

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Jean BIZET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Gérard Larcher, *président* ; Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *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 Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Jurnet, Joseph Kerguéris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatoski, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 5) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. DES AUGMENTATIONS BUDGÉTAIRES ESSENTIELLEMENT POUR ACCOMPAGNER LA CROISSANCE DU MINISTÈRE	6
A. L' AUGMENTATION DU BUDGET DE L' ENVIRONNEMENT SE POURSUIT EN 2002, EN DÉPIT DE LA FAIBLESSE DU TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS	6
1. <i>Présentation générale</i>	6
2. <i>Les modifications intervenues dans la structure du budget</i>	7
3. <i>Une sous-utilisation chronique des crédits du ministère de l' environnement qui dénature la volonté exprimée par le législateur</i>	8
B. LE RENFORCEMENT DU SOCLE DU MINISTÈRE À TRAVERS L' AGRÉGAT « SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES »	11
1. <i>Le renforcement de l' expertise environnementale</i>	11
2. <i>La progression continue des moyens en personnel</i>	14
3. <i>La mise en œuvre d' un partenariat avec les associations</i>	16
II. DES POLITIQUES SECTORIELLES RECONDUITES SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE	17
A. UNE PROGRESSION « EN TROMPE L' ŒIL » DES CRÉDITS CONSA CRÉS À LA PROTECTION DE L' EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES	17
1. <i>Les actions financées par le budget général dans le domaine de l' eau</i>	19
a) <i>Les moyens de fonctionnement de l' équipe pluridisciplinaire Plan Loire</i>	19
b) <i>Le renforcement des moyens de fonctionnement du Conseil supérieur de la pêche</i>	20
2. <i>Les actions financées par le Fonds national de solidarité pour l' eau</i>	21
B. LA PROGRESSION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES AFFECTÉES À LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES	25
1. <i>La prévention des risques naturels</i>	25
2. <i>La prévention des risques technologiques</i>	28
3. <i>Des moyens supplémentaires pour lutter contre la pollution atmosphérique</i>	30
4. <i>La réorganisation des structures en matière de sûreté nucléaire</i>	32
5. <i>Des inquiétudes sur les politiques publiques en matière de traitement des déchets</i>	33
a) <i>Rappel du contexte budgétaire et fiscal dans le domaine des déchets</i>	33
b) <i>Une nouvelle baisse des dotations de l' ADEME pour la gestion des déchets en 2002</i>	34

C. LA PROGRESSION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES	38
1. <i>La forte progression des moyens de fonctionnement du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN)</i>	40
a) Les actions financées dans le cadre du FGMN.....	40
b) La prise en compte des orientations du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux.....	42
c) Les difficultés juridiques liées à la mise en œuvre de Natura 2000	43
d) Le dossier de la chasse : trop de questions encore en suspens	47
2. <i>La progression des crédits affectés au réseau des espaces naturels protégés</i>	48
a) Une nouvelle ambition pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	48
b) Des interrogations sur l'avenir des réserves naturelles	50

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits consacrés à l'environnement progressent de 6,3 % par rapport à 2001. Ils représentent 761 millions d'euros, soit 0,29 % du budget général de l'Etat.

Il s'agit de la deuxième plus forte hausse après celle de l'aménagement du territoire.

Mais on peut regretter que cette progression continue des crédits serve quasi exclusivement à la prise en charge ou au renforcement de structures administratives assorti de création d'emplois conséquentes. Force est de constater que les moyens affectés au financement des politiques environnementales stricto sensu n'ont pas bénéficié de la même faveur !

En outre, il convient de dénoncer, au-delà de l'affichage politique résultant de la progression forte du budget depuis 1999, le problème chronique de la sous-consommation des crédits affectés à l'environnement : au regard de la volonté du Parlement qui s'exprime lors de l'adoption des lois de finances, ceci est inacceptable.

I. DES AUGMENTATIONS BUDGÉTAIRES ESSENTIELLEMENT POUR ACCOMPAGNER LA CROISSANCE DU MINISTÈRE

A. L'AUGMENTATION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT SE POURSUIT EN 2002, EN DÉPIT DE LA FAIBLESSE DU TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

1. Présentation générale

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT (dépenses ordinaires - crédits de paiement - autorisations de programme)

millions d'euros (millions de francs)

Agrégat	Libellé	DO + CP			AP		
		LF 2000	PLF 2001 ¹	%	LF 2000	PLF 2001	%
21	Protection de la nature, des sites et paysages	110,55 (725,16)	118,11 (774,72)	+6,83 %	52,94 (347,26)	59,02 (387,13)	+11,5 %
22	Protection de l'eau et des milieux aquatiques	42,58 (279,28)	32,73 (214,68)	-23,13 %	36,35 (238,42)	36,31 (238,20)	-0,1 %
23	Prévention des pollutions et des risques	376,80 (2 471,66)	397,16 (2.605,19)	+5,4 %	338,60 (2 221,10)	299,24 (1 962,87)	-11,5 %
	– à périmètre constant ¹		383,11 (2 513,03)	+1,67 %			
31	Soutien aux politiques environnementales	186,40 (1 222,71)	213,30 (1 399,15)	+14,43 %	27,29 (179,01)	26,15 (171,55)	-4,2 %
	TOTAL	716,33 (4 698,83)	761,30 (4 993,73)	+6,28 %	455,18 (2 985,79)	420,72 (2 759,74)	-7,6 %
	– à périmètre constant ¹		747,25 (4 901,64)	+ 4,3 %			

¹ En neutralisant le transfert des dotations affectées à l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI)

Source : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits demandés au titre de l'environnement s'établissent à 761,30 millions d'euros (4.993,80 millions de francs) (dépenses ordinaires et crédits de paiement), soit une progression de 6,28 % par rapport à 2001. Les autorisations de programme sont arrêtées à 420 millions d'euros (2.755 millions de francs) soit une diminution de 7,6 %.

Aux dotations budgétaires, il convient d'ajouter les crédits du fonds national de solidarité pour l'eau qui s'élèvent à 83,4 millions d'euros (547,1 millions de francs), en progression de 6,78 %.

La progression du budget de l'environnement s'inscrit dans la continuité, depuis la très forte augmentation acquise en 1999 avec la budgétisation des ressources de l'ADEME. 1999 : +107,93 ; 2000 : +8,79 % ; 2001 : +9,15 % et 2002 : +6,26 %.

Mais il convient de souligner que cette augmentation -et les orientations du projet de loi de finances pour 2002 le confirment- résulte pour une large part de la prise en charge de structures existantes et du renforcement des structures et des moyens de fonctionnement du ministère, pour accroître ses capacités d'expertise et d'évaluation. Les moyens affectés aux politiques environnementales, stricto sensu, ne bénéficient pas de la même augmentation !

2. Les modifications intervenues dans la structure du budget

- Le champ de compétence du ministère est à nouveau modifié en 2002, du fait de la création de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ceci résulte de la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 relative à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale qui fusionne, en outre, l'Institut de protection et de sécurité nucléaire (IPSN) et l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI) pour créer un nouvel établissement public, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Cet organisme est placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement.

- En conséquence, d'un strict point de vue budgétaire, sont transférées les dotations de l'OPRI, auparavant prises en charge par le ministère de la santé pour un montant de 14,05 millions d'euros (92,2 millions de francs).

Ainsi, si on neutralise cette dotation, le budget de l'environnement pour 2002 s'établit à 747,25 millions d'euros (4.901,64 millions de francs) en progression de 4,3 %.

En outre, ce budget est marqué par la très forte progression des dépenses ordinaires, avec des moyens de fonctionnement en hausse de 14 %, alors que les dépenses en capital -crédits de paiement sur les titres V et VI- diminuent de 27 %.

3. Une sous-utilisation chronique des crédits du ministère de l'environnement qui dénature la volonté exprimée par le législateur

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, **la Cour des Comptes relève que le ministère a consommé moins de la moitié de ses crédits en 2000, et que ce phénomène ne fait que s'accroître depuis 1998.**

Le taux de consommation des crédits est ainsi passé de 85 % en 1997 à 77 % en 1998, puis 62 % en 1999 et seulement 47 % en 2000, alors même que les crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale ont fortement augmenté, que ces crédits ont été abondés par les lois de finances rectificatives, puis en cours d'exercice, par les reports de crédits des années précédentes.

Ainsi, selon l'expertise de la Cour des Comptes, **en 2000, les reports sur l'exercice suivant pourraient atteindre un nouveau record** avec un montant de l'ordre de 513,75 millions d'euros (3.370 millions de francs), **soit 72 % du budget 2001 voté en loi de finances initiale.**

La faiblesse du taux de consommation en 2000 tient pour beaucoup aux insuffisances constatées dans la gestion de l'ADEME et à la très faible consommation des crédits du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE).

Selon la Cour des Comptes, il s'agit donc d'un phénomène très général qui tient à la fois aux retards pris dans l'exécution de certains programmes, à la réorganisation de l'administration centrale -avec la création en 2000 d'une direction des études économiques et de l'évaluation environnementale dont les postes n'ont été pourvus que progressivement- à des rejets de dossiers par les contrôleurs financiers et les comptables, ainsi qu'aux difficultés rencontrées pour engager à temps les crédits ouverts en loi de finances rectificative.

DIFFICULTÉS INSTITUTIONNELLES DU MINISTÈRE EN CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'environnement est constitué par quatre directions d'administration centrale (cinq avec la nouvelle direction des études) qui ont **peu l'habitude de coopérer** et par des services déconcentrés (les DIREN) qui **ne mettent en œuvre et ne gèrent qu'une partie de ses politiques et de ses crédits**. Le reste est géré par les services d'autres ministères (surtout **équipement, agriculture et industrie**) que le ministère de l'environnement **contrôle mal**. Ses crédits sont ainsi répartis entre 350 ordonnateurs secondaires délégués et son système d'information ne lui permet pas de connaître rapidement et précisément leur utilisation.

Les politiques environnementales sont aussi mises en œuvre par plusieurs établissements publics sur lesquels la tutelle du ministère n'est pas satisfaisante, en particulier faute d'une contractualisation des objectifs et moyens qu'il leur assigne. Ses relations financières avec ces établissements sont souvent mal connues de la direction en charge des affaires financières.

Les compétences administratives de ces agents sont parfois insuffisantes, ce qui entraîne des difficultés pour constituer des dossiers acceptables au regard de la réglementation budgétaire ou du code des marchés publics. Ses difficultés de recrutement n'y sont pas étrangères : ses personnels sont en effet tous mis à sa disposition par d'autres ministères, ce qui n'est pas sans poser de problème pour obtenir les profils recherchés. L'éloignement de leurs corps d'origine n'est pas non plus un facteur d'attraction des agents et complique, par ailleurs, leur gestion.

Source : Cour des Comptes. Exécution des lois de finances pour 2000.

