisation et communication

● Tant la Cour des Comptes que le Sénat et l'Assemblée nationale, lors de la discussion des lois de finances, ont, à plusieurs reprises, critiqué vigoureusement le dispositif mis en place, notamment la très mauvaise lisibilité de la politique de l'eau qui en résultait. Il n'existait notamment pas de clefs de répartition, par type ou nature d'actions, entre ce qui devait relever du FNSE ou de la direction de l'eau au ministère de l'écologie et du développement durable, et aucune fongibilité possible des crédits.

En outre, avait été pointé le faible taux de consommation, en 2000, année de mise en place des procédures, et qui perdurait, en dépit d'une certaine amélioration. Il convient de souligner, néanmoins, que le FNSE bénéficiant, de par sa nature, de crédits de paiement à hauteur des autorisations de programme ouvertes chaque année, cette situation générait, de manière mécanique, d'importants reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2003, votre rapporteur pour avis avait plaidé pour la budgétisation du FNSE afin de remédier à ces dysfonctionnements et le Sénat avait, en guise d'avertissement, soustrait 20 millions d'euros au FNSE pour les verser au budget général. Cette mesure justifiée par l'importance des crédits non consommés était, il est vrai, très peu satisfaisante puisque les prélèvements opérés sur le budget des agences n'étaient plus intégralement utilisés pour financer des investissements dans le domaine de l'eau, et les comités de bassin des agences avaient critiqué, à juste titre, cette disposition.

Votre rapporteur pour avis se félicite, en conséquence, de l'intégration, dans le budget général, du FNSE.

Dans un souci de clarification de la dépense publique et de meilleure efficacité de gestion, le dispositif proposé consiste à individualiser dans le budget général, et non plus dans un compte spécial du Trésor, les crédits provenant du prélèvement de solidarité pour l'eau institué par la loi de finances pour 2000, en affectant l'intégralité de ce prélèvement, soit 83 millions d'euros, au budget de l'écologie et du développement durable.

En conséquence, l'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 abroge le I de l'article 58 de la loi de finances pour 2000 qui instaurait ce compte spécial, mais maintient les dispositions du II du même article qui fixe le montant du prélèvement opéré sur les agences.

2. Les autres transferts et l'expérimentation de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

● Dans le projet de loi de finances pour 2004, la nomenclature de l'agrégat 31 « Soutien aux politiques environnementales » fait état de trois modifications pour le rattachement, au ministère de l'écologie et du développement durable, de la gestion de trois organismes en provenance des services du Premier ministre : d'une part, la création d'un chapitre 37-03 pour la Commission nationale du débat public (CNDP) et, d'autre part, la création de deux articles au chapitre 31-95 « Vacances et indemnités diverses » pour la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) et l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC).

Ces trois mesures représentent au total 2,12 millions d'euros.

● En outre, le ministère de l'écologie et du développement durable a choisi de tester la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances en ce qui concerne la structuration en programmes et actions, la définition des objectifs et des indicateurs, la mise en place d'un dialogue de gestion et l'application de la fongibilité asymétrique des crédits dans le respect de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

Cette expérimentation aura lieu en Midi-Pyrénées, où elle concernera l'ensemble des ordonnateurs secondaires délégués, à l'exception de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). La coordination sera assurée par la direction générale de l'environnement (DIREN) chargée de la programmation et du suivi de la mise en œuvre d'un budget opérationnel de programme.

Pour ce faire, il est proposé de regrouper sur un chapitre créé à cet effet, le chapitre 39-01, la totalité des crédits des titres III et IV concernés par l'expérimentation. Les crédits des titres V et VI destinés à la région Midi-Pyrénées seront identifiés au sein des chapitres 57-20 et 67-20 par un article spécifique, l'article 90. Les périmètres des actions retenues pour la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 représentent un regroupement des actions du ministère différent de celui des agrégats budgétaires actuels. Par conséquent, les crédits inscrits sur les articles identifiant les moyens consacrés à l'expérimentation ont été rattachés, par convention, à l'agrégat 31. La ventilation des crédits de l'expérimentation entre les agrégats est la suivante :

- agrégat 21 : 2.166.998 euros ;
- agrégat 22 : 4.192.105 euros ;
- agrégat 23 : 1.248.710 euros ;
- agrégat 31 : 1.491.187 euros.

Soit 9.099.000 euros

Source : Bleu budgétaire « Ecologie et développement durable ».

II. UN EFFORT RÉEL DE MAÎTRISE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

A. UNE EXÉCUTION « SOUS CONTRAINTE FORTE » DU BUDGET EN 2002 ET 2003

● Il faut souligner que la gestion 2002 a été particulièrement heurtée en raison, d'une part, de la mise en œuvre du nouveau progiciel de comptabilité ACCORD, qui s'est avérée très contraignante techniquement et a même entraîné une fermeture de la base de travail, notamment en pleine période de fin de gestion.

De plus, les mesures successives de régulation de crédits, due aux échéances électorales puis à la mise en place du nouveau gouvernement ont perturbé la gestion des crédits, entraînant même des interruptions complètes très préjudiciables.

In fine, ce n'est que par lettre du 19 septembre 2002 qu'ont été fixés, à titre définitif le montant des crédits disponibles pour 2002 et fixant une obligation de reports de 302 millions d'euros de 2002 sur 2003, ce qui correspondait à 47,64 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, hors dépenses de personnel.

Malgré cela, le bilan de la gestion montre, et il faut s'en féliciter, une nette amélioration des taux de consommation par rapport aux crédits ouverts et disponibles. Compte tenu des reports imposés, le taux de consommation global s'élève à 93,6 %.

● Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, la gestion des crédits au premier semestre 2003 s'est à nouveau heurtée à des mesures de régulation budgétaire, qui nuisent incontestablement au bon fonctionnement du ministère et à la programmation des politiques sectorielles :

– Les reports de crédits de 2002 sur 2003 se sont élevés en définitive à 366,29 millions d'euros.

– Par lettre du 21 mars 2003, le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire confirme la mise en réserve de 19,51 millions d'euros de moyens de paiement ouverts à la consommation au titre de la réserve de précaution et d'innovation. Puis, par lettre du même ministère, en date du 22 avril 2003, 114,40 millions d'euros pris sur les crédits reportés de l'exercice 2002 sont également mis en réserve.

– Par ailleurs, une première annulation fixée par le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003 porte sur 23,83 millions d'euros de moyens de paiement et 16,54 millions d'euros en autorisations de programme. La

deuxième annulation inscrite dans le décret n° 2003-510 du 16 juin 2003 s'élève à 1 million d'euros. Enfin, le décret n° 2003-946 du 3 octobre 2003 annule 50 millions d'euros sur les crédits de l'écologie et du développement durable.

En outre, il convient de signaler que le gel des reports des crédits engagés, mais non ordonnancés, au titre de la gestion 2002 a conduit à remettre en cause la programmation 2003, afin de pouvoir payer les reports de charge de l'exercice 2002.

Compte tenu de ces mesures successives de mise en réserve des crédits puis d'annulation, le ministère a mis en place une structure de suivi de la mise en œuvre de la gestion afin de reprogrammer les crédits en distinguant deux ordres de priorité pour les actions à mener, et en abandonnant les actions de moindre priorité.

Cette situation n'a rien de satisfaisant, aux yeux de votre rapporteur pour avis, car elle rend tout à fait « virtuelle » l'autorisation de dépenses votée chaque année par le Parlement, dès lors que des mesures d'annulation et de mise en réserve sont systématiquement prises dans le cadre de l'exécution budgétaire

Il convient donc de poursuivre l'effort de sincérité amorcé lors de la présentation des crédits en projet de loi de finances en ne demandant l'inscription que de crédits que le ministère est en mesure effectivement de dépenser sur une année. La pratique des reports devrait alors aller en diminuant et, celle des annulations et mises en réserve devenir exceptionnelles si les contraintes de rigueur budgétaire ont été correctement intégrées lors de la préparation du projet de loi de finances.

B. UN EFFORT DE CALIBRAGE ET DE MAÎTRISE DES DÉPENSES AFFICHÉ POUR 2004

Pour 2004, il convient de souligner les efforts entrepris par le ministère de l'écologie et du développement durable, au-delà de la nécessaire maîtrise des dépenses publiques, pour disposer de moyens de paiement correctement calibrés.

● Tout d'abord, les mesures proposées dans le projet de loi de finances traduisent l'incidence de mesures d'économies qui portent sur :

– le non remplacement de 35 départs à la retraite, soit une économie de 925.825 euros ;

– un total d'économies réalisées dans le financement de toute une série d'actions, estimé à 6.255.661 euros ;

– des économies réalisées sur les subventions de plusieurs établissements, qui tiennent compte de leur situation financière réelle, notamment leurs réserves, pour un montant de 1.281.490 euros.

L'effort de maîtrise des dépenses est également illustré par le fait que les dépenses ordinaires diminuent, tandis que les crédits d'investissements augmentent.

● Il est également satisfaisant de constater que la crédibilité du budget de l'environnement et du développement durable s'améliore d'autant plus que, s'agissant de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), votre rapporteur pour avis avait dénoncé le seul souci d'affichage du précédent gouvernement, à travers des dotations surdimensionnées, notamment pour les autorisations de programme.

Il faut donc noter un rééquilibrage progressif entre moyens de paiements et moyens d'engagements sur l'ensemble du budget puisque le différentiel, après avoir atteint 284 milliards d'euros en 2002, a été ramené à 222 millions d'euros en 2003 et pour 2004, il a été fixé à 150 millions d'euros.

C. AU-DELÀ DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS EN 2004, UNE RÉFLEXION INTÉRESSANTE SUR L'ORGANISATION DU TRAVAIL

Contrairement à l'an passé, les effectifs du ministère augmentent cette année, cette augmentation étant en partie gagée par le non remplacement de certains départs à la retraite. **Au delà, le ministère réfléchit à une meilleure organisation du travail et au renforcement des synergies avec d'autres ministères, ce qu'il convient d'encourager.**

1. Des emplois supplémentaires pour la prévention des risques et la sécurité

• Dans le projet de loi de finances pour 2004, le plafond d'autorisation des emplois du ministère de l'écologie et du développement durable passe de 3.476 à 3.564 emplois, soit une hausse de 2,53 % des effectifs.

A la suite de l'accident d'AZF à Toulouse, il a été décidé, lors de la réunion interministérielle du 12 septembre 2002, la création nette de 200 emplois d'inspecteurs des installations classées dans les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) à raison de 50 par an sur les budgets 2004 à 2007 et le redéploiement par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) d'autant d'emplois au sein des DRIRE afin de parvenir à l'objectif de 400 agents supplémentaires pour la prévention des risques par l'Inspection des installations classées.

Cinquante créations d'emplois pour le renfort de l'Inspection des installations classées sont inscrites au budget en 2004, ainsi que le transfert de 50 emplois depuis le MINEFI, ce qui porte à 100 l'augmentation des emplois.

L'évolution des postes budgétaires de l'inspection des installations classées depuis 1999 a été la suivante :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Budget Environnement (DRIRE)	775	819	869	1 019	1 019	1 119
Budget Environnement (DSV)	0	20	25	38	38	38
Budget Agriculture (DSV)	202	202	202	202	202	202
Total	977	1 041	1 096	1 259	1 259	1 359
Augmentation annuelle du nombre d'emplois	29	64	55	150	0	100

– Les autres créations d'emplois appuient la mise en place et le développement du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) qui s'inscrit dans le cadre de la rationalisation de l'annonce des crues et constitue une priorité ministérielle. 20 emplois supplémentaires sont inscrits à son profit dans le projet de loi de finances pour 2004, qui se répartissent entre 12 emplois provenant du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et 8 emplois du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

– Aux 70 créations d’emplois viennent s’ajouter 53 mesures de transferts de personnels. Outre les 50 emplois provenant du MINEFI pour le renfort de l’inspection des installations classées, on relève le transfert de 7 emplois à partir des services du Premier ministre, pour la Commission nationale du débat public. On peut noter -pour s’en étonner- que l’an dernier un mouvement inverse, à hauteur de 4 emplois, avait été opéré pour cette Commission.

– Mais ces mesures de création ou de transfert sont partiellement compensées par la suppression de 35 emplois en 2004, au titre du non remplacement de départs à la retraite.

2. Une réflexion sur l’organisation et les missions du travail en matière d’écologie et de développement durable

- L’effort de réorganisation de l’administration centrale du ministère chargé de l’environnement initié en mai 2000, avec notamment la création du service d’inspection générale de l’environnement (SIGE) et de la direction des études économiques et de l’évaluation environnementale (D4E) se poursuit en 2004.

D’une part, l’Institut français de l’environnement, qui n’atteint pas la taille critique pour conserver le statut d’établissement public de l’Etat à caractère administratif pourrait être transformé en service à vocation nationale. En outre, serait créé, à moyens constants, un service chargé du développement durable au sein de la D4E. Ce service serait notamment chargé de la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable adoptée par le Gouvernement le 3 juin 2003.

- En ce qui concerne les services déconcentrés, votre Commission des Affaires économiques se félicite de la décision, annoncée par la ministre de l’écologie et du développement durable, lors de l’examen de son budget pour 2004 à l’Assemblée nationale¹ « *de ne pas revendiquer la création de directions départementales de l’environnement et de continuer à s’appuyer sur les services départementaux d’autres ministères* ».