Pour ce qui concerne les dépenses en capital, les crédits de paiement ouverts au cours de ces dernières années ont été trop importants par rapport à ce que pouvait laisser prévoir une consommation normale des autorisations de programme disponibles.

Dans les explications transmises à votre rapporteur pour avis, le ministère chargé de l'environnement avance, sans beaucoup convaincre, des raisons essentiellement conjoncturelles, structurelles ou politiques !

Les raisons proprement structurelles sont multiples :

– le ministère de l'environnement délègue la moitié de ses crédits à 350 ordonnateurs secondaires chargés de la mise en œuvre de sa politique. La multiplicité de ses partenaires (équipement, industrie, agriculture), liée à l'absence d'outil de gestion, tout particulièrement pour les directions régionales de l'environnement (DIREN), laisse sans moyens de pilotage les services chargés du suivi de crédits délégués ;

– dans un contexte de croissance importante et continue des moyens financiers alloués aux politiques environnementales, la mise en place des moyens humains est en décalage d'une année par rapport aux besoins ;

Les raisons conjoncturelles tiennent à la création, au milieu de l'année 2000, d'une nouvelle direction, la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, dont le taux de consommation des crédits n'a pu être que modéré. Le manque de formation des agents face aux procédures comptables, nouvelles pour eux, a par ailleurs généré des retards et des rejets, en particulier en fin d'année. Comme toutes les raisons conjoncturelles, celles-ci sont appelées à disparaître.

Enfin, la gestion de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dont le budget représente 50% du budget du ministère, relève -selon les termes employés par l'administration- « *autant du politique que du structurel* », ce qui ne constitue pas, loin s'en faut, une réponse suffisante pour votre rapporteur pour avis.

En définitive, comme le dénonce le rapport de la Cour des Comptes : la « ***faiblesse des taux de consommation des crédits du ministère de l'environnement, si elle a contribué à limiter le déficit budgétaire de 2000, pose problème dans la mesure où le budget de l'Etat fait l'objet d'une norme globale de croissance des dépenses et où le ministère de l'environnement, en obtenant une forte progression de ses crédits sans les consommer, évince des dépenses plus urgentes dans d'autres administrations. En outre, ces crédits sont reportables et seront donc probablement consommés, mais sans que l'on sache précisément à quel moment, ce qui ne facilite pas la programmation des dépenses publiques*** ».

Au regard de la volonté exprimée par le Parlement lors du vote de la loi de finances, cette situation n'est pas non plus acceptable.

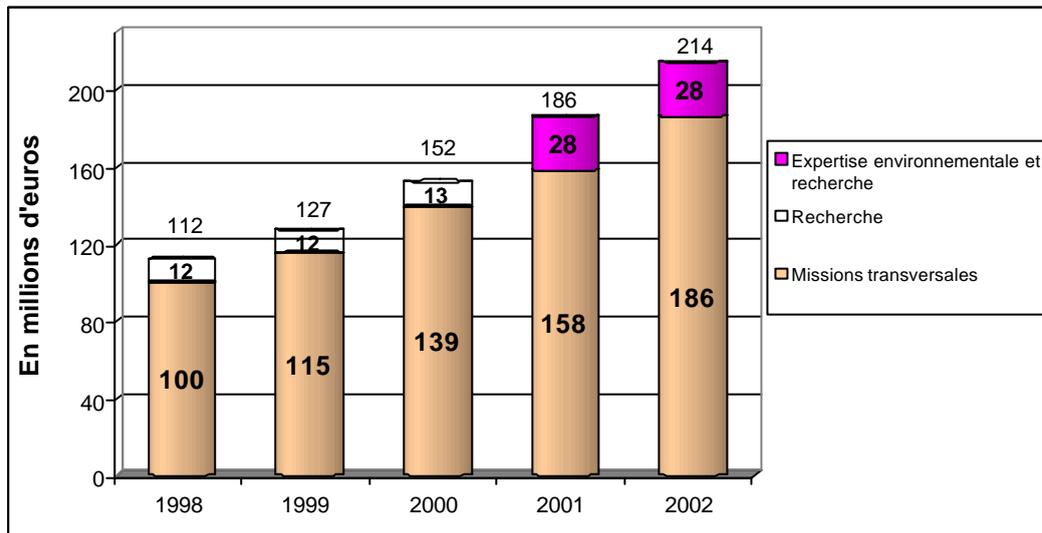
L'affichage politique de crédits en forte augmentation n'est qu'un « leurre ». En réalité, les politiques publiques menées en matière d'environnement ne bénéficient pas de moyens supplémentaires, puisque les crédits votés ne sont pas consommés.

B. LE RENFORCEMENT DU SOCLE DU MINISTÈRE À TRAVERS L'AGRÉGAT « SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES »

Après une hausse de 22,1 % l'an dernier, le projet de loi pour 2002 confirme cette volonté de renforcer l'assise administrative et les moyens de fonctionnement de l'action ministérielle ; **les dépenses ordinaires sont fixées à 213,30 millions d'euros (1.399,16 millions de francs) en augmentation de 6,3 %.**

Par ailleurs, les autorisations de programme sont fixées à 26,15 millions d'euros (171,53 millions de francs) en baisse de 4,2 %.

SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES



Source : MATE

1. Le renforcement de l'expertise environnementale

Il a été décidé de réorganiser l'administration centrale de l'environnement, dans le cadre du plan pluriannuel de modernisation du ministère, pour renforcer ses fonctions horizontales et son rôle de pilotage.

- Compte tenu de l'enjeu économique croissant des politiques environnementales, de l'impact économique des pollutions et des risques, du manque d'évaluation de l'impact des grandes infrastructures et des politiques publiques, **il a été créé une cinquième direction d'administration centrale chargée des études économiques et de l'évaluation environnementale** avec

notamment l'intégration, en son sein, de l'ancien service de la recherche et des affaires économiques de la direction générale de l'administration et du développement (DGAD) et de l'ancienne sous-direction de l'évaluation environnementale et de l'aménagement durable de la direction de la nature et des paysages.

Sa mise en place a visé à répondre à des besoins croissants et pérennes d'évaluation, en constituant une offre d'expertise structurée et bien encadrée, qui jusqu'à présent faisait défaut.

Il s'agit d'une direction de services, de conseil et d'animation, pour le compte du ministère chargé de l'environnement, qui s'inscrit au cœur d'un réseau constitué du cabinet du ministre, des autres directions d'administration centrale, de l'Institut français de l'environnement (IFEN) et des directions régionales de l'environnement (DIREN), de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) ainsi que des autres services déconcentrés et des établissements publics.

Elle contribue à la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration des politiques publiques, notamment en matière d'aménagement et d'équipement du territoire et de gestion de l'espace, de politique agricole, de santé publique, de politique de transport, d'infrastructure et d'urbanisme, d'énergie, de statistiques et de fiscalité.

MISSIONS DE LA D4E

– elle évalue les effets réels ou potentiels sur l'environnement de la mise en œuvre des décisions publiques, procède à l'évaluation des instruments de régulation économique de l'environnement, anime et coordonne la réflexion économique et prospective du ministère et suit la conjoncture économique en relation avec les politiques de l'environnement ;

– elle veille à l'application des textes relatifs aux études d'impact sur l'environnement et à la démocratisation des enquêtes publiques ;

– elle assure le suivi de la mise en œuvre des contrats de plan Etat-région dans le domaine de l'environnement ;

– en liaison avec le ministère chargé de la recherche, elle contribue à l'élaboration de la politique scientifique en matière d'environnement et définit les programmes de recherche soutenus par le ministère ; elle veille à leur mise en œuvre, à leur évaluation et à leur valorisation ; elle élabore le budget civil de recherche et de développement du ministère et en assure le suivi ; elle est chargée de la veille scientifique ;

– elle évalue l'impact des facteurs environnementaux sur la santé publique. Elle propose dans le domaine de l'environnement les mesures propres à améliorer la santé publique et s'assure de la prise en compte du principe de précaution.

En outre, elle assure la tutelle de l'Institut français de l'environnement (IFEN) et, pour le compte du ministre chargé de l'environnement, la tutelle du Muséum national d'histoire naturelle et de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE). Elle organise les relations du ministère avec l'Agence européenne pour l'environnement.

Son directeur est secrétaire général de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement, du comité de la prévention et de la précaution et de la commission française du développement durable. Il assure le secrétariat de la commission nationale du débat public.

En 2002, la D4E bénéficie de 10 postes supplémentaires, ce qui porte son effectif budgétaire à 111.

● La mission d'inspection spécialisée de l'environnement, section du Conseil général des ponts et chaussées du ministère de l'équipement, a été transformée en un **service d'inspection générale de l'environnement (IGE), autonome et indépendant, dont les missions sont notamment étendues au contrôle des établissements publics de l'environnement.**

Le ministère anime un réseau de 350 services déconcentrés constitué des directions régionales de l'environnement (DIREN), des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et de services départementaux. Il assure la tutelle de 22 établissements publics et confie des missions d'intérêt général à des associations. L'inspection générale est donc chargée de mener des inspections périodiques de ces structures afin d'éclairer le ministre sur leurs conditions de fonctionnement, sur leurs besoins ou sur les réformes à engager.

L'inspection générale a également comme mission de mener, à la demande du ministre et de ses directeurs, des enquêtes et des expertises sur des situations ponctuelles.

L'IGE agit seule ou conjointement avec d'autres structures d'inspection. L'inspection est composée d'inspecteurs généraux mis à disposition par d'autres structures d'inspection, notamment les trois conseils généraux mis à la disposition du ministre (Conseil général des mines (CGM), Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts (CGREF)), mais également des agents relevant du ministre chargé de l'environnement et de ses établissements publics et ayant occupé des emplois de direction. Enfin, certains membres reçoivent des missions permanentes.

Quatre créations de poste sont prévues dans le projet de loi de finances pour 2002, ce qui porte l'effectif budgétaire à 16 et l'effectif réel du service, compte tenu des mises à disposition, à 39 personnes.

● L'institut de formation de l'environnement (IFORE), créé le 9 juillet 2001 est un service à compétence nationale rattaché à la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales du ministère. Il doit apporter non seulement une « culture » commune à l'ensemble des agents du ministère et de ses établissements publics mais également la formation technique très spécialisée nécessaire à leur activité. Les trois premiers mois de son existence ont été consacrés à la recherche de locaux indispensables pour une activité de formation et d'enseignement, à recruter les premiers agents administratifs dont son directeur et à préparer le programme de formation 2002.