Outre les avantages évidents de cette décision en matière de maîtrise des emplois publics, ceci renforce le caractère intrinsèquement transversal des politiques environnementales. Celles-ci sont définies par

¹ Examen des crédits du ministère de l’écologie et du développement durable – Assemblée nationale – 2^e séance du 24 octobre 2003.

un ministère spécifique, mais elles doivent –pour être efficaces– être mises en œuvre par l'ensemble des politiques publiques conduites par le Gouvernement.

La réflexion en cours avec les ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture doit permettre l'amélioration de la mise en œuvre des politiques environnementales par les services déconcentrés de ces ministères et aboutir à une organisation originale mise en place par étapes à compter de 2004.

Une première illustration de ce rapprochement, qu'il convient de souligner, se trouve dans le décret n° 2003-1082 du 14 novembre 2003 relatif aux attributions et à l'organisation des directions départementales de l'agriculture et de la forêt. **Ce texte dispose que le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt est désormais nommé par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement.**

En outre, une réflexion est en cours concernant la coordination entre les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) qui s'inscrit dans le cadre plus large du projet du Gouvernement de créer, auprès de chaque préfet de région, des pôles constitués de services régionaux de l'Etat, auxquels seront associés les établissements publics correspondants. Ainsi, les DIREN et les DRIRE ont vocation à constituer un pôle « environnement et développement durable ».

Ainsi, en 2003, une telle structure s'est mise en place à Toulouse, regroupant la DIREN Midi-Pyrénées, les délégations régionales de l'Office national des forêts et de la faune sauvage et du Conseil supérieur de la pêche et le SHAPI nouvellement créé.

Mais, force est de constater que la création de tels pôles nécessite des financements spécifiques et que, jusqu'à présent, le niveau des dotations en équipement immobilier inscrites en loi de finances ne permet pas d'envisager de nouvelles implantations de « pôles environnement », ce qui est regrettable.

CHAPITRE II

DES POLITIQUES SECTORIELLES QUI METTENT L'ACCENT SUR LA PRÉVENTION DES RISQUES ET LA SÉCURITÉ

Dans le projet de loi de finances pour 2004, et dans le prolongement des orientations de l'an dernier, le renforcement de la sécurité et la prévention des risques technologiques et naturels et la lutte contre le bruit sont au cœur des priorités affichées par le ministère de l'écologie et du développement durable.

Compte tenu des contraintes budgétaires fortes, les actions conduites par le ministère dans ses autres secteurs d'intervention sont simplement reconduites ou sont soumises à un redéploiement de moyens disponibles.

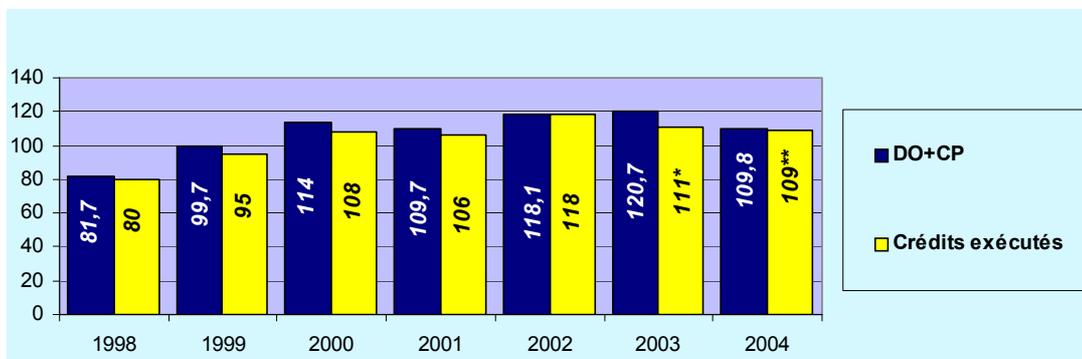
I. LE REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS DE LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. Une diminution relative des crédits

EVOLUTION DU BUDGET DE LA DIRECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES
(DO+CP ET CRÉDITS EXÉCUTÉS)

(en millions d'euros)



* Prévission pour 2003 (crédits disponibles au 22 septembre 2003)

** Prévission pour 2004 (crédits demandés)

● La politique poursuivie dans le cadre de l'agrégat 21 intitulé « Protection de la nature, des sites et des paysages » entend préserver la diversité biologique et paysagère et assurer le développement du réseau des espaces protégés.

En 2004, les moyens de paiement (DO + CP) affectés à cet agrégat sont fixés à 109,8 millions d'euros, soit une diminution de 9 % et les moyens d'engagement s'établissent à 119,1 millions d'euros en diminution également de 10 %².

La diminution est plus forte concernant les dépenses ordinaires (- 6,79 %) que les crédits de paiement (- 5,16 %). **En réalité, le budget de la nature et des paysages est maintenu au niveau des dépenses engagées en 2003.**

2. La réorganisation de la présentation des crédits

● Il faut souligner que la comparaison des dotations d'une année sur l'autre n'est pas facilitée par la suppression du Fonds de gestion des milieux naturels.

Introduit par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), l'article L. 310-3 du code de l'environnement précise que « *le fonds de gestion des milieux naturels contribue au financement des projets d'intérêt collectif concourant à la protection, à la réhabilitation ou à la gestion des milieux et habitats naturels. Sa mise en œuvre prend en compte les orientations du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux.* »

Le FGMN n'est abondé que par les seuls crédits du ministère chargé de l'environnement. Mais le terme de fonds ayant fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes, en 2004 les chapitres et articles du FGMN sont supprimés. On peut rappeler qu'en 2003, les moyens de paiement du FGMN s'élevaient à 41,48 millions d'euros.

Les actions relevant du FGMN seront désormais financées sur les articles intitulés « protection et gestion des milieux naturels, sites et paysages » au sein de l'agrégat 21.

² Ces chiffres tiennent compte des crédits concernés par l'expérimentation de la LOLF en région Midi-Pyrénées.

● Les crédits de l'agrégat 21 sont répartis en deux thèmes qui regroupent les actions suivantes :

1. Le réseau d'espaces protégés

- 1.1 Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- 1.2 Réserves naturelles nationales
- 1.3 Parcs nationaux
- 1.4 Sites et paysages
- 1.5 GIP Aten

2. La diversité biologique et paysagère

- 2.1 Natura 2000
- 2.2 Contrat d'objectif avec l'ONF
- 2.3 Interface agriculture-environnement et forêt-environnement
- 2.4 Parcs naturels régionaux et réserves de biosphère
- 2.5 Conservatoires régionaux des espaces naturels
- 2.6 Action biodiversité et Ifrecor
- 2.7 Conservatoires botaniques nationaux
- 2.8 Inventaire et expertise du patrimoine naturel
- 2.9 Muséum national d'histoire naturelle

B. DES OBJECTIFS AMBITIEUX MAIS DES INQUIÉTUDES SUR LES FINANCEMENTS ACCORDÉS

1. Les priorités affichées pour la protection de la nature

En 2004, la priorité portera sur l'élaboration d'une stratégie nationale pour la biodiversité et sur la rénovation de la politique du patrimoine naturel.

a) Stratégie nationale pour la biodiversité

● Face à l'accélération de l'appauvrissement de la diversité biologique mondiale, la communauté internationale s'est dotée d'outils pour s'obliger au maintien de l'équilibre écologique planétaire et la France est partie prenante à ce processus.

L'enjeu a ainsi été reconnu au Sommet de la terre à Rio de Janeiro en 1992, avec l'adoption de la Convention sur la diversité biologique, puis confirmé par la communauté internationale à Johannesburg en septembre 2002.

La convention fixe trois objectifs principaux :

– la **conservation** de la diversité biologique ;

- **l'utilisation durable** de ses éléments constitutifs ;
- le **partage juste et équitable des avantages** découlant de l'exploitation de ses ressources génétiques à des fins commerciales ou autres.

Les Etats signataires de **cet accord juridiquement contraignant** s'engagent à maintenir l'équilibre écologique planétaire tout en allant vers le développement économique et 187 pays ont ratifié la convention.

Cette convention, qui marque un tournant dans le droit international, reconnaît pour la première fois que la conservation de la diversité biologique est une « préoccupation commune à l'humanité » et qu'elle fait partie intégrante du processus de développement.

Elle couvre tous les écosystèmes, toutes les espèces et toutes les ressources génétiques. Elle traite également des questions du transfert et du développement des biotechnologies, du partage des avantages qui en découlent et de la bio-sécurité.

La convention reconnaît que les écosystèmes, les espèces et les gènes doivent être exploités au bénéfice de l'humanité, mais que cette exploitation doit se faire de telle manière et à un rythme tel qu'elle n'entraîne pas, à long terme, une diminution de la diversité biologique.

La Convention a conduit à l'adoption d'un **protocole sur la biosécurité** (protocole de Carthagène), que la France a ratifié en avril 2003 et qui doit entrer en vigueur le 11 septembre 2003.

La convention traite, notamment, des mesures incitant à conserver et à utiliser durablement la diversité biologique, de la réglementation de l'accès aux ressources génétiques, de l'accès à la technologie et au transfert de technologie, y compris de la biotechnologie, de la coopération technique et scientifique, des études d'impact, de l'éducation et de la sensibilisation du public.

La réunion de Kuala Lumpur de février 2004 sera la 7^e Conférence des Parties. Trois thèmes figurent à l'ordre du jour : montagnes, aires protégées, transferts de technologie.

Compte tenu de son patrimoine naturel, exceptionnel par sa diversité biologique et paysagère, en métropole et outre-mer, la France porte donc une responsabilité particulière en la matière. Sur les 238 principales éco-régions identifiées par le WWF international, 17 sont françaises, dont 14 outre-mer. Cette situation s'explique par la diversité des conditions écologiques dont le territoire français relève (quatre zones biogéographiques européennes -alpine, continentale, atlantique et méditerranéenne-, zones tropicales, zones polaires...) et leurs multiples combinaisons avec les activités humaines traditionnelles.

Pour contribuer à stopper la perte de biodiversité d'ici 2010, et conformément aux orientations arrêtées dans la stratégie nationale pour le développement durable en juin dernier, le gouvernement adoptera une **stratégie nationale pour la diversité biologique** en 2004.

Les objectifs et les grandes orientations en seront exposés à la 7^e Conférence des Parties de la convention sur la diversité biologique, en

février 2004. La stratégie finale -y compris ses plans d'action sectoriels- sera établie pour l'été 2004.

Bâtie en large concertation avec tous les départements ministériels et tous les partenaires concernés, **notamment les élus**, la stratégie fournira un cadre de cohérence pour l'ensemble des politiques sectorielles agissant sur ou avec les espaces et les espèces. Elle intégrera particulièrement **la spécificité de l'outre-mer**, où se concentre une part essentielle des enjeux de biodiversité en France.

b) La rénovation de la politique du patrimoine naturel

● Deuxième axe des objectifs affichés par le Gouvernement, la rénovation de la politique du patrimoine naturel constitue une traduction concrète des principes de la **charte de l'environnement**, soumise prochainement au Parlement, ainsi qu'un objectif de la **stratégie nationale de développement durable**, adoptée en juin 2003 par le Gouvernement, et l'un des plans d'action de la **stratégie nationale pour la biodiversité**, qui sera adoptée en 2004.

Elle s'inscrit dans l'évolution du contexte politique, à travers la décentralisation et la réforme de l'Etat et prend en compte des évolutions économiques et sociales telles que la rurbanisation, l'intensification et la déprise agricole, la construction de projets de territoire, ou encore l'émergence d'une nouvelle gouvernance.

A l'issue d'une vaste concertation menée en 2004, un projet de loi sur le patrimoine naturel sera notamment élaboré.

● La ligne directrice de la réforme proposée se décline en quelques principes, à savoir l'Etat garant « plutôt que gérant », la reconnaissance de territoires labellisés, sur lesquels se définit une gestion concertée et contractualisée.

Priorités, acteurs et outils de la rénovation de la politique du patrimoine naturel

Il convient d'améliorer la connaissance du patrimoine naturel, et développer la validation partagée des données, à travers l'organisation d'un véritable réseau national des données sur le patrimoine naturel, avec l'appui d'un conseil scientifique. Ceci suppose également de remédier à la diminution du nombre d'experts dans le domaine des sciences de la nature, qui se traduit par une filière naturaliste en difficulté, et qui nécessite la reconstitution d'un système cohérent de formation-recherche-expertise.

Dans le contexte de décentralisation l'Etat entend garder une forte responsabilité sur la protection du patrimoine naturel, mais souhaite s'appuyer sur les acteurs locaux, notamment les collectivités territoriales pour la gestion et la valorisation de ce patrimoine. Au-delà de l'implication des collectivités, l'engagement des acteurs économiques, les agriculteurs et les forestiers en particulier, mais aussi des propriétaires fonciers et des usagers des espaces naturels, est à développer.

L'enjeu est d'adapter, de rapprocher et de simplifier les outils, notamment techniques, juridiques, fonciers, de police, mais aussi financiers et fiscaux, de la politique du patrimoine naturel, afin notamment d'encourager les comportements vertueux, infléchir les effets économiques pervers et construire une solidarité financière entre activités économiques découlant de l'usage de la nature et gestion des espaces naturels.