2. La progression continue des moyens en personnel

● Par rapport à 1997, l'effectif budgétaire total du ministère de l'environnement progresse de 42 % et de plus de 10 % par rapport à 2001 :

– en 1999, ont été décidées 139 créations d'emplois dont 89 dans les DIREN et 22 pour renforcer l'inspection des installations classées ;

– en 2000, 140 emplois supplémentaires sont décidés dont 36 dans les DIREN, et 54 pour le suivi des installations classées ; en outre, 70 emplois sont transférés ;

– en 2001, on enregistre 300 créations de postes, dont 137 dans les DIREN et 50 en DRIRE, pour renforcer l'inspection des installations classées.

● **Pour 2002, l'effort de création d'emplois se poursuit, à hauteur de 10 % avec 300 emplois supplémentaires :**

– 75 emplois en administration centrale pour permettre la résorption d'emplois précaires et pour renforcer les missions centrales du ministère sur l'ensemble de ses politiques, notamment pour le soutien aux établissements publics ;

– 162 emplois pour renforcer les effectifs des DIREN et leur permettre de mieux assumer leurs missions notamment la mise en œuvre du Plan Loire ;

– 50 emplois en DRIRE, affectés à la police des installations classées industrielles ;

– 13 emplois pour renforcer les services vétérinaires dans leurs missions de police des installations classées agricoles.

De plus, à la suite de l'accident survenu à Toulouse le 21 septembre 2001, et conformément aux décisions arrêtées par le Premier ministre, le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale dans le cadre de la loi de finances, un amendement, qui a été adopté, visant à augmenter de 100 le nombre d'emplois à créer dans les DRIRE en 2002, au titre de la police des installations classées industrielles.

Par ailleurs, 14 emplois du ministère des finances sont transférés à compter du 1^{er} janvier 2002, pour contribuer à la gestion du bâtiment de l'avenue de Ségur désormais à la charge du ministère de l'environnement.

● S'agissant plus spécifiquement des effectifs chargés de l'inspection des installations classées, ceux-ci ont certes été renforcés en valeur absolue depuis 1998, mais force est de constater que leur part relative n'a cessé de diminuer. **Les effectifs chargés du suivi des installations classées restent très insuffisants et n'ont pas bénéficié en priorité de la politique d'augmentation des effectifs menée depuis 1999.**

EVOLUTION DES EFFECTIFS CHARGÉS DU SUIVI DES INSTALLATIONS CLASSÉES

	1998	1999	2000	2001	2002*
Total	2 412	2 551	2 760	3 060	3 474 (prévision)
Inspections classées	948	977	1 041	1 096	1 259*
- dont budget environnement	753	775	839	894	1 057
- dont budget agriculture	195	202	202	202	202
% inspections classées/effectifs totaux	39,3 %	38,3 %	37,71 %	35,81 %	36,24 %

* Prévisions intégrant l'amendement gouvernemental portant de 50 à 150 les créations d'emploi dans les DRIRE au titre des installations classées.

Malgré la mise en place du programme triennal (1999-2000) portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'Inspection, pour améliorer l'efficacité et la qualité de son action, les effectifs affectés au contrôle des installations classées représentaient 39,3 % des effectifs totaux du ministère en 1998 et seulement 35,8 % en 2001. La proposition, après l'accident de Toulouse, de créer 150 postes supplémentaires, pourrait stopper cette diminution relative.

Votre rapporteur regrette que la très forte progression des emplois constatée depuis 1999 au sein du ministère de l'environnement n'ait pas au moins servi à renforcer ce service « parent pauvre » de l'administration alors qu'il remplit une mission stratégique.

- Enfin, s'agissant des effectifs des établissements publics placés sous la tutelle du ministère, 84 créations d'emplois sont prévues en 2002, prises en compte dans les dotations budgétaires allouées à ces établissements. Il s'agit ainsi de 49 emplois supplémentaires dans les parcs nationaux, 15 au Conservatoire du littoral, 14 à l'Agence française de sécurité environnementale ou encore 10 à l'Institut français de l'environnement.

3. La mise en œuvre d'un partenariat avec les associations

- Depuis 1997, le ministère a développé une véritable politique de partenariat avec les réseaux associatifs de protection de l'environnement, afin de renforcer la qualité de leurs prestations. L'augmentation des crédits affectés aux subventions doit permettre la mise en place d'une politique de soutien au développement de la vie associative dans le secteur de l'environnement.

L'aide directe apportée aux associations a augmenté de 150 % depuis 1997. De plus, le ministère a soutenu l'emploi de permanents dans les associations. Il a ainsi financé en 2001, par le biais du Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire (FONJEP), la rémunération de 200 postes remplissant des fonctions d'animation et de gestion.

Afin de pérenniser ces relations, le gouvernement est engagé à développer la contractualisation pluriannuelle entre l'Etat et les associations. La circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 instaure, par des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO), un partenariat sur 3 ans renouvelable permettant ainsi aux associations de construire des projets dans la durée. Auparavant, les subventions versées aux associations avaient un caractère plus sectoriel, moins tournées vers le développement de la vie associative lui-même.

En contrepartie de ce partenariat conclu pour trois ans les conventions intègrent des modalités de suivi et d'évaluation. En 2001, dans le domaine de l'environnement, 15 conventions pluriannuelles ont été signées et ce nombre devrait doubler en 2004.

Le projet de loi de finances pour 2002 consacre 8,34 millions d'euros (54,71 millions de francs) aux subventions des associations, dont 2,02 millions d'euros (13,25 millions de francs) dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. A ce jour, 121 associations sont agréées au titre de l'environnement au niveau national et 1.300 agréments ont été recensés au niveau local.

II. DES POLITIQUES SECTORIELLES RECONDUITES SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE

A. UNE PROGRESSION « EN TROMPE L'ŒIL » DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

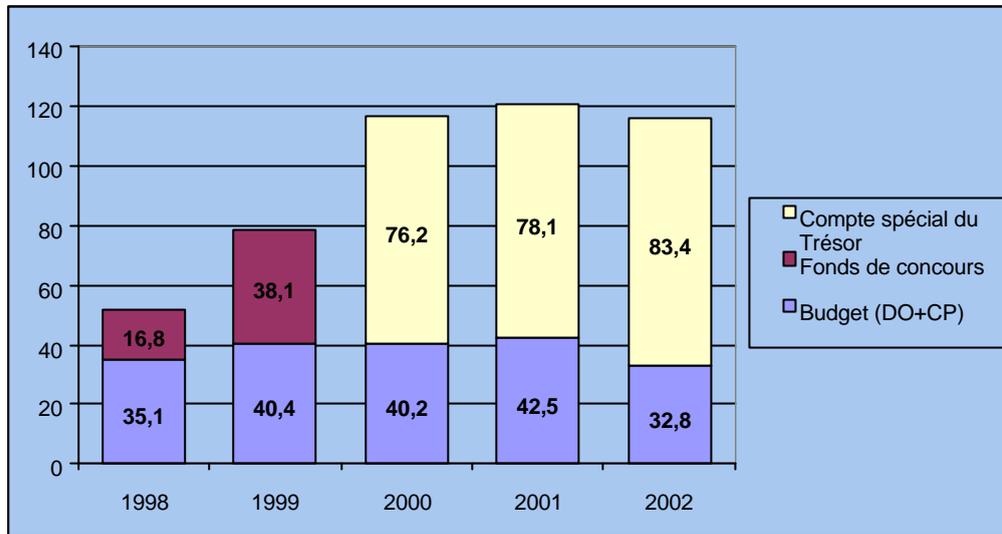
● **D'un strict point de vue budgétaire, les dépenses ordinaires consacrées à la protection de l'eau et des milieux aquatiques diminuent en 2002, de 23,13 % pour être fixés à 32,73 millions d'euros (214,69 millions de francs) et les autorisations de programme sont reconduites à hauteur de 36,31 millions d'euros (238,18 millions de francs).**

Mais, pour apprécier l'ensemble des crédits consacrés à la politique de l'eau, il faut prendre en compte les ressources du compte spécial du Trésor n° 902-00 intitulé « Fonds national de l'eau » créé par la loi de finances pour 2000. La section B de ce compte spécial, intitulée « Fonds national de solidarité pour l'eau », est alimentée par un prélèvement sur les ressources des agences de l'eau. **Pour 2002, l'article 15 du projet de loi de finances porte à 81,63 millions d'euros (535,46 millions de francs) le prélèvement opéré, soit une augmentation de 7,1 %, auquel s'ajoute des recettes diverses (1,8 millions d'euros soit 11,8 millions de francs).**

Il convient de noter que le montant de ce prélèvement était resté inchangé en 2000 et 2001.

La répartition de ce prélèvement entre les agences de l'eau se fait selon une clef de ventilation fondée, pour deux tiers, sur la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme pluriannuel d'intervention et, pour un tiers, sur la part respective de chaque bassin au regard de la population totale.

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



● La répartition des actions financées par le budget de l'Etat et celles relevant du compte spécial était fixée ainsi pour 2001 :

– le budget de l'Etat supporte le financement des actions régaliennes (police de l'eau, prévention des inondations et lutte contre les pollutions marines accidentelles) ;

– le FNSE, dont le ministre en charge de l'environnement est l'ordonnateur principal, doit permettre d'organiser et de regrouper le financement d'actions d'intérêt commun aux bassins et d'actions de solidarité interbassins.

Ceci a conduit à une nouvelle répartition du financement de certaines actions spécifiques. Ainsi, le FNSE a pris en charge le financement des moyens de fonctionnement du Comité national de l'eau et de l'Office international de l'eau ainsi que le financement des opérations se rapportant aux plans migrateurs, à la restauration de l'étang de Berre et aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) dans les DOM.

Votre rapporteur pour avis, comme les années précédentes, reste très hostile au principe du FNSEN, exclusivement alimenté par un prélèvement sur les agences de l'eau et **il dénonce, pour cette année, l'augmentation de ce prélèvement, alors même que les dotations budgétaires affectées à la protection de l'eau diminuent.** D'autant plus que cette diminution, qui porte principalement sur les crédits de paiements (-56,38 %) est permise par les forts reports de crédits de paiement issus des anciens fonds de concours des agences de l'eau.

En outre, comme le fait remarquer M. Philippe Adnot, rapporteur spécial au nom de la Commission des finances pour les crédits de l'environnement, la répartition des dépenses entre l'Etat et le FNSE est peu claire et ne répond pas à des critères objectifs. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, la Cour des Comptes arrive d'ailleurs au même constat. Ainsi, ayant noté que « les limites de compétences entre le budget général et le FNSE ont donné lieu à des interprétations divergentes et évolutives », la Cour se demande si « *les actions de solidarité dans le domaine de l'eau incluses dans le périmètre d'activité du FNSE ne devraient pas plutôt relever du budget général* ».

Votre rapporteur pour avis reste ainsi persuadé que le financement d'actions de solidarité, y compris dans le domaine de l'eau, n'a pas à être financé par le seul secteur de l'eau car ces actions relèvent de la responsabilité nationale.

1. Les actions financées par le budget général dans le domaine de l'eau

L'effort financier porte essentiellement sur les dépenses ordinaires alors que les dépenses en capital diminuent. Ainsi, plusieurs actions enregistrent une forte baisse de leurs dotations pour 2002 :

– les crédits de paiement destinés à la police et à la gestion des eaux et des milieux aquatiques ainsi que les réseaux d'annonce de crues diminuent de 46 % pour être fixés à 5,91 millions d'euros (38,77 millions de francs) ;

– les crédits de paiement affectés à la protection des lieux habités contre les inondations en métropole et outre-mer sont fixés à 3,23 millions d'euros (21,19 millions de francs), en baisse de 73 %.

Pour 2002, le ministère privilégie les moyens de fonctionnement à travers deux actions spécifiques.

a) Les moyens de fonctionnement de l'équipe pluridisciplinaire Plan Loire

● Lors du CIADT du 23 juillet 1999, l'Etat a engagé la seconde étape du Plan Loire pour 2000-2006, qui s'inscrit dans les contrats de plan Etat-régions.

Au total et au titre de l'environnement, 84,2 millions d'euros (552,3 millions de francs) seront affectés à ce second volet, dont 12,2 millions d'euros (80,0 millions de francs) versés par le FNSE et 56,5 millions d'euros (370,6 millions de francs) financés par le budget de l'eau.

L'effort porte plus particulièrement sur :

- les actions de réduction de la vulnérabilité des zones inondables ;
- le renforcement de l'alerte ;
- la restauration de la qualité des eaux et des milieux naturels aquatiques des vallées ligériennes ;
- la mise en valeur touristique et culturelle.

● Dans le projet de loi de finances pour 2002, une mesure nouvelle de 0,38 millions d'euros (2,49 millions de francs) est destinée au fonctionnement de l'équipe pluridisciplinaire mise en place dans le cadre de la convention passée entre l'Etat, l'agence de l'eau Loire-Bretagne et l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA). Cette équipe dont l'agence de l'eau assure le support, qu'elle copilote et cofinance, est chargée d'une mission d'assistance technique auprès de l'Etat, maître d'ouvrage.

b) Le renforcement des moyens de fonctionnement du Conseil supérieur de la pêche

Le Conseil supérieur de la pêche (CSP) a pour mission la mise en valeur et la surveillance du domaine piscicole national. Il s'appuie sur 778 agents permanents, dont 667 sont commissionnés au titre de la police de l'eau et de la pêche (94 techniciens, 63 gardes-chefs et 510 gardes-pêche). Cet organisme a développé son rôle d'expert technique (observatoire des milieux aquatiques, banque de données hydrobiologiques et piscicoles etc...) de vulgarisation et de promotion de la pêche. En plus de la police de la pêche il participe à la police de l'eau et des milieux aquatiques, notamment en ce qui concerne la prévention et la répression des pollutions.

Un projet de contrat d'objectifs pluriannuel du C.S.P. a été préparé au cours de l'année 2000 et approuvé par le conseil d'administration de l'établissement le 18 mai 2001 pour recadrer les missions de l'organisme autour de cinq programmes majeurs :

- optimisation des activités de police ;

- production et valorisation de données sur les milieux, les espèces et les activités halieutiques ;
- protection et restauration des milieux et des espèces en danger ;
- gestion patrimoniale et halieutique ;
- promotion du loisir - pêche.

En 2000, comme en 2001, l'équilibre budgétaire ne s'était réalisé que par un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement.

Pour 2001, cette situation résultait notamment de la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire des gardes-pêche et des techniciens, la régularisation du versement de la taxe sur les salaires du personnel relevant du régime agricole et la prise en charge directe des dépenses des brigades départementales.

Par ailleurs, on constate une très forte diminution des recettes de la taxe piscicole, provoquée par l'effondrement du nombre de pêcheurs associatifs. Au-delà des mesures d'économies décidées en 2001 et poursuivies en 2002, une réflexion doit s'engager pour rétablir durablement l'équilibre budgétaire de l'établissement.

Dans l'immédiat, le projet de loi de finances pour 2002 fixe la subvention versée au CSP à 4,89 millions d'euros (32,08 millions de francs), soit une augmentation de 354 %, afin d'assurer l'équilibre financier de l'établissement.

2. Les actions financées par le Fonds national de solidarité pour l'eau

- En 2001, les principales interventions du FNSE ont porté sur :
 - la préservation des zones humides et la restauration des rivières et des zones d'expansion de crues, dans le cadre du programme décennal de prévention des risques naturels approuvé par le Gouvernement le 24 janvier 1994 ;
 - l'incitation aux économies d'eau dans l'habitat collectif social, en encourageant l'installation de compteurs d'eau individuels ;

– la restauration des milieux dégradés, notamment par une participation au financement, dans le bassin minier lorrain, des équipements des communes pour l'alimentation en eau potable, l'assainissement collectif et les soutiens d'étage ;

– la solidarité à l'égard de l'outre-mer, notamment par le financement d'équipements d'assainissement collectif en milieu urbain, d'études dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, et du fonctionnement des comités de bassin ;

– les moyens techniques du Conseil supérieur de la pêche ;

– les données, mesures et contrôles en matière d'eau ;

– la sensibilisation et la promotion dans le domaine de l'eau, les actions inter-bassins, la formation et la coopération internationale ;

– la lutte contre les pollutions diffuses, notamment par le financement de programmes d'assistance technique aux communes pour la gestion des produits phytosanitaires, la sensibilisation et la formation des agriculteurs aux bonnes pratiques de manipulation et d'application des produits phytosanitaires.

RÉCAPITULATIF PAR THÈME DES ACTIONS FINANCÉES PAR LE FNSE

millions d'euros/millions de francs

Thème	Crédits 2001
Péréquation et solidarité	36,4 (238,8)
Connaissance des données sur l'eau et les milieux aquatiques	24,4 ⁽¹⁾ (160,1)
Lutte contre les pollutions diffuses	12,7 (83,3)
Actions de sensibilisation	4,5 (29,5)
TOTAL	78,0 (511,6)

⁽¹⁾ dont « recettes diverses ou accidentelles »

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Mais comme le souligne M. Didier Migaud, député et rapporteur général du projet de loi de finances pour 2002, à l'occasion de l'examen de l'article 15 majorant le prélèvement sur les agences de l'eau affecté au FNSE, **le problème réside dans la très faible consommation des crédits.**

En 2000, ceci pouvait s'expliquer par les délais de mise en œuvre des structures animant le FNSE, notamment le comité consultatif du FNSE, créé en septembre 2000. En 2001, le niveau de consommation reste particulièrement faible, s'agissant des crédits de paiements (8,6 % au 1^{er} août 2001), mais il est plus satisfaisant en ce qui concerne les dépenses ordinaires et les autorisations de programme. Néanmoins, l'administration persiste à considérer que ce décalage n'est pas alarmant et qu'il correspond « *aux délais habituels d'exécution de la dépense publique* » !

- En 2002, le FNSE doit poursuivre les actions programmées en 2001 et s'engager dans le financement d'une nouvelle opération, ce qui justifie une majoration de 7,6 % de ces recettes.

La mesure nouvelle concerne l'accompagnement financier de l'obligation de couverture des sols agricoles pendant la période de risques de lessivage sur certains bassins. Il s'agit des bassins situés en amont des prises d'eaux superficielles destinées à la consommation humaine dont les teneurs en nitrates dépassent les seuils de conformité. Ces zones sont principalement situées dans l'ouest de la France (Bretagne, Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes). Cette mesure, nécessaire mais contraignante pour les agriculteurs, fait partie d'un ensemble d'obligations qui doivent permettre de réduire les concentrations en nitrates et elle est intégrée au Plan Bretagne annoncé au comité d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001.

Par ailleurs, les réseaux de mesure bénéficieront de financements accrus, notamment pour les eaux littorales et souterraines, compte tenu de l'importance que revêt la connaissance des données sur l'eau. La directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau nécessite en effet de renforcer les réseaux de mesure des milieux littoraux et marins, en particulier pour suivre la contamination par les substances toxiques et pour évaluer la qualité biologique des milieux. S'agissant des eaux souterraines, la directive-cadre impose également des prescriptions dans le domaine de la surveillance des masses d'eau souterraines.

Enfin, un effort sera fait pour l'assainissement en outre-mer, l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) dans les départements d'outre-mer ayant mis en évidence un retard important d'équipement en réseaux de collecte et en stations d'épuration. Un certain nombre d'ouvrages existants ne répondent pas aux performances d'épuration définies en application de la directive « eaux résiduaires urbaines ». En outre, le Premier ministre a souhaité accroître les financements dans le cadre des contrats de développement 2000-2004 des territoires d'outre-mer et Mayotte bénéficiera à ce titre d'une augmentation de crédits.

Cet ensemble d'objectifs semble constituer un élément de réponse aux mises en garde sévères du Conseil national de l'évaluation dans son rapport sur la politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine¹. Ce rapport fait état « des menaces qui pèsent sur les eaux souterraines, dans les régions à forte activité agricole ». Il souligne le manque de cohérence de l'Etat dans son action de préservation de la ressource en eau, soulignant que presque dix ans après la loi sur l'eau imposant la mise en place de périmètres de protection autour des points de captage, seulement un tiers de ces points était protégé. Enfin, le rapport recommande le renforcement de la surveillance des eaux dans les DOM-TOM.

Ce début de réponse irait donc dans le bon sens, s'il n'était pas financé par le seul accroissement du prélèvement opéré sur les ressources des agences de l'eau.

Le rapport en appelle à un « changement d'ambition » de la part de la puissance publique, évolution d'autant plus urgente que toute action de réduction des pollutions n'a d'effets positifs qu'à long terme. **Mais ceci suppose une réflexion d'ensemble sur les objectifs de l'action publique et les moyens financiers à mettre en œuvre qui relèvent de la responsabilité nationale et non pas d'une solidarité imposée aux seuls acteurs de l'eau.**

Il doit en être ainsi pour l'application du nouveau programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) qui, après des mois de débats internes à l'administration, vient d'être approuvé par la Commission européenne, à qui il avait été transmis en décembre 2000. Les conditions de financement fixées jusqu'en 2006 maintiennent les taux de subvention mais encadrent plus strictement les travaux subventionnables. De plus, le nouveau programme aura vocation à intervenir de manière prioritaire dans les zones vulnérables, où les impératifs liés à la qualité de l'eau justifient une action renforcée.

Au total, 1,28 milliard d'euros (8,4 milliards de francs) seront consacrés au financement du PMPOA. Mais, compte tenu de la crise qui frappe l'élevage français, les agriculteurs ont-ils encore les moyens, la volonté et suffisamment d'assurances quant à leur avenir professionnel pour entrer dans ce programme. Ces fonds disponibles seront-ils dépensés d'ici à 2006 ?

¹ Conseil national de l'évaluation - septembre 2001.