Votre rapporteur pour avis souscrit totalement à la réflexion et aux préconisations qui en découlent, tant sur la préservation de la biodiversité que sur la rénovation de la politique du patrimoine naturel.

Il regrette que les contraintes budgétaires qui s'imposent au ministère n'aient pas permis, pour 2004, de dégager des moyens plus importants tant pour le réseau des espaces protégés que pour la préservation de la diversité biologique et paysagère.

2. Des financements insuffisants pour 2004 ?

a) En ce qui concerne le réseau d'espaces protégés : l'exemple des Réserves naturelles et du Conservatoire de l'espace littoral

Globalement dans le projet de loi de finances pour 2004, les moyens de paiement (DO + CP) alloués au réseau d'espaces protégés sont fixés à 71,58 millions d'euros, en baisse de 8 % et les moyens d'engagement (DO + AP) diminuent de 5 %.

● Ainsi, s'agissant des dotations pour les réserves naturelles nationales, la relative diminution des moyens de paiement (- 3%) et surtout la forte baisse qui affecte les autorisations de programme (- 22 %) ne semble pas prendre en compte la nécessité pourtant affirmée par le ministère, de compléter le réseau existant et de conforter le rôle clef des réserves dans le cadre de la rénovation de la politique du patrimoine naturel.

En 2003, les réserves naturelles représentent plus de 500.000 ha protégés réglementairement et elles relèvent désormais de trois catégories, en application des articles L. 332-1 à L. 332-27 du code de l'environnement :

– les réserves naturelles nationales, au nombre de 147, créées par un décret du Premier ministre, après consultation au niveau local et national et avis du Conseil national de protection de la nature. En cas de désaccord d'un ou plusieurs propriétaires, le Conseil d'Etat est saisi. L'objet d'une réserve nationale est la conservation, pour une durée illimitée, d'un patrimoine d'intérêt national ou international ;

– les réserves naturelles régionales, au nombre de 170, sont créées par délibération du Conseil régional. Cette catégorie, instituée par l'article 109 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, intègre les anciennes réserves naturelles volontaires ;

– les réserves naturelles de Corse, créées par délibération de l'Assemblée de Corse, en application des dispositions spécifiques issues de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Cette catégorie intègre les six réserves naturelles qui existaient précédemment en Corse.

L'Etat contribue, en moyenne, à hauteur de 53 % pour les dépenses de fonctionnement des réserves naturelles et de 44 % pour leurs dépenses d'investissements.

Les collectivités territoriales contribuent également au budget des réserves, tant en fonctionnement (environ 16 %) qu'en investissement (19,4 %) et apportent un soutien, difficilement évaluable mais conséquent, en mettant à disposition des locaux et des matériels.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, les moyens de fonctionnement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004 ne prennent pas suffisamment en compte le coût financier de la convention collective nationale de l'animation, que les Réserves doivent appliquer à leur personnel, ni surtout les sept ou huit projets de création ou d'extension de réserves naturelles qui pourraient aboutir en 2004.

S'agissant du montant des autorisations de programme, en forte diminution pour 2004, les gestionnaires des réserves nationales sont d'autant plus inquiets, qu'en 2003, l'Etat n'a débloqué aucune autorisation de programme sur les 2,74 millions d'euros théoriquement inscrits. Aucun projet d'investissement n'a donc pu être mené à son terme, les co-financeurs ne pouvant alors s'engager dans ces conditions. Or, certains projets ne peuvent plus être différés, qu'ils concernent la sécurité des personnels et des visiteurs, la restauration des milieux naturels, les suivis scientifiques ou encore l'organisation de la fréquentation touristique sur les sites, sauf à remettre en cause durablement les objectifs de conservation du patrimoine naturel des réserves naturelles.

Dans le cadre de la réflexion sur la rénovation de la politique du patrimoine naturel, il est donc essentiel que le réseau des réserves naturelles soit un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics et que la question de son financement soit examinée attentivement.

Lors des débats sur la loi relative à la démocratie de proximité, le Sénat, suivant votre commission des Affaires économiques saisie pour avis, a maintenu la catégorie des réserves nationales, pour assurer la conservation d'éléments du patrimoine naturel d'intérêt national ou international. L'Etat ne peut pas se désengager du financement de ce dispositif.

● **Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres se trouve dans une situation très préoccupante du fait de la diminution de ses dotations prévues pour 2004, qui fait suite à celle constatée en 2003, s'agissant du montant des autorisations de programme et crédits de paiement attribués.**

En effet, dans le projet de loi de finances, la subvention de fonctionnement du Conservatoire est fixée à 7,52 millions d'euros, soit + 1 % mais, au titre de l'investissement, les crédits de paiement sont arrêtés à 13,41 millions d'euros, en diminution de 22 % après avoir déjà baissé de 6,21 % en 2003 et les autorisations de programme, fixées à 16,79 millions d'euros, sont en baisse de 7 %, après avoir diminué de 6,23 % en 2003.

Certes en 2002, le Conservatoire de l'espace littoral a pu bénéficier de la création de quinze postes et de quatre postes en 2003, mais ceci a seulement permis d'amorcer une partie de la remise à niveau des moyens humains de l'établissement et de consolider un certain nombre de situations individuelles.

Mais sur le plan de l'action foncière, outre la diminution des crédits d'investissements, les annulations budgétaires intervenues en 2002 et 2003 ont altéré les capacités du Conservatoire à faire face à des urgences imprévues, et ont réduit fortement ses interventions, puisqu'il n'a acquis que 1.720 hectares en 2002, alors que le rythme moyen annuel oscille autour des 2.500 hectares.

Au cours du premier semestre 2003, le Conservatoire a acquis 639 hectares, dont plus de 200 hectares sur l'Estuaire de la Seine. En outre, des négociations sont en cours pour l'acquisition de zones humides, qui représentent environ 580 hectares.

Parallèlement à la diminution de ses crédits d'acquisition, le Conservatoire est confronté au renchérissement du foncier, au développement systématique de procédures contentieuses et à des fixations de prix élevés par voie judiciaire, ce qui menace sérieusement les marges de manœuvre financière et les capacités d'interventions ultérieures de l'établissement.

Ainsi, en dehors de l'acquisition de zones humides en 2003 pour plus de 2 millions d'euros, le Conservatoire va devoir consigner l'acquisition du Bagnas dans l'Hérault (6,4 millions d'euros). Il est d'ores et déjà certain, compte tenu des crédits de paiements disponibles, que l'établissement ne pourra faire face au paiement de la totalité des acquisitions envisagées en 2003. La situation est d'autant plus préoccupante que les signatures de plusieurs opérations représentant 3,215 millions d'euros ont déjà dû être reportées au début 2004. A ce chiffre, s'ajoute 1,2 million d'euros de préemptions au titre des espaces naturels sensibles départementaux dont la fixation judiciaire est en cours.

Certes, la ministre de l'écologie et du développement durable a pris l'engagement de veiller à « *ne laisser passer aucune opportunité* » en matière d'acquisition³, mais le manque de lisibilité à moyen terme sur les crédits disponibles n'est guère satisfaisant.

D'autre part, il convient de souligner l'impact en matière de gestion résultant tant de l'accroissement régulier du patrimoine du Conservatoire de l'espace littoral que du renforcement de ses compétences sur le domaine public maritime et la zone des 50 pas géométriques, outre-mer, en application de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Le volume des travaux à accomplir, le nombre des conventions de gestion à négocier, le suivi de la gestion prennent également une importance croissante et la structure du Conservatoire et le niveau de ses effectifs doivent s'y adapter.

Or, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, ses effectifs propres et permanents ne lui permettent plus d'assumer convenablement ses missions, en particulier dans les départements d'outre-mer.

En outre, le Conservatoire de l'espace du littoral s'inquiète d'une remise en cause systématique des mises à dispositions de personnels, par d'autres ministères, départs qui ne sont pas remplacés. Or, ces mises à disposition constituent souvent la seule représentation de l'établissement dans plusieurs départements d'outre-mer, en Guyane, à la Réunion et à Mayotte notamment. De même, la constitution d'une délégation autonome du Conservatoire du littoral en Corse est bloquée du fait de l'impossibilité financière pour ce dernier de recruter deux agents.

Votre rapporteur pour avis souhaite que des solutions pérennes soient trouvées afin de ne pas remettre en cause la crédibilité, reconnue par tous, de l'action du Conservatoire de l'espace littoral. La décision récente⁴ de constituer un groupe de travail sénatorial commun à la commission des Lois et des Affaires économiques sur la mise en oeuvre de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral devrait également apporter une contribution déterminante à cette réflexion.

³ Examen des crédits de l'écologie et du développement durable – AN – 2^e séance – vendredi 24 octobre 2003.

⁴ Décision conjointe des commissions des Lois et des Affaires économiques du Sénat du 19 novembre 2003.

b) La préservation de la diversité biologique à travers l'action des parcs naturels régionaux et la mise en œuvre de Natura 2000

● Les 40 parcs naturels régionaux (PNR) couvrent actuellement 12 % du territoire national et ils intéressent 22 régions, 63 départements et plus de 3.380 communes pour une population de 2,8 millions d'habitants⁵.

– Créés et renouvelés à l'initiative des régions, sur la base du contrat et de la libre adhésion, les PNR constituent une formule originale de partenariat et de coopération notamment avec l'Etat, propriétaire de la marque collective « Parc naturel régional ». Ils contribuent à un aménagement fin du territoire et à un développement économique fondé sur la protection, la gestion et la mise en valeur des patrimoines locaux qui répond à l'objectif de développement durable.

Cette démarche, qui pourrait être qualifiée d'exemplaire privilégiée une approche territoriale du patrimoine, mais également multi-partenariale, en matière de développement, s'agissant des outils de protection de la nature.

Le budget de fonctionnement moyen d'un parc naturel régional est de l'ordre de 1,2 à 1,7 million d'euros. La répartition moyenne des financements est la suivante :

Régions	40 %
Autres collectivités (départements, communes)	30 %
Ministère de l'écologie et du développement durable	10 %
Autres ministères, crédits européens, recettes propres	20 %

Ce sont, en outre, des acteurs privilégiés de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, puisqu'ils abritent 20 % des sites désignés, soit 820.000 hectares, c'est-à-dire plus de 16 % de la superficie totale des parcs. De par leur mode de fonctionnement, les PNR ont toute légitimité pour conduire une mise en œuvre territorialement concertée du réseau Natura 2000 et ils se sont donc très naturellement impliqués dans l'élaboration des documents d'objectifs (DOCOB) définissant les règles de gestion applicables aux sites Natura 2000.

– Or, en 2003, les PNR ont enregistré, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, une baisse sensible des crédits attribués par le ministère de l'écologie et du développement durable. Ainsi, la diminution des crédits de fonctionnement a été généralement de 10 à 15 %, mais, dans deux régions, elle a pu représenter 45 %, du fait de décisions déconcentrées portant sur la répartition des crédits au sein d'enveloppes

⁵ Les parcs Oise Pays de France et Narbonnaise en Méditerranée devraient être classés fin 2003.

globalisées et qui ont varié d'une région à l'autre. Il conviendrait, à tout le moins, de fixer, au niveau national, des éléments de cadrage et des priorités.

Compte tenu du rôle reconnu aux PNR en matière de développement local respectueux du patrimoine naturel, à travers une charte labellisée, il importe que les financements de l'Etat s'inscrivent dans la continuité, au risque sinon de compromettre la mise en œuvre d'actions pluri-annuelles, et de discréditer l'image des PNR.

– Pour 2004, les dotations prévues diminuent d'environ 4 % en moyens de fonctionnement, de 5 % en autorisations de programme et sont reconduites en crédits d'équipements. Néanmoins, la création de trois parcs supplémentaires est envisagée.

- La constitution et la gestion du réseau Natura 2000 doit également se poursuivre afin de répondre à nos obligations communautaires fixées par la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite Habitats.

– L'achèvement des transmissions de propositions de sites d'intérêt communautaire au titre de la directive Habitats et de la désignation de zones de protection spéciale au titre de la directive 79/409 CE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite Oiseaux, doit permettre de répondre positivement aux condamnations prononcées par la Cour de justice des communautés⁶ et éviter à la France d'être condamnée à payer des astreintes financières.

Bilan des transmissions au 1^{er} septembre 2003

pSIC	Bilan au 1 ^{er} janvier 2002	Transmission de juin 2002 à mars 2003	Bilan au 01/09/03
Nombre	1109	93	1202
Surface (ha)	3 808 249	321 208	4 129 457 (= 7,6 %)
<i>Dont marins</i>			
Nombre	77	0	77
Surface (ha)	499 204	1 522	500 726
ZPS			
Nombre	117	2	119
Surface (ha)	915 449	18 692	934 141 (= 1,7 %)

⁶Arrêts de la CJCE du 11 septembre 2001 pour insuffisance de désignation de pSIC et du 26 novembre 2002 pour insuffisance de désignation de ZPS.

Comme le souligne notre collègue Jean-François Le Grand dans son rapport d'information sur le réseau Natura 2000⁷, adopté à l'unanimité par la commission des Affaires économiques, la France doit impérativement poursuivre la désignation de nouvelles ZPS, à notifier rapidement à la commission, car celle-ci dispose de l'inventaire ZICO, établi en 1994, qui recense 285 sites d'intérêt communautaire pour la protection des oiseaux, représentant 8 % du territoire national.

Compte tenu du contexte particulièrement sensible alimenté par les craintes exacerbées et les réticences de nombreux acteurs locaux, qui redoutent une remise en cause de l'exercice de certaines activités, notamment la chasse, dans les ZPS, **M. Jean-François Le Grand préconise, avec raison, de relancer cette désignation de façon exemplaire, en toute transparence et en concertation avec les acteurs concernés.** Sur sa recommandation, le Comité national de suivi Natura 2000 a été associé à ce processus en désignant un groupe de travail spécifique chargé de suivre la démarche scientifique d'évaluation du réseau de ZPS, espèce par espèce, demandée au Muséum national d'histoire naturelle, de mutualiser les difficultés rencontrées et de faire des recommandations construites à partir d'expériences de terrain réussies.

– Parallèlement, la mise en œuvre de Natura 2000 à travers la définition des documents d'objectifs (DOCOB) et la signature de contrats de gestion, est entrée dans une phase opérationnelle qui doit bénéficier de financements pérennes, afin de ne pas remettre en cause l'engagement de l'Etat.

Les préconisations du rapport sénatorial, sur lesquelles le ministère de l'écologie et du développement durable souhaite à l'évidence s'appuyer, **tendent à définir de nouvelles règles du jeu pour assurer le succès de Natura 2000, en replaçant ce dispositif au cœur d'un aménagement partagé et concerté des territoires ruraux.**

Natura 2000 doit devenir ainsi un véritable outil de politique publique territorialisée en prévoyant que :

- la présidence du comité de pilotage d'un site Natura 2000 soit confiée à un élu désigné par les collectivités territoriales concernées par le site ;
- l'élaboration du document de gestion du site Natura 2000 par le comité de pilotage doit se faire en totale transparence et concertation avec l'ensemble des ayants droit et des acteurs économiques concernés ;
- le document de gestion prenne en compte les notions de perturbation et de dérangement appliquées au site même ;
- la mise en œuvre des mesures de gestion privilégie le contrat plutôt que la contrainte réglementaire comme la France en a fait le choix ;

⁷ J.F. Le Grand – Réseau Natura 2000 : Pour une mise en valeur concertée du territoire – Les rapports du Sénat n° 23 (2003-2004).

– le financement pérenne d'objectifs de gestion raisonnables doit mobiliser, au-delà des mesures budgétaires existantes, des mesures de fiscalité nouvelles appliquées au patrimoine naturel et prenant en compte les efforts de gestion consentis.

– S'agissant des financements à mettre en œuvre, le ministère de l'écologie et du développement durable doit poursuivre la rédaction et l'animation des 758 DOCOB en cours d'élaboration au 1^{er} octobre 2003, sachant que la réalisation de 1.300 DOCOB est programmée jusqu'en 2008.

Comme le souligne le rapport précité de votre Commission des Affaires économiques, il est essentiel que l'Etat prenne en compte ce volet financier de Natura 2000, au risque sinon de perdre toute crédibilité vis-à-vis des opérateurs, et au premier chef des collectivités locales.

Par ailleurs, il s'agit de dégager des financements pérennes pour honorer les contrats Natura 2000 qui seront signés avec les gestionnaires ou les propriétaires d'un site, qui s'engagent dans des mesures de gestion définies dans le DOCOB et allant au-delà des bonnes pratiques habituelles et bien sûr de la réglementation. Le ministère de l'écologie et du développement durable devra ainsi assurer le financement de contrats Natura 2000 pour les milieux non agricoles, sachant que les contrats d'agriculture durable (CAD) financés par le ministère en charge de l'agriculture constituent le support de référence pour les milieux agricoles.

Au-delà de la mobilisation des crédits budgétaires nécessaires, le rapport souligne avec pertinence tout l'intérêt qu'il y aurait à définir, pour les sites Natura 2000, des règles fiscales favorables à l'environnement.

Ainsi, il faut se féliciter de l'avancée constituée par l'article 53 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Il prévoit l'exonération à hauteur de 50 % du montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les surfaces en nature de prés ou de landes situés dans les zones humides, si un engagement de gestion est pris portant notamment sur la préservation de l'avifaune et le non retournement des parcelles.

Cette exonération serait portée à 100 % lorsque les zones humides sont intégrées dans un site Natura 2000.

Il serait hautement souhaitable qu'une mesure générale d'exonération totale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties soit adoptée pour l'ensemble des parcelles situées en zone Natura 2000, en contrepartie d'un engagement de gestion conforme aux préconisations du DOCOB.

Votre rapporteur pour avis recommande qu'une telle mesure soit applicable dès 2004, afin de donner un signal fort aux propriétaires et gestionnaires prêts à s'engager dans le processus Natura 2000.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les crédits affectés à la mise en œuvre de Natura 2000 s'élèvent à 17,84 millions d'euros en moyens de paiement (DO + CP).

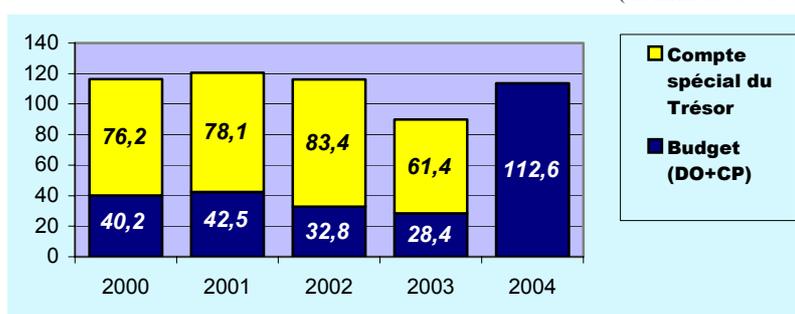
II. UN SOUCI DE TRANSPARENCE POUR LA POLITIQUE DE L'EAU

A. DES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES CLARIFIÉES

1. Présentation des crédits

EVOLUTION DU BUDGET CONSACRÉ À LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

(en millions d'euros)



• Les moyens de paiement (DO + CP) consacrés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques s'élèvent, en 2004, à 112,6 millions d'euros et 68,8 millions d'euros en autorisations de programme.

En neutralisant l'impact de la budgétisation du FNSE, l'augmentation des moyens de paiement est de 7,7 %. Ce sont les dépenses en capital qui augmentent de 77,9 % alors que les dépenses ordinaires diminuent de 14,7 %.

Les actions financées au titre de la protection de l'eau et des milieux aquatiques

1 – Politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales : financement du plan Risques et du plan Loire, ce qui constitue une priorité des contrats de plan ;

2 – Police de l'eau et des milieux aquatiques : il s'agit des missions régaliennes de la police de l'eau et de la pêche ;

3 – Reconquête de la qualité des milieux marins et littoraux : financement du fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles (POLMAR), du fonctionnement du centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), ainsi que des subventions versées aux associations contribuant à la protection des milieux aquatiques ;

4 – Systèmes d’information sur l’eau et les milieux aquatiques : pour l’application la directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l’eau, un plan de modernisation du système d’information sur l’eau a été notifié aux préfets coordonnateurs de bassin ;

5 – Lutte contre les pollutions diffuses d’origine agricole : financement du programme national de réduction des pollutions par les produits phytosanitaires engagé en 2000 ainsi que du programme environnemental de couverture hivernale des sols depuis 2002 ;

6 – Solidarité et péréquation nationales : il s’agit d’assurer un meilleur équilibre entre les moyens financiers des six bassins hydrographiques, tout en organisant et regroupant le financement d’actions d’intérêt commun aux bassins ;

7 – Préservation et restauration des milieux naturels aquatiques : financement des actions en faveur de la restauration des zones humides ;

8 – Structures de la politique de l’eau et la planification : financement du comité national de l’eau, créé par la loi de 1964 pour être l’instance de concertation du Gouvernement avec les partenaires nationaux de la politique de l’eau, ainsi que des comités de bassin créés par la loi de 1992, et des offices de l’eau dans les DOM.

Les quatre dernières actions étaient auparavant financées par le FNSE.

Source : Bleu budgétaire « Ecologie et développement durable ».

Indépendamment du regroupement des crédits du FNSE et du budget général, certains financements assurés jusque là par le FNSE seront abandonnés, en raison de leur inefficacité.

Il s’agit d’abord du programme d’économies d’eau dans l’habitat collectif social qui n’a jamais donné les résultats escomptés et qui relevait du chapitre 07/50 du FNSE. Ensuite, le financement des plans poissons migrateurs, de la restauration des rivières et des contrats de rivière et de baie sera repris par les agences de l’eau.

Ce transfert marque le dernier volet des « décroissements » de financement entre l’Etat et les agences de l’eau afin de donner plus de lisibilité aux financements accordés et limiter le nombre d’intervenants pour une meilleure efficacité. On peut rappeler qu’à l’inverse le ministère de l’écologie et du développement durable a repris intégralement à sa charge, dès 2001, les dépenses relatives au système d’information sur l’eau assurées auparavant par les agences.

● En outre, les crédits disponibles seront complétés, comme en 2002 et 2003, par des transferts en gestion des budgets en charge de l’équipement et de l’agriculture, à hauteur de 3,35 millions d’euros pour financer les subventions d’investissement pour la protection des lieux habités contre les inondations en métropole et outre-mer.

2. Les priorités pour 2004 portent sur la prévention des inondations

● La prévention des risques d'inondation constitue une priorité nationale. Dès 1994, deux programmes décennaux s'y consacrent, le « Plan Loire Grandeur Nature », conciliant restauration des milieux naturels du fleuve et sécurité des personnes, et le Plan décennal de prévention des risques naturels. Après les tempêtes et les inondations de 1999, ces programmes sont repris dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006. Dès lors, la prévention des inondations d'origine fluviale constitue la part majeure du budget de la protection de l'eau et des milieux aquatiques, qui augmente en conséquence de 38 %. Les actions de prévention comprennent trois volets :

– mieux connaître les risques par l'élaboration d'atlas des zones inondables ;

– améliorer l'alerte en transformant les services d'annonce des crues en services de prévision des crues ;

– réduire les dommages en améliorant l'entretien des cours d'eau et en renforçant les ouvrages de protection des lieux habités.

Les inondations du Gard, du Vaucluse et de l'Hérault en septembre 2002 renforcent les actions de prévention des inondations d'origine fluviale. Le budget s'élève à 42 millions d'euros (DO+AP), dont 32,4 millions d'euros pour l'entretien des cours d'eau et les ouvrages de protection des lieux habités. En septembre 2003, est inauguré à Toulouse un service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations (SCHAPI).

Le budget 2004 relance la prévention des inondations, avec 61,7 millions d'euros (DO+AP), pour poursuivre la réorganisation du dispositif national de prévision des crues et renforcer les effectifs du SCHAPI.

En outre, un plan innovant, porté par les collectivités territoriales, a été engagé par le Gouvernement en vue d'une meilleure prévention du risque inondation pour les personnes et les biens. 130 millions d'euros seront consacrés, entre 2004 et 2006 au titre des contrats de plan Etat-région, à cette politique.

a) Bilan de la réorganisation du plan « Loire, grandeur nature »

● On peut rappeler que les deux volets du plan « Loire, grandeur nature », consacrés à la sécurité des hommes et à la restauration des milieux naturels aquatiques, s'inscrivent dans le programme décennal de prévention des risques naturels également engagé depuis 1994.

● Ayant fait l'objet d'un réexamen à partir de 1998, à travers une large concertation avec l'ensemble des partenaires concernés, et notamment le comité de bassin Loire-Bretagne, le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 23 juillet 1999 a entériné la seconde étape du plan Loire pour 2000-2006 et qui s'inscrit dans les contrats de plan signés avec les régions concernées, à travers un volet spécifique.

À la suite des intempéries de l'automne 1999, ce volet a été amplifié pour la région Pays-de-Loire.

Au total, 119,2 millions d'euros ont été réservés par l'Etat de 2000 à 2006, dont 84,2 millions d'euros au titre de l'environnement.

Les nouvelles orientations du Plan Loire depuis 1999

① L'effort de l'Etat porte sur :

– la poursuite des actions de prévention des inondations pour lesquelles il apporte 59 M€ sur le budget de l'environnement en partenariat avec les collectivités locales, ce qui devrait permettre avec les règles habituelles de cofinancement de ce type d'actions d'engager plus de 150 M€ dans ce domaine de 2000 à 2006 en donnant la priorité aux actions de réduction de la vulnérabilité des zones inondables (par la mise en œuvre de plans de prévention des risques notamment), au renforcement de l'alerte (avec la poursuite de la modernisation du réseau CRISTAL) et au renforcement des levées de la Loire, ainsi qu'à la poursuite de la restauration du lit. En complément, l'Etat maintient son effort sur l'entretien courant du lit à hauteur de 1,5 M€ par an ;

– la restauration de la qualité des eaux et des milieux naturels aquatiques des vallées ligériennes pour laquelle il prévoit d'engager 20,6 M€ (dont 12,9 M€ sur le fonds national de solidarité sur l'eau en complément des aides que pourra apporter l'agence de l'eau Loire-Bretagne et 7,62 M€ sur le budget de l'environnement consacré à la protection des milieux naturels) ;

– la mise en valeur touristique et culturelle, et la promotion des vallées ligériennes pour lesquelles sera engagé un programme interministériel de 35,1 M€ de crédits d'Etat faisant intervenir conjointement les budgets de l'environnement (4,6 M€), de l'aménagement du territoire (7,6 M€) et ceux des transports, du tourisme et de la culture (22,9M€).