B. LA PROGRESSION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES AFFECTÉES À LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits consacrés à la prévention des pollutions et des risques s'élèvent à 397,16 millions d'euros (2.605,20 millions de francs), en hausse de 5,4 % et le montant des autorisations de programme est fixé à 299,24 millions d'euros (1.962,89 millions de francs), en diminution de 11,62 %.

Cette évolution globale recouvre -cela a été exposé plus haut- des évolutions diverses. D'une part, sont intégrés les crédits de l'Office de protection des rayonnements ionisants (OPRI) en vue de la création de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et, d'autre part, pour la deuxième année consécutive, les crédits d'intervention de l'ADEME font l'objet « d'une remise à niveau technique » qui se traduit par une forte baisse des crédits de paiement (- 19 %) et des autorisations de programme (- 16 %).

Les priorités affichées en matière de prévention des pollutions concernent la prévention des risques naturels, la prévention des risques technologiques, la sûreté nucléaire, la lutte contre la pollution de l'air. Ces priorités ne doivent pas faire oublier la gestion des déchets ménagers, dont la responsabilité incombe aux collectivités locales, à travers les interventions de l'ADEME.

1. La prévention des risques naturels

● La politique de prévention des risques naturels reste une des priorités du ministère à travers un objectif -actualisé en 1998- de réalisation de 5.000 plans de prévention des risques (PPR) pour 2005. Par ailleurs, l'information des populations (à travers la réalisation de dossiers communaux synthétiques) et une meilleure prise en compte des risques par les collectivités locales et la société civile dans leurs décisions d'aménagements constituent également des axes prioritaires.

Le PPR a pour objet de délimiter les zones directement exposées à des risques, et d'autres zones qui ne sont pas directement exposées mais où certaines occupations ou certains usages du sol pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux (article L.562-1-II du code de l'environnement).

Dans ces zones, il réglemente en tant que de besoin les projets d'installations nouvelles :

– avec un champ d'application étendu puisqu'il peut interdire ou soumettre à prescriptions tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, pour leur réalisation, leur utilisation ou leur exploitation ;

– avec des moyens d'action variés allant de prescriptions de toute nature (règles d'urbanisme, de construction, d'exploitation, etc) jusqu'à l'interdiction totale.

Le PPR peut également définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques et par les particuliers.

Enfin, le PPR peut agir sur l'existant, avec un champ d'application équivalent à celui ouvert pour les projets nouveaux. Toutefois, pour les biens régulièrement autorisés, on ne peut imposer que des « aménagements limités » dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée de ces biens (article 5 du décret du 5 octobre 1995).

Source : guide méthodologique - PPR inondations - Documentation française

Après un démarrage plutôt lent, on enregistre une nette accélération du rythme d'élaboration des PPR depuis le début de l'année 2000, tant en ce qui concerne les approbations que les prescriptions.

Au 1^{er} mai 2001, il y avait :

- 2.639 communes couvertes par un PPR approuvé ;
- 3.863 communes concernées par un PPR prescrit.

En 1997, 1998 et 1999, le nombre de PPR prescrits par an oscillait entre 600 et 800 ; il était de 1.400 en 2000 et estimé à 1.500 pour fin 2001.

En 2000, les principales approbations de PPR concernent le risque inondation pour des communes situées le long des grands cours d'eau : la Loire, avec Saumur, Tours et Orléans, la Garonne à Agen et Moissac, la Seine à Créteil.

De façon plus ponctuelle, plusieurs départements poursuivent l'approbation progressive des PPR. C'est notamment le cas de l'Hérault, des Bouches-du-Rhône, des Alpes Maritimes et de la Haute-Savoie.

Dans les DOM, le préfet de la Martinique a fixé des objectifs pour couvrir toute l'île d'ici 2005 et la Guyane envisage de terminer les procédures pour la fin d'année.

● Des moyens financiers conséquents et en progression constante depuis 1995, assortis de moyens en personnel renforcés ont permis cette évolution.

Le moyens financiers du titre III consacrés à la prise en compte des risques naturels initialement fixés à 3,05 millions d'euros (20 millions de francs) en 1993 sont passés à 11,51 millions d'euros (75,5 millions de francs) en 2000.

En 2001, un montant de 15,24 millions d'euros (100 millions de francs) a été consacré à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels dont la moitié prélevés sur le titre III.

En effet, il résulte de l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999 que du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} septembre 2006, les dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques sont financées pour moitié par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs. La contribution de ce fonds a été de 3,93 millions d'euros (25,8 millions de francs) en 2000 et de 8,28 millions d'euros (54,33 millions de francs) en 2001.

Dans le projet de loi de finances pour 2002, 15,24 millions d'euros (99,97 millions de francs) sont prévus pour la réalisation des PPR, dont 7,62 millions d'euros (49,98 millions de francs) en provenance du fonds de prévention des risques naturels.

En outre, 2,3 millions d'euros (15,1 millions de francs) seront affectés à l'information préventive, 2,6 millions d'euros (17,1 millions de francs) à la connaissance et à la surveillance des risques, avec notamment des moyens complémentaires pour moderniser les systèmes de connaissance des risques d'avalanches.

Il convient de relever que dans le cadre de ses travaux, la commission sénatoriale d'enquête sur les inondations dans la Somme s'est félicitée de cette priorité reconnue à la mise en oeuvre des plans de prévention des risques¹. Elle a souligné que l'accélération du nombre de plans présentés résultait, en partie, des dispositions réglementaires adoptées en septembre 2000 imposant une majoration des franchises, lorsque la commune faisant l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle n'était pas couverte par un PPR.

Mais la commission d'enquête a souhaité que le rythme d'élaboration et de mise en oeuvre des PPR soit sensiblement accéléré, relevant que, tant que la moitié ou les trois quarts des communes exposées n'étaient pas couvertes, la situation n'était pas satisfaisante.

¹ *Inondations dans la Somme : des leçons pour l'avenir - M. Marcel Deneux (président) et M. Pierre Martin (rapporteur). - Commission d'enquête n° 34 (2001-2002) - octobre 2001.*

- Au-delà de l'évolution des moyens financiers et afin de faciliter l'élaboration des PPR sur le plan technique, une formation des services de l'Etat en matière de cartographie réglementaire est assurée par des sessions pédagogiques et poursuivie à travers un réseau « risques » qui se met progressivement en place sous l'impulsion des directions régionales de l'environnement (DIREN). La réalisation et la diffusion aux services de guides méthodologiques viennent renforcer cette démarche, mais dans les éléments de réponse transmis à votre rapporteur pour avis, il est également noté que la mobilisation du personnel nécessaire dans les services de l'Etat reste par endroits problématique, compte tenu de la charge de travail imposée par l'élaboration des PPR.

Pour assurer dans les meilleurs délais la couverture des communes exposées, il convient donc de rester vigilant sur les moyens effectivement mobilisés.

En outre, votre rapporteur pour avis fait siennes les recommandations de la commission d'enquête sur les inondations dans la Somme portant sur le contenu même d'un PPR. Pour être correctement mis en oeuvre, ce dernier doit être élaboré en étroite concertation avec les collectivités locales concernées et, en cas d'urgence, il doit être appliqué de manière anticipée. Enfin, il conviendrait de développer, autant que faire se peut, le volet de mesures préventives concernant les habitations situées dans les zones exposées à un risque naturel.

2. La prévention des risques technologiques

- **Le bilan très lourd de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse survenue le 21 septembre 2001, -30 morts, plusieurs centaines de blessés, entre 10 et 15 milliards de francs de dégâts, 11.000 logements très sérieusement endommagés- impose de mener une réflexion d'ensemble sur les inflexions à donner aux politiques publiques de prévention des risques industriels.**

Un débat national doit se tenir en décembre prochain, préparé par M. Philippe Essig à partir de consultations régionales qui sont en cours. Les conclusions de l'ensemble de ces travaux seront remises au Premier ministre au début de l'année 2002.

Lors de son audition devant la Commission, M. Yves Cochet, ministre de l'aménagement et du territoire, a évoqué l'examen possible, sur la base de ces conclusions, d'un projet de loi instaurant le plan de prévention contre les risques technologiques, sur le modèle des PPR.

● Actuellement, la politique menée par le Gouvernement pour renforcer la prévention des risques industriels majeurs s'inscrit dans le cadre des directives 82/501/CEE dite SEVESO I et 96/82/CE dite SEVESO II.

La directive dite SEVESO II concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses a abrogé la directive SEVESO I le 4 février 1999. S'agissant des dispositions relevant de la compétence du ministère de l'environnement, la transposition de cette directive s'est achevée au premier semestre 2000, avec la modification du décret du 21 septembre 1977 et du décret de nomenclature des installations classées et la parution d'un arrêté et d'une circulaire en mai 2000.

La nouvelle directive impose notamment aux exploitants des établissements visés de mettre en place une organisation spécifique dédiée à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, de définir une politique de prévention des accidents majeurs, et de réviser leurs études de dangers sur une base quinquennale.

En particulier, les exploitants qui étaient déjà soumis à la directive SEVESO I devaient remettre les études de dangers avant le 3 février 2001, mais ce délai n'a pas toujours été respecté.

Pour les autres, la date limite de la remise des études de dangers est fixée au 3 février 2002.

La directive oblige les Etats membres à réaliser des programmes pluriannuels d'inspection à compter de 2001, à identifier les risques d'« effets domino » entre établissements et bien entendu à analyser en profondeur les rapports de sécurité.

L'entrée en application de la directive SEVESO II a induit donc un palier de charge de travail notable pour l'inspection des installations classées depuis début 2001 et qui sera encore augmenté en 2002.

En 2001, le ministère a procédé au recensement des établissements SEVESO II et assimilés. Il est de 654 (seuil AS - servitudes d'utilité publique), alors que le nombre de SEVESO I était de 371 (seuil AS - servitudes d'utilité publique).

Les autres points forts de la directive SEVESO II sont :

- le renforcement de l'information du public ;
- la nécessité d'une maîtrise de l'urbanisation ;
- la réalisation de plans d'urgence plus détaillés.

Compte tenu des nouvelles obligations imposées par la mise en oeuvre de la directive SEVESO II, l'accroissement des effectifs de l'inspection des installations classées est une nécessité, ainsi que le renforcement de leur formation pour améliorer l'efficacité et la compétence de l'inspection.

Tel était d'ailleurs l'objectif du plan triennal d'actions pour 1999-2001 qui devra certainement être prolongé voire amplifié.

Dans le projet de loi de finances pour 2002, outre la création de 50 postes dans les DRIRE -mesure complétée par un amendement prévoyant la création de cent postes supplémentaires -et 13 postes dans les services vétérinaires, **les crédits consacrés à la prévention des risques industriels sont simplement reconduits à hauteur de 5,64 millions d'euros (37 millions de francs).**

3. Des moyens supplémentaires pour lutter contre la pollution atmosphérique

- La politique de lutte contre la pollution atmosphérique s'inscrit très largement dans le cadre de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et la quasi totalité des dispositions votées, ont fait l'objet des décrets d'application nécessaires.

DÉCRETS D'APPLICATION RÉCEMMENT PARUS

- le décret n° 2000-1153 du 29 novembre 2000, pris en application des articles 21 et 22 de la loi, qui fixe les exigences minimales en matière d'efficacité énergétique tant dans le tertiaire que dans l'habitat neuf. Il impose également, sur le plan technique, la réversibilité du mode de chauffage dans les locaux neufs ;
- le décret n° 2000-1302 du 26 décembre 2000 traite des émissions polluantes des engins mobiles non-routiers ;
- le décret n° 2001-349 du 18 avril 2001 (rectifié le 5 mai 2001) fixe les conditions de réduction des émissions de composés organiques volatils lors du ravitaillement des véhicules dans les stations-services ;
- le décret n° 2001-382 du 30 avril 2001, en application de l'article 32 de la loi, fixe les conditions d'assermentation de certains fonctionnaires et agents ;
- le décret n° 2001-449 du 25 mai 2001 pris en application des articles 8 à 11 de la loi définit le contenu des plans de protection de l'atmosphère.

Par ailleurs, trois décrets sont en cours d'élaboration, qui portent sur l'introduction d'un pourcentage minimum de bois dans la construction, l'affichage des frais de consommation dans les locaux ainsi que l'affichage des consommations des véhicules sur leur lieu de vente ou de location.

Mais aucun délai n'est annoncé concernant le décret, prévu par l'article 21 de la loi, fixant les conditions dans lesquelles les carburants devront comporter un taux minimal d'oxygène. Or, cette mesure est censée s'appliquer depuis le 1er janvier 2000 !... De même, le décret prévu par l'article 21, issu d'un amendement sénatorial, sur la redéfinition des spécifications des carburants n'est toujours pas annoncé, ni non plus celui, prévu à l'article 24, et résultant d'un accord obtenu en commission mixte paritaire, sur l'obligation, faite aux transports publics d'utiliser des carburants oxygénés.

Encore une fois, ceci illustre le non-respect, par l'administration, des décisions du Parlement...

• Dans le projet de loi de finances pour 2002, 33,89 millions d'euros (222,30 millions de francs) (DO + AP) sont affectés à la modernisation du dispositif de surveillance de l'air et à la réduction des rejets, soit une progression de 2,90 %.

La répartition des crédits est ainsi proposée pour 2002 :

- 2,51 millions d'euros (16,5 millions de francs) pour la réalisation d'études préalables à l'élaboration des plans prévus par la loi et la mise en

oeuvre d'actions de communication, dont 0,15 millions d'euros (1 million de francs) pour la réalisation des plans de déplacements urbains (chapitre 34.98 - articles 60 et 70) ;

– 17,38 millions d'euros (114 millions de francs) pour la surveillance de la qualité de l'air dont 11,74 millions d'euros (77 millions de francs) d'aide au fonctionnement des associations de gestion des réseaux de surveillance de la qualité de l'air, soit une augmentation de 10 %. Par ailleurs, 5,64 millions d'euros (37 millions de francs) d'aide sont affectés au Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA), soit une augmentation de 1,67 million d'euros (11 millions de francs) par rapport à l'année précédente (chapitre 44.10 - articles 80 et 90) ;

– 1,95 million d'euros (12,8 millions de francs) d'études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l'air (chapitre 57.20 - article 50) ;

– 1,52 million de francs (10 millions de francs) d'études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l'air (chapitre 67.20 - article 40) ; en 2001, ces dépenses étaient financées sur le chapitre 57-20, mais elles font cette année l'objet d'une présentation distincte ;

– 10,53 millions d'euros (69 millions de francs) pour la surveillance de la pollution atmosphérique (l'équipement des réseaux est financé depuis 1996 par l'intermédiaire de l'ADME). Pour la deuxième année consécutive, ces crédits sont en baisse, car le taux d'équipement des réseaux de surveillance semble désormais satisfaisant (chapitre 67.30 - article 70).

4. La réorganisation des structures en matière de sûreté nucléaire

Situé jusqu'à présent au sein du Commissariat à l'énergie atomique, l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) est l'expert technique français du risque nucléaire et de ses conséquences sur l'homme et sur l'environnement. Ses principales activités concernent la sûreté des installations nucléaires, la sûreté des transports de matière radioactives, la protection de la santé de l'homme et de l'environnement, la sécurité et le contrôle des matières nucléaires et sensibles, l'organisation et l'entraînement à la gestion de crise.

Quant à l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI), il s'agit d'un établissement public administratif chargé des missions d'expertise, de surveillance et de contrôle propres à assurer la protection de la population contre les rayonnements ionisants.

L'article 5 de la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale, a procédé à la réunion de l'IPSN et de l'OPRI au sein d'un nouvel établissement public industriel et commercial dénommé Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Un décret en Conseil d'Etat doit déterminer les modalités du transfert de ces organismes, le statut du nouvel établissement et préciser les missions dévolues à celui-ci. Ce décret doit être publié avant la fin de l'année 2001, afin d'entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Le personnel de l'IRSN sera régi par les dispositions du code du travail, les agents contractuels de droit public de l'OPRI transférés à l'IRSN pouvant opter entre le maintien de leur contrat actuel ou l'établissement d'un contrat de droit privé. Enfin, l'IRSN sera placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la défense, de l'environnement, de l'industrie, de la recherche et de la santé.

En incluant les dotations correspondant au transfert de l'IPSN en 2001, le projet de loi de finances pour 2002 réserve au total une dotation de 241,732 millions d'euros (1.585,66 millions de francs), qui se décompose ainsi :

– article 10 « recherche et expertises »	143,109 millions d'euros (938,73 millions de francs)
– article 20 « soutien à l'autorité nucléaire »	54,083 millions d'euros (354,76 millions de francs)
– article 30 « ex OPRI » (transfert du ministère de la santé	14,050 millions d'euros (92,16 millions de francs)
– article 40 « provision pour charges fiscales »	30,490 millions d'euros (200 millions de francs)

5. Des inquiétudes sur les politiques publiques en matière de traitement des déchets

a) Rappel du contexte budgétaire et fiscal dans le domaine des déchets

Comme votre rapporteur pour avis l'avait déjà souligné l'an dernier, les politiques publiques, s'agissant du traitement des déchets, souffrent d'une absence totale de lisibilité à moyen terme.

● Depuis la mise en place de la TGAP en 1999, **les ressources de l'ADEME**, qui soutient financièrement les investissements réalisés par les collectivités territoriales, **sont budgétisées** et proviennent du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, un taux réduit de TVA à 5,5 % est applicable aux opérations de collecte, de tri et de traitement des déchets, lorsque les collectivités locales ont contracté avec un organisme agréé par les pouvoirs publics, pour la mise en place d'une collecte multimatériaux. Le montant de l'économie induite varie selon le niveau de la collecte sélective cinq matériaux, la nature juridique de l'exploitant du service et le régime fiscal de la collectivité.

● Après avoir décidé **d'un barème d'intervention en augmentation pour 1998**, l'ADEME a opéré, **en mai 1999, une révision à la baisse de ces taux** (environ 38 %), **applicable dès le 1^{er} janvier**, malgré l'hostilité déclarée du collège représentant les collectivités locales au sein du conseil d'administration de l'agence.

En outre, la loi de finances pour 2000, s'agissant de la gestion des déchets, **reconduisait simplement le montant des crédits de paiement** à hauteur de 811 millions de francs, alors que les dotations en autorisations de programme progressaient de 12 %.

● **La loi de finances pour 2001**, dans le cadre, théoriquement, « d'une ultime remise en ordre technique », fixait le montant des crédits de paiement destinés à l'ADEME à 491,7 millions de francs, **en baisse de 71 %**, les autorisations de programme diminuant également de 12 %.

b) Une nouvelle baisse des dotations de l'ADEME pour la gestion des déchets en 2002

Dans le projet de loi de finances pour 2002, et sous couvert des mêmes arguments techniques que ceux avancés l'an dernier, **les crédits d'intervention sont une nouvelle fois revus à la baisse**, en ce qui concerne tant les crédits de paiement que les autorisations de programme.

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution 2001/2002
Titre IV dont	48,74	52,104	6,90 %
Environnement	26,145	29,271	11,96 %
Industrie	14,940	15,092	1,02 %
Recherche	7,655	7,741	1,12 %
Titre VI AP dont	354,04	306,58	-13,41 %
Environnement	297,481	250,016	-15,96 %
Industrie	36,893	36,893	0
Recherche	19,669	19,669	0
<i>dont « soutien des programmes »</i>	<i>3,814</i>	<i>4,272</i>	<i>12,01 %</i>
Titre VI CP dont	125,118	92,083	-26,40 %
Environnement	74,959	60,980	-18,65 %
Industrie	30,490	12,196	-60,00 %
Recherche	19,669	18,907	-3,87 %
<i>dont « soutien des programmes »</i>	<i>3,814</i>	<i>4,272</i>	<i>12,01 %</i>

Source : MATE

En définitive, seuls les crédits de fonctionnement de l'ADEME sont en progression (+6,90 %), alors que **les crédits d'intervention diminuent de 26,4 %, s'agissant des crédits de paiement et de 13,40 % pour les autorisations de programme.**

En ce qui concerne le traitement des déchets ménagers, entre 2000 et 2002, les crédits de paiement auront diminué de 76,76 %, passant de 261,85 millions d'euros (1.717,62 millions de francs) en 2000, à 74,96 millions d'euros (491,71 millions de francs) en 2001 et 60,98 millions d'euros (400,00 millions de francs) en 2002.

Cette remise en cause des aides de l'Etat aux collectivités locales, dans un domaine aussi fondamental, est d'autant plus inacceptable que la part de TGAP perçue sur le gisement des ordures ménagères a représenté 226,39 millions d'euros (1.485,02 millions de francs) en 2000.

Jusqu'à la mise en place de la TGAP, le produit des taxes affectées était perçu par l'ADEME et affecté au traitement des ordures ménagères.

Désormais, et en application de la « théorie du deuxième dividende », le produit de la TGAP finance exclusivement le coût de la réduction du temps de travail, et les ressources de l'ADEME sont budgétisées. En 1999 et 2000, comme le dénonce M. Philippe Adnot, rapporteur spécial du budget de l'environnement pour la commission des finances dans son rapport sur la mission de contrôle effectuée sur la gestion de l'ADEME¹, ceci a permis au Gouvernement, par seul souci d'affichage politique, de surdimensionner les dotations de cet établissement, mais en ne déléguant ensuite, en cours d'année, que les crédits de paiement dont il avait besoin.