② La réorganisation des services de l'Etat :

Le pilotage du Plan Loire est dorénavant assuré par le préfet coordonnateur de bassin. Il est ainsi l'ordonnateur des crédits, réunit une conférence administrative de bassin, et coordonne plus généralement les actions dans les domaines de l'équipement, de l'environnement et de la sécurité civile.

Le ministère de l'écologie et du développement durable a créé au sein de la DIREN une équipe d'une dizaine de personnes chargée du pilotage général du Plan Loire et le ministère chargé de l'équipement a créé un arrondissement interdépartemental d'une dizaine de personnes ayant vocation à piloter la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage des travaux.

b) Un plan innovant de lutte contre les inondations porté par les collectivités territoriales

Dès 2002, a été engagée, par Mme Roselyne Bachelot-Narquin une nouvelle stratégie globale de prévention des inondations qui complète et prolonge le plan de prévention initié en 1994.

Cette stratégie comprend plusieurs volets :

- Un volet législatif défini par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques qui prévoit plusieurs dispositifs destinés à améliorer l'information des populations, à renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales et à réduire la vulnérabilité en élargissant le champ d'intervention du fonds Barnier.

S'agissant des structures intervenant dans la définition des politiques de prévention et de lutte contre les risques naturels, et en particulier les inondations, il faut souligner les avancées réalisées dans la voie d'une plus grande coopération entre tous les acteurs concernés, et ce, à l'échelle pertinente d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique. **Votre rapporteur pour avis se félicite, ainsi, de la reconnaissance juridique de l'établissement public territorial de bassin, à travers la nouvelle rédaction de l'article L. 213-10 du code de l'environnement.**

Les principales mesures de la loi du 30 juillet 2003 en matière de prévention et de lutte contre les inondations

- l'article 40 (complétant l'article L. 125-2 du code de l'environnement) oblige le maire d'une commune sur le territoire de laquelle un plan de prévention des risques a été prescrit ou approuvé, à informer, tous les deux ans, la population des risques encourus, au cours d'une réunion publique ou par tout autre moyen approprié ;

- l'article 41 (insérant les articles L. 564-1 à L. 564-3 dans le même code) prévoit l'élaboration, par le préfet coordonnateur de bassin, d'un schéma directeur de prévision des crues ;

- l'article 42 (insérant l'article L. 563-2 dans le même code) prescrit l'inventaire des repères de crues et leur matérialisation ;

- l'article 45 (insérant un article L. 565-2 dans le code de l'environnement) prévoit la possibilité, pour le préfet, d'élaborer des schémas de prévention des risques naturels ;

- l'article 48 (insérant l'article L. 211-12 dans le même code) institue, à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des servitudes d'utilité publique afin de créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement ou des zones de mobilité d'un cours d'eau, en amont des zones urbanisées dans lesquelles des travaux ou aménagement pourront être réalisés ;

- l'article 49 (insérant les articles L. 114-1 et L. 114-2 dans le même code) crée, à l'initiative du préfet, des zones d'érosion, dans lesquelles un programme d'actions et de pratiques agricoles est défini en concertation avec la profession agricole, pour réduire l'érosion des sols de ces zones ;

- l'article 53 (modifiant l'article L. 211-13 du même code) autorise les collectivités locales ayant acquis des terrains agricoles situés dans des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement ou les zones de mobilité d'un cours d'eau à imposer au preneur, lors du renouvellement du bail, des prescriptions particulières dans le mode d'utilisation des sols, afin de ne pas aggraver ou de réduire les risques ;

- l'article 65 (insérant un article L. 480-14 dans le code de l'urbanisme) autorise une commune, ou un groupement de communes compétent en matière d'urbanisme à saisir le tribunal de grande instance en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié sans autorisation ou ne respectant pas les prescriptions fixées dans un secteur soumis à des risques naturels prévisibles ;

- l'article 77 (insérant un article L. 125-5 dans le code de l'environnement) renforce le droit à l'information des acquéreurs ou locataires d'un bien immobilier situé dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles prescrit ou approuvé.

● Un volet financier pour renforcer les financements de l'Etat dans 34 bassins, pour la mise en œuvre de plans de prévention des inondations au plan local. Les mesures définies dans ces plans portent sur l'information des populations, les capacités opérationnelles des maîtres d'ouvrages et favorisent « les techniques douces » comme la restauration des champs d'expansion des crues. Pour la première fois les moyens affectés à ces techniques écologiquement douces seront supérieurs aux moyens affectés aux techniques classiques de protection. A efficacité comparable, le faible coût de ces techniques permet de financer 34 projets au lieu des 15 prévus initialement. **Ces projets couvrent environ le quart du territoire métropolitain. L'Etat engagera 130 millions d'euros sur 4 ans permettant de concrétiser près de 440 millions d'euros d'intervention des collectivités locales.**

● Un volet organisationnel avec la réforme de la prévision des crues lancée par la ministre et l'installation du Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) à Toulouse. Il sera doté de 20 emplois supplémentaires en 2004. En outre, le schéma de réorganisation des Services de prévision des crues (SPC) est quasiment achevé et sera mis en œuvre à partir de la fin de l'année 2003.

B. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE POUR L'EAU EN 2004

Outre la mise en œuvre, au plan national, des dispositions de la directive-cadre européenne sur l'eau dont la transposition devrait être achevée par le Parlement début 2004, et dont le contenu avait été présenté par votre rapporteur pour avis l'an dernier, le Gouvernement élabore un projet de loi réformant la politique de l'eau.

1. La nécessaire adaptation du dispositif juridique de la politique de l'eau

Le dispositif juridique de la gestion de l'eau en France, repose essentiellement sur les lois sur l'eau de 1964 et de 1992. Fondé en particulier sur la gestion par bassin versant, il a de l'avis général fait preuve d'une certaine efficacité. Ce concept a d'ailleurs été repris dans la directive cadre européenne sur l'eau adoptée en octobre 2000 et constitue une référence internationale.

Toutefois, le constat de la situation française n'est pas entièrement satisfaisant. La dégradation de la qualité des eaux se généralise et compromet la préservation des ressources en eau souterraines ou superficielles destinées à l'alimentation humaine et les activités liées à l'eau. Les récentes inondations survenues dans diverses régions ont mis en évidence l'insuffisance des politiques de prévention et d'alerte.

La forte augmentation du prix de l'eau au cours de ces dix dernières années a soulevé des inquiétudes tant du côté des associations de consommateurs que des élus locaux. Enfin, le contrôle du Parlement sur l'établissement des redevances des agences de l'eau est insuffisant au regard de la Constitution, comme l'ont indiqué à plusieurs reprises le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat.

2. Une concertation renforcée et les lignes directrices de la réforme

● Il convient de rappeler que le précédent gouvernement avait fait adopter, en janvier 2002, par l'Assemblée nationale, un projet de loi, considéré par tous les acteurs intervenant dans le domaine de l'eau comme trop complexe et insuffisamment concerté. Notre collègue Bruno Sido, à l'issue d'une réflexion conduite à la demande de votre commission avait ainsi suggéré de dissocier la transposition en droit interne de la directive cadre sur l'eau, de la rédaction d'un projet de loi global réformant la politique de l'eau.

Le Gouvernement a donc retiré ce projet de loi et organisé, en 2003, un débat national sur la politique de l'eau.

Ce débat qui permet de répondre aux exigences de la directive cadre sur l'eau en ce qui concerne la concertation avec le public, doit contribuer à la définition d'une véritable stratégie nationale dans le domaine de l'eau, prenant en compte nos obligations communautaires, mais aussi le renforcement de la décentralisation, l'adoption d'une charte de l'environnement et d'une stratégie nationale du développement durable.

Il s'est déroulé en trois phases, une première autour d'entretiens bilatéraux menés par le ministère de l'écologie et du développement durable avec les acteurs nationaux, une deuxième organisée au niveau local par les comités de bassin et leurs commissions géographiques et enfin une troisième, en cours au niveau national, à travers une large consultation du public sur la synthèse des débats et des propositions issues des deux premières phases. Cette dernière phase s'achèvera par un colloque de restitution organisé le 16 décembre 2003, au cours duquel le ministre de l'écologie et du développement durable présentera les orientations du futur projet de loi.

Sous réserve des résultats de la concertation engagée, la réforme de la politique de l'eau devrait avoir pour objectifs principaux :

- d'atteindre les objectifs de bon état des eaux fixés par la nouvelle directive cadre européenne,
- de renforcer la décentralisation et la participation dans l'aménagement et la gestion des ressources en eau,
- de prévenir les inondations et renforcer la sécurité des populations exposées aux risques,
- de rendre le dispositif des redevances des agences de l'eau conforme à la Constitution, et d'en améliorer l'assiette et le calcul,
- de renforcer l'efficacité de la police de l'eau,
- de renforcer la transparence, la démocratie et la solidarité dans le service public de l'eau et de l'assainissement, en vue notamment de garantir le droit de chacun d'accéder à l'eau pour satisfaire ses besoins vitaux.

Ce projet de loi a vocation à s'intégrer dans un programme d'action gouvernemental présenté début janvier et sur lequel le public sera également consulté.

C. LES AXES D'INTERVENTION DES AGENCES DE L'EAU À TRAVERS LES VIII^E PROGRAMMES

1. Rappel sur la durée et les objectifs des VIII^e programmes

- La concomitance des délais nécessaires à l'adoption du projet de loi confortant les fondements législatifs des redevances des agences de l'eau tout en les adaptant aux nécessités nouvelles de l'action publique, de la préparation de la mise en oeuvre concrète de la directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, et le besoin d'accentuer les évolutions des politiques d'intervention des agences de l'eau

ont amené le gouvernement à décider le principe de l'élaboration de programmes d'une durée de 4 ans, soit de 2003 à 2006. Sera ensuite rétablie l'échéance quinquennale initiale, dans un cadre juridique profondément rénové.

De plus, la fin de ces programmes coïncidera également avec la fin de la mise en oeuvre du deuxième programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA 2), des contrats de plan Etat-Région, de la réalisation de l'état des lieux et des premiers plans de gestion prévus par la directive-cadre.

- Les VIII^e programmes d'intervention des agences de l'eau contribuent donc à l'application des objectifs de résultats fixés par la directive cadre sur l'eau en vue d'atteindre un bon état écologique des masses d'eau à l'horizon 2015. Ils privilégient la mise en oeuvre des engagements communautaires de la France, notamment le renforcement de l'application des directives Nitrates et Eaux résiduaires urbaines dans le cadre d'une stabilité globale des prélèvements obligatoires en matière de redevances de bassin.

Par ailleurs, en accord avec le ministre du budget, seront conclus des contrats d'objectifs déclinant, pour la période 2003-2006, les priorités des agences de l'eau et leur contribution aux objectifs gouvernementaux de réforme de l'Etat.

2. Les engagements financiers des VIII^e programmes

Conformément aux objectifs gouvernementaux de maîtrise des prélèvements obligatoires, une baisse progressive du coefficient de collecte constitue une des hypothèses de construction des équilibres des VIII^e programmes des agences de l'eau.

Montant des aides et des redevances du VIII^e programme (2003-2006)

(en millions d'euros)

Agences	AP 2003	AP 2004	AP 2005	AP 2006	Total AP	Total Redevances
Adour-Garonne	182,72	181,92	170,32	166,22	701,18	457,5
Artois-Picardie	133,8	131,2	132,1	133,1	530,2	468,38
Loire-Bretagne	321,5	341	327,4	323,4	1 313,3	875,8
Rhin-Meuse	164,58	164,88	155,19	155,51	640,16	511,08
Rhône-Méditerranée-Corse	457,9	448	445	435,5	1 786,4	1 435,1
Seine-Normandie	783,7	784,4	785,2	788,7	3 142	2 266,5
TOTAL	2 044,2	2 051,4	2 015,21	2 002,43	8 113,24	6 014,36

L'objectif de maîtrise de la progression des redevances est correctement pris en compte, puisque leur montant annuel programmé s'élève à 1,5 milliard d'euros contre 1,713 milliard d'euros en 2002.

La différence entre le montant des aides distribuées et des redevances perçues est partiellement compensée par les remboursements des prêts et avances remboursables, qui représentaient 354,01 millions d'euros en 2002, soit 17 % du total des recettes des agences et par des recettes de gestion courante.

Mais surtout, il convient de rappeler que les VIII^e programmes sont volontairement construits en déséquilibre, afin de mobiliser une partie des réserves de trésorerie des agences. L'une des priorités des contrats d'objectifs conclus pour 2003-2006 entre l'Etat et les agences est de définir en concertation des ratios de trésorerie plus conformes à leurs besoins.

3. Les priorités en matière d'investissements dans le domaine de l'eau

Le montant des investissements retenus au titre des VIII^e programmes des agences de l'eau montre que les priorités restent centrées sur la collecte et l'assainissement des eaux usées et la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner qu'il reste dans ce domaine des progrès importants à réaliser pour respecter les normes communautaires concernant la réduction de la pollution des eaux tant en ce qui concerne le traitement des eaux urbaines résiduaires que les rejets de nitrates d'origine agricole, ce qui suppose des investissements importants.