Comme le note M. Philippe Adnot, « *le décalage entre ce que le Gouvernement a demandé au Parlement de voter et les besoins réels de l'agence explique le fort taux de report de crédits d'une année sur l'autre* ».

Une fois encore, force est de constater, au-delà des critiques formulées à l'encontre d'une stratégie guidée par le seul souci de l'affichage et traduisant un rééquilibrage subtil au sein de l'échiquier politique, que l'intérêt général est loin d'y trouver son compte et que le vote du parlement sur les dépenses budgétaires n'a plus guère de sens.

¹ « ADEME : la grande illusion » - rapport n° 236 (2000-2001).

BUDGET ADEME

**RÉPARTITION ET CONSOMMATION PAR THÈME DES AUTORISATIONS
DE PROGRAMME EN 2000 ET 2001**

	EPRD 2000*		Ressources disponibles en 2000 (y compris les reports de crédits)				EPRD 2001		Ressources disponibles en 2001 (y compris les reports de crédits)			
	M€	MF	M€	MF	% affecté en fin d'année	% engagé en fin d'année	M€	MF	M€	MF	% affecté au 31 août	% engagé au 31 août
Déchets	207,123	1 358,638	269,441	1 767,420	84	64	173,232	1 136,327	223,423	1 465,560	75	24
Transport et air	71,46	468,747	84,379	553,490	81	62	62,437	409,560	120,226	788,630	44	17
Utilisation rationnelle de l'énergie	28,064	184,088	34,382	225,530	96	80	31,882	209,132	48,817	320,220	53	19
Bruit	24,621	161,503	35,547	233,170	100	52	24,773	162,500	41,797	274,170	67	34
Energies renouvelables	44,483	291,789	62,111	407,420	94	67	39,83	261,268	94,555	620,240	61	14
Actions transversales	22,011	144,383	25,249	165,620	90	83	21,447	140,683	37,948	248,920	57	42
International	9,409	61,719	8,351	54,780	85	84	8,177	53,638	9,069	59,490	18	15
TOTAL	407,171	2 670,867	519,460	3 407,430	87	66	361,779	2 373,108	575,835	3 777,230	62	22

* EPRD : Etat prévisionnel des recettes et des dépenses

Source : MATE

Techniquement et dans l'immédiat, selon les explications transmises à votre rapporteur pour avis, les reports de crédits constatés en 2001 permettent d'ajuster, une fois encore, à la baisse les dotations prévues pour 2002.

Mais, on peut légitimement s'interroger sur la capacité qu'aura le ministère de tutelle à obtenir de la direction du budget les crédits nécessaires pour répondre aux fortes hausses de besoins de paiement, qui sont d'ores et déjà prévues pour 2003 et 2004.

Enfin, votre rapporteur pour avis s'interroge sur les raisons de la diminution du montant des autorisations de programme alors même que les besoins des collectivités locales sont encore importants, s'agissant du traitement des ordures ménagères. Faut-il y voir là un manque de dynamisme de l'agence à monter des projets, voire même seulement à répondre de façon efficace et rapide aux dossiers présentés par les collectivités locales ?

C. LA PROGRESSION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES

Après la « pause » constatée en 2001 dans la fixation des crédits consacrés à la protection de la nature, des sites et des paysages, les dotations enregistrent dans le projet de loi de finances pour 2002, une progression significative. **Elles augmentent de 6,83 % pour atteindre 118,1 millions d'euros (774,7 millions de francs) en dépenses ordinaires et crédits de paiements** et les autorisations de programme sont fixées à 59,017 millions d'euros (387,126 millions de francs), en hausse de 11,47 %.

Mais, il convient de souligner que cette hausse résulte de mouvements contrastés :

– **les dépenses ordinaires (titres III et IV) augmentent de 25,44 %** pour atteindre 81,237 millions d'euros, (532,88 millions de francs) ;

– **les crédits de paiement (titres V et VI) diminuent de 19,76 %** et sont fixés à 36,88 millions d'euros (241,92 millions de francs).

**ÉVOLUTION PAR ACTION DES CRÉDITS AFFECTÉS À LA PROTECTION
DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES**

(milliers d'euros)

		LFI 2001	PLF 2002	2002/2001 (%)
Parcs nationaux	DO	23 078	25 780	11,7
	AP	4 785	8 080	3,8
	CP	7 732	7 775	0,5
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	DO	5 994	7 242	20,8
	AP	18 812	19 269	2,4
	CP	17 875	18 232	2,0
GIP - Atelier technique des espaces naturels	DO	927	1 136	22,5
	AP	245	254	3,7
	CP	166	44	- 73,5
Espace Mont-Blanc	DO	152	152	0,0
	AP	-	-	-
	CP	-	-	-
Museum national d'histoire naturelle	DO	1 131	1 144	1,1
	AP	229	229	0,0
	CP	351	351	0,0
Réserves naturelles	DO	7 396	10 055	35,9
	AP	3 626	3 692	1,8
	CP	2 347	1 142	- 51,3
Instances consultatives	DO	304	304	0,0
	AP	-	-	-
	CP	-	-	-
Parcs naturels régionaux	DO	6 170	7 024	13,8
	AP	3 239	3 659	13,0
	CP	2 443	1 060	- 56,6
Capacité d'expertise	DO	1 524	1 590	4,3
	AP	-	-	-
	CP	-	-	-
Gestion contractuelle de l'espace	DO	1 928	2 325	20,6
	AP	1 594	2 007	25,9
	CP	1 180	672	- 43,0
Programme action biodiversité	DO	3 672	5 908	60,9
	AP	1 904	1 485	- 22,0
	CP	1 412	590	- 58,2
Conservatoires botaniques nationaux	DO	958	1 264	31,9
	AP	122	152	24,6
	CP	91	40	- 56,0
Natura 2000	DO	9 722	15 336	57,7
	AP	5 764	9 916	72,0
	CP	4 927	3 765	- 23,6
Sites et paysages	DO	865	1 149	32,8
	AP	4 299	7 074	64,5
	CP	3 547	1 969	- 44,5
École du paysage	DO	306	415	35,6
	AP	305	305	0,0
	CP	303	304	0,3

Source : MATE

Les orientations générales du budget de l'environnement trouvent à s'appliquer, à travers un net renforcement des moyens de fonctionnement des organismes gestionnaires des espaces naturels, et une révision à la baisse des dotations en crédits de paiement, sans doute justifiée -si l'on peut dire !- par la faible consommation constatée les années précédentes.

1. La forte progression des moyens de fonctionnement du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN)

a) Les actions financées dans le cadre du FGMN

● Défini par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), le Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) contribue au financement des politiques contractuelles pour la protection et la gestion des milieux et des habitats naturels : réseau Natura2000, parcs naturels régionaux, conservatoires régionaux des espaces naturels, programme de conservation des espèces sauvages et extension du réseau des conservatoires botaniques nationaux.

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les moyens de fonctionnement augmentent de 13 % pour atteindre 40,33 millions d'euros (264,55 millions de francs) et le montant des autorisations de programme est fixé à 18,286 millions d'euros (119,94 millions de francs), en progression de 24,35 %.

Là également, la hausse est due exclusivement à la progression des dépenses ordinaires (+41,09 %) alors que les crédits de paiement diminuent de 44 %).

Les crédits du FGMN proposés dans le cadre du PLF 2002 seront affectés aux actions suivantes :

– la poursuite de la mise en œuvre du **réseau Natura 2000**, notamment pour l'élaboration des documents d'objectifs et le soutien, sur une base contractuelle, des activités menées par les propriétaires et les exploitants dans les sites du réseau. Il s'agit d'accompagner la reconnaissance, dans le cadre de la procédure de Natura 2000, des sites d'importance communautaire que la France a adressés à la Commission européenne (**19,1 millions d'euros / 125 millions de francs**) ;

– la mise en œuvre **du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux (0,46 millions d'euros / 3 millions de francs)** ;

– l'amélioration des connaissances scientifiques et techniques de la **biodiversité (6,53 millions d'euros/43 millions de francs)** et des **écosystèmes forestiers** pour en assurer une gestion conservatoire appropriée en liaison avec les intérêts de la sylviculture (**0,64 millions d'euros/4 millions de francs**) ;

– les moyens alloués aux **parcs naturels régionaux (PNR)** et à ceux dont la charte sera renouvelée (**8,08 millions d'euros/ 53 millions de francs**), ainsi qu'aux **CREN (1,13 million d'euros/7 millions de francs)** et aux **réserves de biosphère (0,24 million d'euros/2 millions de francs)** ;

– le développement du **réseau des conservatoires botaniques nationaux (1,3 million d'euros/9 millions de francs)** ;

– la mise en œuvre, dans les 7 collectivités territoriales concernées, du **plan d'actions national pour les récifs coralliens** et les écosystèmes associés (**0,15 million d'euros/1 million de francs**) ;

– la capacité donnée aux services extérieurs du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement d'obtenir des expertises techniques sur les décisions en matière d'environnement (**1,59 million d'euros/10 millions de francs**) ;

– la poursuite et la modernisation de **l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)** en particulier dans les DOM et le domaine marin. Il s'agit d'actualiser, d'organiser et de diffuser la connaissance de l'inventaire permanent du patrimoine naturel, outil national de référence pour la conservation de la nature (**0,37 million d'euros/2,5 millions de francs**) ;

– l'adoption en milieu agricole de mesures soucieuses de respecter l'environnement **à travers les mesures agri-environnementales** reprises dans les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) (**0,36 million d'euros/2 millions de francs**) ;

– les missions d'intérêt général confiées à l'Office national des forêts portant sur la **gestion des réserves biologiques domaniales intégrales (0,38 million d'euros/2,5 millions de francs)**.

b) La prise en compte des orientations du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux

● Comme le précise l'article 33 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le FG MN contribue au financement des projets d'intérêt collectif concourant à la protection et à la réhabilitation de la gestion des milieux et des habitats naturels.

La loi indique que sa mise en œuvre prend en compte les orientations du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux.

Le FG MN assure le financement de la politique de préservation des milieux naturels et de la diversité biologique relevant principalement des mesures de gestion contractuelles. Il s'agit, sur la base des orientations du schéma des espaces naturels et ruraux et en partenariat avec principalement les collectivités locales, le monde associatif et l'Union européenne :

- d'actualiser et de pérenniser les inventaires de diversité biologique ;
- de modéliser, par type d'habitats, les règles de gestion ;
- de gérer sur ces bases les habitats et les territoires ;
- d'effectuer des travaux de génie écologique ;
- de soutenir, dans un cadre conventionnel, les propriétaires et les exploitants qui, d'une part, apportent leur concours à la préservation des milieux naturels dans le réseau Natura 2000 ou, d'autre part, subissent un handicap économique du fait de la présence de certaines espèces protégées ;
- d'assurer le suivi écologique des espaces et espèces ainsi gérés en développant la capacité d'expertise des services déconcentrés.