(en millions d'euros)

	Montant de travaux aidés (années 2003 à 2006)	Moyenne annuelle
collectivités locales : alimentation en eau potable	1 700	340
collectivités locales : collecte des eaux usées	3 100	620
collectivités locales : épuration des eaux usées	4 260	852
Total assainissement et épuration des eaux usées	7 360	1 472
industriels : épuration des eaux usées	1 560	312
lutte contre les pollutions liées aux activités agricoles :	2335	467
gestion des ressources en eau	455	91
restauration des milieux aquatiques	640	128
Investissements totaux retenus	14 050	2 810

a) Le respect de la directive 91-271 du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

● Les principaux textes d'application français de la directive du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires sont la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le décret du 3 juin 1994 et les arrêtés du 22 décembre 1994.

Les premières échéances fixées par la réglementation s'adressent aux 800 agglomérations les plus importantes qui rassemblent plus de 70 % de la population relevant de l'assainissement collectif.

La première échéance au 31 décembre 1998, concerne les 340 agglomérations de plus de 10.000 équivalents-habitants (EH) qui rejettent leurs effluents dans des zones sensibles à l'eutrophisation ou à la pollution microbiologique ou utilisées pour la production d'eau potable.

La deuxième échéance au 31 décembre 2000 concerne les 460 agglomérations de plus de 15.000 EH qui ne rejettent pas leurs effluents en zone sensible.

La troisième échéance au 31 décembre 2005, concerne les 3.000 agglomérations de plus de 2.000 EH ainsi qu'environ 10.000 petites agglomérations de moins de 2.000 EH.

● Malgré la progression constante des performances de traitement des stations d'épuration enregistrée depuis le début des années 80, des efforts importants restent à consentir pour achever cette mise aux normes européennes.

Selon les enquêtes menées par la direction de l'eau, il est estimé que :

– environ 54 % des 281 agglomérations soumises à l'échéance du 31 décembre 1998 avaient un équipement de traitement des eaux usées conforme à la réglementation européenne au 31 décembre 2000 ,

– environ 65 % des 486 agglomérations soumises à l'échéance du 31 décembre 2000 avaient un équipement de traitement des eaux usées conforme à la réglementation européenne au 31 décembre 2001.

Les retards pour la mise en conformité réglementaire du parc de stations d'épuration sont nombreux et importants : ils sont en moyenne de 4 à 5 ans mais pourront atteindre, dans certains cas, 10 ans.

Les obligations fixées par la directive ont nécessité un effort financier important des collectivités locales en termes d'équipement en stations d'épuration et en réseaux d'assainissement. Sur les 2,28 milliards d'euros investis chaque année par les collectivités publiques pour leur assainissement près de la moitié correspond directement aux dépenses nécessaires aux stations d'épuration de plus de 2.000 EH pour répondre aux exigences minimales de la directive européenne.

Le coût d'achèvement de la « mise aux normes européennes » des agglomérations de plus de 2.000 EH a été réévalué à 9,15 milliards d'euros à partir de l'an 2000, ce qui représentera un coût global de 16 milliards d'euros depuis 1992. Les moyens des agences de l'eau ont été multipliés par deux depuis 1992 pour leur permettre d'aider les agglomérations urbaines à respecter les normes européennes.

La Commission européenne ayant déclaré qu'elle engagerait systématiquement des procédures d'infraction envers les Etats membres qui manquent à leurs obligations et si les retards constatés perdurent au-delà de 2005, il est probable que les procédures judiciaires donneront lieu à des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes condamnant au paiement d'astreintes financières. Comme d'autres Etats membres, pour n'avoir pas suffisamment fourni, à la Commission européenne, d'informations sur l'application de cette directive, la France a fait l'objet en décembre 2002 d'un avis motivé.

Il est impératif que les communes, responsables de l'assainissement des eaux usées, se conforment à leurs obligations en la matière sans alourdir le retard constaté à ce jour, notamment celles concernées par les échéances des 31 décembre 1998 et 2000.

b) Les obligations qui demeurent pour appliquer la directive Nitrates

- La condamnation de la France⁸ pour non-respect de la directive relative à la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, confirme la nécessité de renforcer la lutte contre la pollution par les nitrates, en particulier en Bretagne.

En ce qui concerne la directive européenne 91/676/CEE pour les rejets de nitrates d'origine agricole, la France a délimité les zones vulnérables et défini, dans ces zones, des premiers programmes d'action dont la mise en œuvre s'est achevée en 2001.

La Cour de justice des communautés européennes a toutefois condamné la France le 27 juin 2002 sur le caractère incomplet de la désignation des zones vulnérables. La Cour a critiqué la méthode d'identification des eaux touchées par l'eutrophisation et l'absence de classement de la baie de Seine. La troisième délimitation des zones vulnérables achevée en mars 2003 intègre les conséquences de cette décision, et s'appuie également sur les résultats de la troisième campagne de surveillance de la qualité des eaux.

⁸Cour de justice des communautés européennes -8 mars 2001- affaire C-266/99 -Manquement d'Etat- Qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire -Directive 75/440/CEE- Conditions de la production d'eau de consommation humaine en Bretagne.

● Les deuxièmes programmes d'actions sont entrés en vigueur progressivement depuis l'été 2001 pour s'appliquent aux zones vulnérables existantes. Ils comportent des mesures et actions complémentaires ayant pour objectif de restaurer la qualité de l'eau dans les zones les plus polluées où sont prélevées des eaux superficielles destinées à être potabilisées pour la consommation humaine, notamment la fixation d'objectifs chiffrés pour la gestion de la fertilisation et de l'interculture, ainsi qu'un renforcement des contrôles.

La réforme du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) a été approuvée par la Commission européenne, sous condition qu'il contribue à accélérer l'application de la directive Nitrates. Il est donc mis en œuvre la priorité dans les zones vulnérables, où il devra être achevé au 1^{er} décembre 2006, et, conformément aux accords passés avec la Commission européenne, 20 % seulement des crédits publics peuvent être affectés au traitement d'élevages situés hors des zones vulnérables.

Près de 105.000 élevages sont susceptibles de bénéficier de ce programme pour la période 2003-2006, la décision d'engagement devant se faire avant le 31 décembre 2002. L'ensemble des financements publics devrait s'élever à 1,3 milliard d'euros jusqu'en 2006, la participation de l'Etat étant de l'ordre de 80 millions d'euros par an.

Dans ce contexte, votre rapporteur pour avis se félicite des mesures de simplification administrative adoptées par la circulaire du 15 mai 2003 pour l'instruction et l'attribution des subventions versées au titre du PMPOA2 en vue d'une adhésion rapide des éleveurs au programme et d'un redémarrage de ce programme clé s'agissant de la gestion des effluents d'élevage.

Ces mesures concernent :

- la simplification du dossier de demande de subvention par la suppression notamment de certaines pièces à fournir,
- la méthode de diagnostic,
- le projet agronomique par la diminution du nombre d'indicateurs agronomiques par exemple,
- l'harmonisation des documents d'enregistrement (plan d'épandage, cahier d'enregistrement) pour le PMPOA, la directive nitrate et la réglementation "installations classées",
- enfin la mise en place du versement de deux acomptes pouvant atteindre 80% du montant total de la subvention.

III. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE POUR LA PRÉVENTION ET LA SÉCURITÉ DANS LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

A. UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ

1. Présentation des crédits

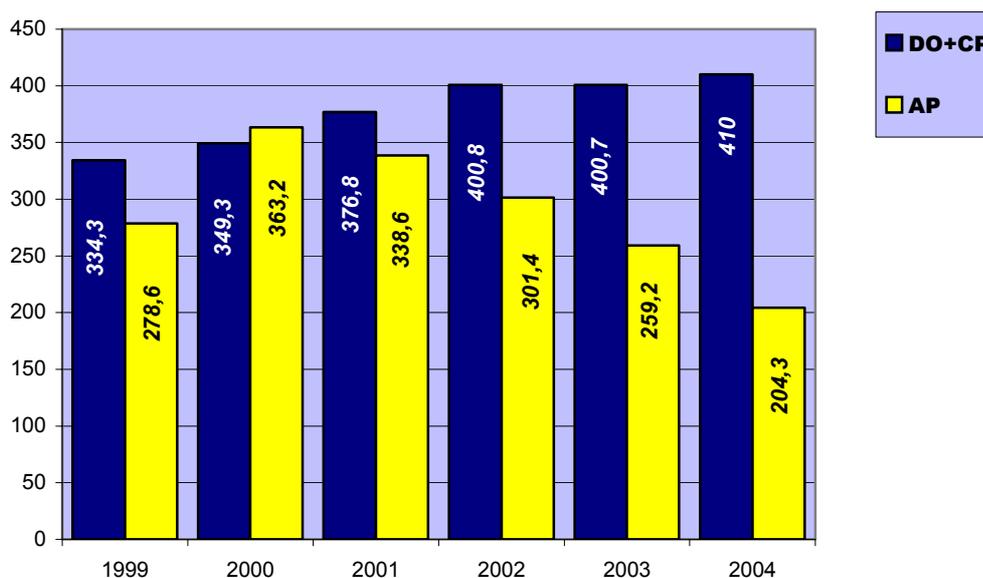
Les actions menées par la direction de la prévention des pollutions et des risques sont au cœur des priorités du ministère de l'écologie et du développement durable, puisque cette direction est en charge des risques industriels et de la prévention des risques naturels majeurs, mais aussi de la réduction des pollutions des nuisances et de la gestion des produits et des déchets.

En 2004, les moyens de paiement (DO + CP) affectés à la prévention des pollutions et des risques augmentent de 2,3 % par rapport à 2003, pour s'établir à 410 millions d'euros et les autorisations de programme atteignent 204,3 millions d'euros.

Plus précisément, les dépenses ordinaires diminuent de 0,9 % pour être fixées à 315,74 millions d'euros, mais les dépenses en capital augmentent fortement.

EVOLUTION DU BUDGET
DE LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

(en millions d'euros)



L'agrégat « Prévention des pollutions et des risques » finance quatre actions, dont les moyens sont ainsi fixés :

(millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2001	2002	2003	PLF 2004
Prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles	28	34	29	37
Prévention des risques naturels	14	17	11	7
Réduction des pollutions et des nuisances et maîtrise de l'énergie	51	264	124	130
Maîtrise des risques nucléaires et leurs conséquences sur l'homme et l'environnement	188	253	236	235
Total	281	568	400	409

Source : PLF 2004, Bleu « Ecologie et développement durable ».

2. Les axes prioritaires en matière de sécurité et de lutte contre les pollutions

a) La prévention des risques technologiques

- 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 a permis, à travers son titre I^{er}, de procéder à une réforme en profondeur de la réglementation en matière de sécurité industrielle.

Celle-ci résultait très largement de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, modifiée à plusieurs reprises pour intégrer les normes communautaires relatives à la prévention des risques d'accidents industriels majeurs et définies par les directives Seveso I du 24 juin 1982 et Seveso II du 9 décembre 1996.

Le volet législatif s'insère dans un plan global sur les risques industriels engagé dès mai 2002, qui porte sur la prévention des risques, avec le réexamen des conditions de sécurité sur l'ensemble des sites Seveso, l'harmonisation des méthodes d'évaluation des risques conduites à l'échelon régional et la prise en compte d'une méthode probabiliste et non plus déterministe pour conduire ces évaluations. Ce plan d'action permet également de renforcer, selon un échéancier pluriannuel, les effectifs des inspecteurs des installations classées, et il met en place des structures d'information du public, à travers les commissions locales expérimentales créées auprès des sites Seveso.

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU VOLET « RISQUES TECHNOLOGIQUES » DE LA LOI DU 30 JUILLET 2003

① La loi vise à garantir une meilleure information du public et à développer une véritable conscience du risque au sein de la population, qui fait souvent défaut dans les zones d'exposition aux risques, notamment en rendant obligatoire l'organisation d'une réunion publique d'information dans le cas des enquêtes publiques portant sur l'implantation d'une installation classée « Seveso seuil haut », ou en créant des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) autour des sites industriels regroupant des installations à risques.

② Le deuxième objectif porte sur la mise en place, dans un délai de cinq ans à compter de la date de publication de la loi, de plans de prévention des risques technologiques qui constitueront l'outil principal de prévention et de protection de la population face aux risques technologiques. Ces derniers couvriront tous les établissements « Seveso seuil haut », dont un grand nombre sont souvent regroupés sur un même site industriel, et tous les stockages souterrains de produits dangereux. Au total, le Gouvernement estime à 200 le nombre de PPRT qui devront être mis en place. Les installations de stockage souterrain de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques à destination industrielle sont soumises à cette procédure.

Ces plans pourront délimiter des secteurs à risques importants d'accidents dans les quels sera institué un droit de délaissement pour des bâtiments existant à la date d'approbation du plan.

③ Des études de danger sont imposées pour les nœuds de transport de matières dangereuses les plus importants.

④ Le volet social du projet de loi tend à mieux sensibiliser les salariés intervenant dans les installations à risques, qu'ils y travaillent ou qu'ils aient à y effectuer des missions de sous-traitance, et à renforcer leur sécurité, notamment par des actions de formation.

⑤ Un volet important de la loi a trait à l'assurance des victimes de catastrophe technologique afin d'indemniser plus rapidement les dommages matériels que pourraient subir les victimes d'accidents industriels, qu'elles soient couvertes ou non par des contrats d'assurance-dommages. Les personnes non-assurées seront indemnisées par le fonds de garantie contre les accidents de la circulation et de la chasse.

⑥ Le régime d'indemnisation des victimes de dommages résultant d'une activité minière présente ou passée est amélioré.

⑦ Tout exploitant d'une installation « Seveso seuil haut » est tenu de faire procéder à une estimation de la probabilité d'occurrence et du coût des dommages matériels potentiels aux tiers en cas d'accident survenant dans cette installation et de transmettre ce rapport d'évaluation au préfet et au président du CLIC.

⑧ Les informations transmises aux actionnaires de sociétés exploitant des installations « Seveso seuil haut » sont renforcées s'agissant de la politique de prévention du risque d'accident technologique menée par la société, de sa capacité à couvrir sa responsabilité civile et des moyens mis en œuvre pour assurer la gestion de l'indemnisation des victimes en cas d'accident technologique.

⑨ Les dispositions relatives à la remise en état d'un site et à la dépollution sont renforcées en cas de cessation d'activité.

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler que la Commission des Affaires économiques a examiné ce texte avec le souci constant de maintenir l'équilibre entre la nécessité de renforcer la sécurité des installations industrielles à risque, notamment en développant une véritable prise de conscience du risque au sein de la population et en responsabilisant les acteurs économiques et la volonté de ne pas alourdir à l'excès les contraintes et les charges financières qui en résultent tant pour les entreprises que pour les collectivités territoriales.

Du respect de cet équilibre dépend le maintien d'un secteur industriel dynamique et créateur d'emplois et le développement économique harmonieux de nos territoires.

• Dans le projet de loi de finances pour 2004, les crédits consacrés à la prévention des risques technologiques augmentent de 27 % pour être fixés à 6,95 millions d'euros.

En outre, il convient de noter, au titre des dotations des établissements publics financées sur l'agrégat « Prévention des pollutions et des risques », la forte progression des crédits affectés à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

L'INERIS est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé par décret du 7 décembre 1990 et placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement. En 2001, a été signé entre l'Etat et l'INERIS un contrat d'objectifs pour 2001-2005 qui confirme les axes majeurs des missions confiées à cet établissement, qui doit devenir un expert de référence.

Stratégie de l'INERIS à travers le contrat d'objectifs (2001-2005)

– Accroître l'effort de recherche, notamment en ce qui concerne la métrologie de l'environnement, la toxicité et l'écotoxicité des substances chimiques, la sécurité des procédés et équipements industriels ou encore les méthodes et outils d'analyse des risques industriels ;

– Consolider les missions d'appui aux pouvoirs publics, en matière de veille et d'alerte, pour un appui scientifique et technique pour la sécurité des exploitations minières et pour une assistance technique à la gestion de crise ;

– Fournir aux entreprises et aux collectivités des prestations de qualité, en s'appuyant sur des principes clairs de déontologie et de gestion, afin que l'établissement préserve son indépendance et donc sa crédibilité. L'INERIS peut ainsi réaliser des tierce expertises sur les études d'impact ou de dangers demandées sur des projets d'installations industrielles.

Les dotations proposées pour 2004 prennent en compte les recommandations de la Cour des comptes, soulignant l'opportunité d'améliorer la structure du bilan de l'INERIS, marquée par un fort endettement et de mettre en place un système de « coûts analytiques complets ». Ces dotations permettent une mise à niveau des besoins de

fonctionnement et d'investissements et autorisent les travaux de remise aux normes des locaux, et globalement elles augmentent de 24,81 % pour être fixées à 34,11 millions d'euros.

b) La relance de l'action de l'Etat contre le bruit

● En octobre 2003, le Gouvernement a adopté un nouveau plan d'action contre le bruit, qui reste une préoccupation majeure, surtout pour les habitants des zones urbaines.

Ce plan s'engage sur le financement d'actions concrètes, sur la base des recommandations du Conseil national du bruit et du bilan qu'il avait établi, en décembre 2002, de la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit. Il se décline selon trois axes, qui sont l'isolation phonique des logements soumis à un bruit excessif, la lutte contre le bruit au quotidien et la préparation de l'avenir, en relançant l'effort de l'Etat en matière de recherche.

① L'isolation phonique des logements soumis à un bruit excessif :

- **Les logements situés au voisinage des grands aéroports :** Le dispositif d'isolation phonique des logements au droit des grands aéroports, actuellement géré par l'Ademe, ne permet pas de répondre au défi de l'élargissement des plans de gêne sonore. Trop centralisé, il ne tient pas compte des situations locales et ne permet pas de faire évoluer les ressources à hauteur des besoins, les crédits dont dispose l'Ademe étant déconnectés du montant de la taxe sur le bruit des aéronefs.

A partir du 1^{er} janvier prochain, les gestionnaires des dix principaux aéroports nationaux vont bénéficier d'une taxe sur les aéronefs dont le montant, consacré à 100 % à protéger les habitations des riverains situées dans les plans de gêne sonore, passe de 17 millions d'euros en 2003 à 55 millions d'euros en 2004.

Ce nouveau dispositif permettra d'accélérer le traitement des dossiers par les simplifications qui seront apportées au circuit administratif. L'augmentation significative des crédits mis en œuvre répond à l'élargissement des plans de gêne sonore et permet d'accélérer le rythme des travaux, à raison de 5.800 logements supplémentaires par an pour arriver à un total de 8.800 logements par an. Élaboré dans l'esprit de la charte de l'environnement, ce dispositif responsabilise également les gestionnaires d'aéroport qui seront conduits à prendre en compte l'impact du bruit dans leurs décisions de développement. Enfin, il garantit la transparence et l'information du public par l'implication des commissions locales, où sont représentés élus et associations de riverains, et qui verront leur rôle confirmé.

- **Les logements soumis au bruit des transports terrestres :** 50.000 logements feront l'objet d'une isolation phonique en 5 ans, en priorité ceux très exposés au bruit⁹ ou situés en Zone urbaine sensible (ZUS)¹⁰. Le fer comme la route seront concernés. L'effort financier, de l'ordre de 50 millions d'euros par an, sera consenti par les trois ministères chargés de l'environnement, des transports et de la ville, ainsi que Réseau Ferré de France et les collectivités locales. En comparaison, 3.300 logements ont fait l'objet d'une isolation phonique en moyenne ces dernières années.

⁹ 70 dB(A) le jour et 65 dB (A) la nuit.

¹⁰ 70 dB(A) le jour ou 65 dB (A) la nuit.

② La lutte contre le bruit au quotidien :

- Une campagne de réhabilitation acoustique est lancée pour 500 crèches, 500 salles de repos d'écoles maternelles, 500 cantines scolaires et 250 salles de sport utilisées par les collèges et les lycées. Le ministère de l'écologie et du développement durable cofinancera à 50 % les travaux avec les collectivités locales concernées. En outre, un programme pédagogique sur l'écoute et le civisme sonore est en cours de préparation, pour une diffusion à la rentrée prochaine.

- Un décret interministériel permettant la saisie et la destruction des pots d'échappement des deux roues non conformes à la réglementation du bruit est actuellement examiné par le Conseil d'Etat. Cette mesure, qui doit faire l'objet d'une information auprès des jeunes cyclomotoristes et motocyclistes, sera renforcée par l'immatriculation progressive de l'ensemble des deux roues à moteur.

Les plaintes contre les nuisances sonores font trop souvent l'objet d'un classement sans suite. Dans le cadre de la mise en place des juges de proximité, le ministre de la justice, garde des Sceaux, va donner des instructions pour que ces plaintes soient mieux traitées, en premier lieu par une médiation puis, le cas échéant, par les sanctions pénales appropriées.

③ La préparation de l'avenir à travers l'effort de l'Etat au profit de la recherche dans la lutte contre le bruit (5,6 millions d'euros par an)

- Le développement de nouveaux matériaux ou de nouvelles technologies permettant de réduire les émissions sonores, comme les freins en composite en cours d'expérimentation sur les trains de voyageurs. En outre, une partie du plan " véhicules propres ", présenté le mois dernier, est consacrée à la réduction du bruit des véhicules ;

- La définition de nouveaux indicateurs de bruit et l'évaluation de l'impact des nuisances sonores, confiée à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale.

En outre, le ministère de l'écologie et du développement durable va accompagner les agglomérations dans la réalisation de cartes de bruit, dès avant la transposition de la directive européenne correspondante. Ces cartes seront un outil d'information du public et d'assistance à l'urbanisme.

Enfin, une expérimentation sera mise en œuvre pour permettre de contrôler le niveau sonore des poids lourds, afin de déterminer le taux de poids lourds en circulation ne respectant pas les normes sonores. Elle sera suivie de procédures d'essais pour identifier la cause des nuisances sonores et y remédier.

● En outre, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 25 juin 2002, une directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. Son but est de définir une approche commune afin d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine dus à l'exposition au bruit ambiant par :

– une évaluation de l'exposition au bruit des populations basée sur des méthodes communes aux pays européens ;

– une information des populations sur le niveau d'exposition et les effets du bruit sur la santé ;

– la mise en oeuvre de politiques visant à réduire le niveau d'exposition et à préserver des zones calmes.

Elle impose ainsi la réalisation de cartes de bruit stratégiques et de plans de prévention et de réduction du bruit pour les grandes agglomérations (plus de 250.000 habitants dans un premier temps, 100.000 au plus tard dix ans après l'entrée en vigueur de la directive), pour les principaux aéroports, routes et voies ferrées.

La France devra transposer cette directive en droit interne avant le 18 juillet 2004. A cet effet un projet de loi sera prochainement présenté au Parlement.

● Dans le projet de loi de finances pour 2004, le budget du ministère consacra 9,21 millions d'euros en DO + CP, soit + 170 % par rapport à 2003, et 5,44 millions d'euros en AP à la poursuite de la lutte contre les nuisances sonores et au lancement de nouvelles actions au travers du plan d'actions contre le bruit.

B. LES AUTRES POLITIQUES MENÉES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE PRÉVENTION DES RISQUES

1. Les moyens consacrés à la lutte contre la pollution de l'air

● **Outre la mise en œuvre de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air, une activité réglementaire importante a pour ambition, en 2003, de renforcer la lutte contre la pollution de l'air ainsi que les mesures de prévention.**

– La mise en œuvre de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie se poursuit à travers la réduction des émissions polluantes à la source, l'élaboration de plans de protection de l'atmosphère (PPA), la recherche sur l'impact sanitaire de la pollution, l'élaboration d'une stratégie de diminution des émissions toxiques des installations classées. De plus, les inventaires d'émissions de polluants atmosphériques et gaz à effet de serre devront être perfectionnés et étendus, et les bases de données caractérisant les émissions seront développées afin de favoriser leur prise en compte dans les programmes de santé publique.

– Par ailleurs, l'arrêté du 8 juillet 2003, publié le 30 octobre 2003, adopte le programme national de réduction des émissions de polluants atmosphériques, pour tous les secteurs d'activité, qui doit permettre de réduire de moitié environ les émissions d'oxydes d'azote de dioxyde de soufre, de composés organiques volatils et d'ammoniaque d'ici 2010.

L'arrêté du 17 mars 2003, publié le 22 juillet 2003, renforce les dispositions relatives aux modalités de surveillance de la qualité de l'air, notamment les règles de fonctionnement des organismes agréés intervenant dans ce domaine et l'arrêté du 11 juin 2003, publié le 24 juin 2003, précise les informations à fournir au public en cas d'épisode de pollution.

– S'agissant plus particulièrement de la pollution photochimique par l'ozone (O₃) qui reste préoccupante, avec de très nombreux dépassements des seuils constatés, notamment durant l'été 2003, la réglementation française a été récemment renforcée afin d'être mise en conformité avec la directive 2002/3/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 février 2002 relative à l'ozone dans l'air ambiant, entrée en vigueur le 9 septembre 2003.

Ainsi le décret n° 2003-1085 du 12 novembre 2003 transpose la directive et modifie le décret n° 98-360 du 6 mai 1998 relatif à la surveillance de la qualité de l'air en prévoyant des mesures de réduction des émissions industrielles et des réductions de vitesse généralisées et contrôlées dès le seuil de 240 microgrammes d'ozone par m³. Il institue une circulation alternée très renforcée à partir du seuil de 360 microgrammes par m³.

- Lors du Conseil des ministres du 5 novembre 2003, la ministre de l'écologie et du développement durable a présenté une communication sur le plan de lutte contre la pollution de l'air, tirant les conclusions des épisodes de forte pollution enregistrés lors de l'épisode de canicule de l'été 2003.

Outre le rappel des mesures déjà adoptées en 2003, la communication annonce que le renforcement des règles de circulation alternée, en cas de pollution intense, visera à ne laisser circuler que la moitié des véhicules équipés de pastille alors qu'à l'heure actuelle, peuvent circuler l'ensemble des véhicules équipés de cette pastille et la moitié des autres.

L'accent est mis également sur les moyens mis en œuvre pour mieux informer le public de manière anticipée.

Enfin, la communication insiste sur le renforcement de la réglementation européenne et la nécessaire coordination des différentes actions menées par les Etats membres pour réduire les émissions lors des épisodes de pollution par l'ozone afin de mieux prendre en compte les transports de polluants.

- **Dans le projet de loi de finances pour 2004, les crédits consacrés à la mise en œuvre de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie sont fixés à 29,26 millions d'euros, contre 30,77 millions d'euros en 2003, répartis comme suit :**

Chapitre 34.98 - articles 60 et 70 : 1,9 million d'euros pour la réalisation d'études préalables à l'élaboration des plans prévus par la loi et la mise en oeuvre d'actions de communication.

Chapitre 44.10 - articles 80 et 90 : 16,4 millions d'euros pour la surveillance de la qualité de l'air, dont 11,7 millions d'euros d'aide au fonctionnement des associations de gestion des réseaux de surveillance de la qualité de l'air et 4,7 millions d'euros d'aide au Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air.

Chapitre 57.20 - article 50 : 1,95 million d'euros d'études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l'air.

Chapitre 67.20 - article 40 : 1,52 million d'euros d'études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l'air.

Chapitre 67.30 - article 70 : 9 millions d'euros pour la surveillance de la pollution atmosphérique (équipement des réseaux par l'intermédiaire de l'ADEME).

2. Le renforcement de la prévention contre les risques naturels

● L'action du ministère porte sur la connaissance des risques, leur surveillance, l'information et la sensibilisation des populations et des élus, la prise en compte des risques dans l'aménagement, les actions de réduction de la vulnérabilité (travaux de prévention des risques) et sur le retour d'expérience. Afin d'y parvenir, il développe, d'une part, les plans de prévention des risques (PPR), dans toutes les communes exposées à un risque avéré et, d'autre part, l'information des populations au travers de la réalisation des dossiers communaux synthétiques (DCS).

On peut rappeler qu'en 1995, un programme sur cinq ans avait été établi dans chaque département, afin que les 2000 communes considérées comme les plus vulnérables soient couvertes par un plan de prévention des risques en l'an 2000. Cet objectif a été atteint avec quelques six mois d'avance.

Cette programmation, actualisée en 1998, se fixe comme objectif en 2005 de doter d'un PPR les 5000 communes les plus exposées.

Au 1^{er} août 2003, 3860 communes étaient dotées d'un PPR approuvé. Ce recensement exclut les plans de surfaces submersibles qui, ayant été uniquement conçus dans l'optique de garantir le libre écoulement des eaux, n'offrent pas une protection suffisante des personnes et des biens. Selon les indications transmises à votre rapporteur pour avis, la perspective de franchir le cap des 4300 communes dotées d'un PPR approuvé à la fin de l'année 2003 est envisageable.

L'objectif 2004 est l'approbation de PPR pour 600 communes supplémentaires, ce qui nécessitera une forte mobilisation des préfets et des directions départementales de l'équipement.

Par ailleurs, près de 5680 PPR sont actuellement prescrits, mais non approuvés.

En 2004, 15 millions d'euros devraient être consacrés à la réalisation des PPR, dont la moitié en provenance du Fonds de prévention des risques

naturels majeurs, en application de l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999. Cet article prévoit en effet que du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} septembre 2006, les dépenses de l'Etat afférentes à l'élaboration des PPR sont financées pour moitié par le Fonds de prévention des risques naturels.

A ce sujet, votre rapporteur pour avis se félicite du renforcement de la concertation menée lors de l'élaboration des PPR avec les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés, imposé par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, ce qui devrait faciliter l'acceptabilité de cette procédure.

● S'agissant du financement de la prévention du risque, il faut noter que la loi du 30 juillet 2003 élargit considérablement le champ d'intervention du fonds de prévention des risques naturels afin d'assurer une meilleure efficacité des mesures de prévention, de sauvegarde et d'indemnisation en matière de risques naturels.

Par là même, ce dispositif contribue à mettre en œuvre le volet préventif du mécanisme d'assurance contre les catastrophes naturelles, de la loi du 13 juillet 1982, puisque le fonds, créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations d'assurances additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles.

– D'une part, la loi étend aux communes et à leurs groupements la possibilité d'exproprier des biens exposés à un risque naturel majeur mettant en péril la vie humaine et le fonds prendra en charge les indemnités d'expropriation.

– D'autre part, l'article L. 561-3 du code de l'environnement est modifié pour élargir le champ d'intervention du fonds à quatre types de mesures de prévention.

Il pourra financer l'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'Etat de certains biens exposés à un risque naturel, ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès.

Le fonds pourra également financer les études et travaux de prévention rendus obligatoires par un PPR sur des biens à usage d'habitation ou des biens professionnels relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés. Enfin, la loi du 30 juillet 2003 codifie, dans ce même article L. 561-3 du code de l'environnement, les dispositions de l'article 159 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoyant que le fonds prenne en charge les opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières, présentant des dangers pour la vie humaine.

En conséquence, et pour assurer le financement de ces nouvelles compétences, le taux maximal de prélèvement sur le montant des surprimes « catastrophes naturelles » a été porté de 2,5 % à 4 %.

3. Des inquiétudes sur le financement de l'ADEME

● Au total, les moyens de fonctionnement (DO + CP) versés à l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) par le ministère de l'écologie et du développement durable atteignent 100 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004.

Si la dotation de fonctionnement augmente légèrement pour atteindre 29,4 millions d'euros, en revanche les crédits de paiement restent stables, à hauteur de 71 millions d'euros.

De plus, les autorisations de programme diminuent de 76,6 % pour être fixées à 167 millions d'euros.

LES CRÉDITS D'INTERVENTION DE L'ADEME

(en milliers d'euros)

Actions	AP 2003	AP 2004	CP 2003	CP 2004
Energie	61 000	61 000	19 867	19 867
Déchets ménagers et assimilés	85 000	70 000	27 683	28 173
Dépollution des sols	13 000	13 000	4 234	4 234
Ramassage des huiles	19 000	-	6 188	6 188
Isolation acoustique au voisinage des aérodromes	17 000	-	5 537	5 047
Lutte contre la pollution atmosphérique	14 000	14 000	4 560	4 560
Surveillance de la qualité de l'air	9 000	9 000	2 931	2 931
Total	218 000	167 000	71 000	71 000

Source : projet de loi de finances pour 2004

● La baisse des autorisations en programme peut en partie s'expliquer par les mesures de réorganisation concernant les interventions de l'ADEME. En effet, à compter de 2004, celle-ci ne devrait plus financer l'aide à l'isolation acoustique au voisinage des aérodromes, ni non plus le ramassage des huiles usagées.

- **L'aide à l'isolation phonique des riverains** des 10 principaux aéroports est actuellement gérée par l'ADEME. Les crédits affectés à cette opération sont indépendants du montant de la taxe payée par les compagnies aériennes et incluse dans la TGAP, et sont en pratique insuffisants pour couvrir les besoins.

A partir du 1er janvier 2004, les gestionnaires des 10 principaux aéroports vont bénéficier du produit de la taxe prélevée sur les compagnies aériennes, conformément au principe de réparation des nuisances qu'elles génèrent. Cette taxe augmentera, de 17 millions d'euros en 2003 à 55 millions par an en 2004. Elle sera désormais directement et intégralement affectée à l'isolation phonique des logements situés dans les plans de gêne sonore et modulée en fonction de l'aéroport, du type d'avion et de l'heure de décollage. L'ADEME pourra, à leur demande, assister les gestionnaires d'aéroports en 2004.

- **La filière de collecte et d'élimination des huiles usagées** est organisée sur la base d'un réseau des ramasseurs agréés par les préfets de département pour une durée de 5 ans et d'un réseau d'installations d'élimination -régénération et valorisation énergétique- autorisées et agréées par arrêté préfectoral dans le cadre de la réglementation sur les installations classées. Le financement du dispositif est assuré par l'ADEME, qui dispose à cet effet d'une dotation budgétaire spécifique de 19 millions d'euros en 2003.

A compter de 2004, sur le modèle de ce qui se fait pour les déchets d'emballage avec les sociétés Adelphi et Eco-emballages, le ramassage des huiles usagées serait confié directement à des opérateurs privés, qui percevraient une contribution auprès des producteurs d'huile.

● Ceci explique que ces actions ne soient plus abondées qu'en crédits de paiement pour achever le financement des opérations engagées au titre des lois de finances antérieures.

Votre rapporteur pour avis prend acte de ces mesures de réorganisation des compétences de l'ADEME tout en s'interrogeant sur le devenir de la TGAP « sur les huiles de base et sur les modifications à apporter à la taxe pour l'atténuation des nuisances sonores, instaurée par le décret n° 94-503 du 20 juin 1994 et qui constituait l'un des compartiments de la TGAP.

● **En revanche, s'agissant de la reconduction des crédits de paiement à hauteur de 71 millions d'euros, votre rapporteur pour avis est d'autant plus inquiet que l'an dernier, il avait été expliqué que l'ADEME, pouvait faire face à ses engagements, en raison de l'importance des reports de 2002 sur 2003 estimés à 240 millions d'euros mais que les réserves seraient quasiment toutes utilisées en 2003.**

S'agissant de la politique des déchets, l'ADEME n'a fait qu'assurer le financement du déport de 2002, ce qui représentait un nombre de dossiers importants déposés par les collectivités locales juste avant l'échéance du 1^{er} juillet 2002.

En outre, les interventions de l'ADEME en matière, de politique énergétique ont fortement augmenté, en raison de l'accroissement des demandes de soutien et de financement, ce qui a imposé un redéploiement interne au sein du budget d'intervention pour que les moyens disponibles en 2003 soient au moins équivalents à ceux effectivement dépensés en 2002.

On peut donc considérer que l'exercice consistant à utiliser les redéploiements de crédits et l'utilisation des reports et des réserves disponibles a atteint ses limites.

Dans ces conditions, on peut légitimement craindre que la simple reconduction des crédits de paiements au niveau atteint en 2003 réduise considérablement la capacité d'action de l'agence en 2004.

Cette inquiétude se trouve très largement confortée par le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement qui soulignait que *« bien loin de s'inscrire dans une logique de lissage du ressaut des besoins de financement de l'ADEME, les reports ont permis de limiter à 71 millions d'euros les CP ouverts en LFI 2003. Le ressaut est annoncé pour le PLF 2004, les besoins en CP étant estimés à 260 millions d'euros (...). Il faudra donc dégager dans le PLF 2004 les moyens de financement d'un ressaut de 190 millions d'euros »*.

● Conscient de ce risque qui obère les capacités d'intervention de l'ADEME, le Gouvernement n'a pu, pour 2004, que mettre en place une solution de court terme, qui sur le fond n'a rien de satisfaisant, et qui ne résout pas les besoins de financement de l'agence à moyen terme.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, un fonds de concours à vocation « temporaire » a été institué, uniquement constitué de crédits de paiement. Son montant s'élève à 210 millions d'euros et il est alimenté par les contributions « volontaires » de quatre agences de l'eau ainsi réparties :

- Agence Seine-Normandie : 110 millions d'euros
- Agence Rhin-Meuse : 45 millions d'euros
- Agence Loire-Bretagne : 38 millions d'euros
- Agence Rhône-Méditerranée-Corse : 17 millions d'euros

Sur ces 210 millions d'euros, 135 millions d'euros seraient versés à l'ADEME, pour faire face à ses dépenses en matière de déchets, 60 millions financeraient la lutte contre les inondations et 15 millions, la protection des zones humides.

Ce prélèvement, selon les explications du ministère de l'écologie et du développement durable, se justifie par l'existence de l'abondante trésorerie de certaines agences -871,7 millions d'euros, cumulés en août 2003- alors même que la maîtrise des dépenses de l'Etat constitue une contrainte majeure.

Votre rapporteur pour avis ne peut que prendre acte de ce « moyen de sauvetage », qu'il juge acrobatique et peu satisfaisant.

Il souhaite faire valoir que les agences doivent nécessairement conserver un certain volant de trésorerie pour financer des travaux dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs années, ou ne se réalisera qu'en fin de programme, alors même que les redevances sont perçues annuellement. Il observe également que le VIII^e programme des agences a été construit volontairement en déséquilibre pour permettre aux agences de résorber des réserves jugées trop importantes. Il ne faudrait pas que des prélèvements successifs opérés à d'autres fins que le VIII^e programme ne viennent remettre en cause la réalisation de ce dernier.

De plus, ce mécanisme nuit à la lisibilité des politiques menées par le ministère en charge de l'environnement et ses établissements et à leur nécessaire contrôle par le Parlement. En 2004, les dotations budgétaires affectées à la politique de l'eau et à l'ADEME seront majorées des sommes provenant de ce fonds de concours, mais votre rapporteur pour avis ne dispose d'aucune nomenclature précise des actions qui seront financées par ce biais.

Enfin, comme l'a assuré le ministère, il s'agit d'un fonds à vocation unique, si bien que la question du financement de l'ADEME se reposera, dans les mêmes termes, en 2005, même si l'abandon de certaines missions et la réduction des autorisations de programme tempèrent les besoins de financement de l'agence.

*

*

*

Lors de sa réunion du 19 novembre 2003, la Commission des Affaires économiques a, sur proposition de son rapporteur pour avis, émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'écologie et du développement durable inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.