● Dans le rapport de la Délégation sénatoriale à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les schémas de services collectifs¹, M. Roger Besse s'est livré à une analyse critique du schéma des espaces naturels et ruraux, se montrant en définitive très réservé tant sur la méthodologie retenue pour élaborer le schéma que sur le contenu des propositions. Il a ainsi regretté que le développement économique soit le grand absent de ce schéma.

¹ N° 395 (2000-2001).

EXTRAITS DE L'AVIS SCHÉMA DES ESPACES NATURELS ET RURAUX

● Le rapporteur a relevé que, dans leur grande majorité, les contributions des régions avaient souligné, pour le regretter, l'absence de diagnostic sur les atouts et les handicaps du développement économique des espaces ruraux.

Ainsi il apparaît très réducteur de n'envisager la fonction économique au sein des espaces naturels et ruraux que sous le seul angle de l'agriculture ou du tourisme. Le schéma est muet sur la présence et le rôle joué par l'artisanat, les PME ou encore les professions indépendantes. Or, il s'agit d'acteurs majeurs pour développer l'emploi et contribuer au maintien des populations. L'implantation d'activités économiques industrielles ou de services, commerciales ou artisanales, peut être conciliable avec les enjeux environnementaux et paysagers. Cette dimension doit impérativement être prise en compte au titre de la « renaissance rurale ».

● Mais compte tenu des handicaps connus et identifiés du développement économique dans les espaces ruraux, la nécessité d'une politique volontariste s'impose. En particulier, il aurait été très souhaitable de trouver dans ce schéma des engagements précis de l'Etat concernant le maintien, voire la délocalisation, des services publics en milieu rural. Or, ceci ne semble être envisagé que comme une résultante du maintien des activités, notamment agricoles, alors même que la présence de services publics conditionne souvent la présence d'activités économiques ou le maintien et, a fortiori, la venue de population.

Il est ainsi regrettable que le schéma ne fasse pas référence au projet de « maisons de services publics à caractère économique et financier », sur lequel un parlementaire a été nommé en mission, et qui devrait apporter une contribution précieuse au maintien des services publics en zone rurale.

Enfin, le schéma n'aborde pas le problème des friches constituées par les équipements abandonnés à la suite du retrait de services publics, qui détériorent le paysage et la qualité de l'environnement.

Le schéma ne prend pas suffisamment en compte la nécessité de maintenir l'existant et donc d'aider prioritairement la transmission-reprise des entreprises. Ceci passe par la formation à la succession, par la mise en place d'un système de tutorat, par des aides aux entreprises qui veulent s'installer loin des grandes agglomérations. Ce sont ces idées que le Sénat avait d'ailleurs défendues, lors de l'examen de la proposition de loi de M. Jean-Pierre Raffarin qui avait pour ambition d'améliorer l'environnement et la création du développement d'entreprise. L'avenir des espaces ruraux, comme le soulignait le rapporteur, ne peut se concevoir sans développement économique et leur « sanctuarisation » les priverait de toute vitalité.

Source : Les schémas des services collectifs - rapport du Sénat n° 395 (2000-2001).

c) Les difficultés juridiques liées à la mise en œuvre de Natura 2000

● S'agissant de la mise en œuvre sur le plan juridique du réseau écologique européen institué par la directive 92/43 du 21 mai 1992, dite « Habitats naturels », **force est de constater que le « feuilleton » des difficultés, notamment judiciaires, se poursuit, ce qui aggrave les retards déjà accumulés par la France sur ce sujet.**

Certes, l'adoption de la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnances des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions communautaires et de l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans l'environnement active la transposition, en droit interne, de la directive dite « Habitats naturels ».

En outre, le décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural précise les modalités de la procédure de consultations, préalables à l'envoi de propositions de sites à la Commission européenne. **Lors de la discussion parlementaire sur la loi du 3 janvier 2001, le renforcement de ces consultations avait fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.**

Ce décret conforte notamment le rôle essentiel des collectivités locales dans le cadre de la désignation des sites et précise le statut juridique de ceux-ci afin de permettre aux différents acteurs concernés de mettre en œuvre dans des conditions juridiques garanties et pérennes la gestion contractuelle des milieux naturels et des espèces pour lesquels ils sont désignés.

Seront consultés sur les projets de périmètre des sites les conseils municipaux et les organismes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale concernés, qui disposeront de deux mois pour se prononcer, faute de quoi leur avis sera réputé favorable. Le nouveau décret prévoit également que les avis des communes et des EPCI soient motivés et accompagnent les propositions de sites transmises par les préfets au ministre chargé de l'environnement. **Si les préfets sont conduits à s'écarter de ces avis, ils devront en préciser les raisons dans leur transmission.** Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, seuls pourront être invoqués des motifs scientifiques liés aux critères de sélection des sites. Le ministre chargé de l'environnement décidera alors de proposer le site à la Commission européenne.

Mais, parallèlement à cette production législative et réglementaire, le Conseil d'Etat, dans une décision du 22 juin 2001, annulé la transmission à la Commission européenne de 534 propositions de sites. Cette annulation est fondée sur l'existence de vices de forme ayant entaché les consultations locales réalisées en application du décret du 5 mai 1995. Cette décision est sans surprise, puisqu'elle fait suite à l'annulation de la circulaire Voynet, qui avait servi de base juridique à la transmission de ces sites, en supprimant les consultations préalables des collectivités locales au motif que ces sites « *ne posaient pas de difficultés* ». Cette circulaire avait été annulée au motif qu'elle ne traitait pas de façon égalitaire les sites prétendument consensuels par rapport aux autres.

Lors des débats au sein de la commission mixte paritaire, députés et sénateurs étaient parvenus à un accord pour préciser qu'en ce qui concerne les zones de protection spéciale déjà notifiées à la commission européenne, le préfet organise des réunions d'information de l'ensemble des organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés.

Le second alinéa de l'article 2 du décret du 8 novembre 2001 reprend les termes de cet accord. C'est donc sur cette base juridique que l'administration doit informer les collectivités territoriales concernées des raisons du choix des 534 sites déjà notifiés à Bruxelles.

• En revanche, on ne peut qu'être très étonné de la suppression, dans le décret du 8 novembre 2001 de toute forme de consultation des organismes consulaires et des représentants des intérêts des acteurs économiques locaux propriétaires ou gestionnaires des terrains inclus dans une zone Natura 2000.

Or, cette consultation était expressément prévue dans l'avant-projet de décret, transmis pour information aux parlementaires, au moment de l'examen du projet de loi autorisant par ordonnance la transposition de directives communautaires.

En outre, le projet de décret prévoyait la création d'un comité départemental « Natura 2000 » composé de représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires, des organisations agricoles, cynégétiques, halieutiques ainsi que des associations de protection de la nature.

Ce comité -distinct du comité de pilotage associé ultérieurement à l'élaboration et au suivi du document d'objectifs des sites d'intérêt communautaire- devait être informé des projets de sites et de zones de protection spéciale avant leur notification aux autorités communautaires.

Ces deux dispositions permettaient aux acteurs économiques locaux concernés d'être informés des propositions de sites, et de pouvoir émettre des observations. Leur suppression pure et simple est difficilement compréhensible, alors même que la désignation des sites Natura 2000 peut entraîner, pour les terrains d'assise, des contraintes de gestion fortes pour les propriétaires ou les usagers.

Ce refus d'informer et de consulter les principaux intéressés, et d'organiser un minimum de publicité au moment de la procédure de désignation porte atteinte au droit de propriété et au droit à l'information, ce qui est difficilement acceptable.

● Au niveau européen, la position de la France n'est pas non plus très satisfaisante, puisqu'en raison du retard pris dans l'envoi de ses propositions, la Commission a engagé en 1999, une procédure d'infraction en manquement au titre de l'article 226 du traité. Bien que des transmissions successives aient été faites durant la procédure précontentieuse, la Commission a estimé que la France n'avait pas satisfait à ses obligations en n'ayant pas présenté une liste nationale complète dans les délais impartis par l'article 4 de la directive. **Dans un arrêt rendu le 11 septembre 2001, la Cour de justice des communautés européennes a condamné la France, mais également l'Allemagne et l'Irlande, pour ne pas avoir respecté leurs obligations .**

En outre, la Cour a précisé que si les Etats membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour effectuer leurs propositions de sites, ils doivent néanmoins respecter les critères fixés par la directive. A ce titre, elle a énoncé les trois conditions suivantes :

– seuls des critères à caractère scientifique doivent présider à la sélection des sites à proposer ;

– les sites proposés doivent assurer une couverture géographique homogène représentative de la totalité du territoire de chaque Etat membre afin de garantir la cohérence et l'équilibre du réseau qui en résulte ;

– la liste doit être complète, c'est-à-dire que chaque Etat membre doit proposer un nombre de sites permettant d'inclure de manière suffisamment représentative tous les types d'habitats naturels et tous les habitats des espèces considérés par la directive, qui se trouvent sur son territoire.

La France va donc devoir exécuter cet arrêt en complétant ses propositions initiales auprès de la Commission.

De plus, la Commission européenne, faisant application de la réforme des fonds structurels, conditionne désormais leur versement au respect des obligations résultant des directives environnementales dont fait partie l'envoi d'une liste complète de propositions de sites au titre de la constitution du réseau Natura 2000.

● S'agissant de l'état des transmissions, la contribution française a été complétée au printemps dernier par l'envoi de nouvelles propositions en vue de répondre aux insuffisances relevées en séminaires biogéographiques. **Au 31 mai 2001, les propositions françaises totalisaient 1.105 sites couvrant une superficie d'environ 3.745.000 ha** (dont 3.260.000 ha terrestres, soit 5,9 % du territoire terrestre, et 485.000 ha marins).

Compte tenu des dernières propositions de sites transmises, de nombreuses insuffisances ont été résorbées, principalement dans trois régions biogéographiques : alpine, atlantique et méditerranéenne. Néanmoins, en région alpine pyrénéenne -particulièrement dans sa partie occidentale- et en région continentale, certaines insuffisances importantes demeurent. Pour les autres régions, les insuffisances résiduelles sont maintenant géographiques et non plus globales, ce qui veut dire que les lacunes sont à combler par la désignation d'un petit nombre de sites, voire quelquefois d'un seul site, afin d'assurer la représentation de l'habitat naturel ou de l'espèce dans la totalité de son aire de répartition. Toutes ces insuffisances devront être résorbées par l'envoi de propositions complémentaires à la Commission dans les meilleurs délais.

d) Le dossier de la chasse : trop de questions encore en suspens

Force est de constater que la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse est loin d'avoir favorisé le rétablissement d'un climat apaisé, sur un sujet aussi sensible. La gestion de ce dossier par le ministère de l'environnement ne fait qu'exacerber les passions les plus extrêmes et laisse sans réponse des interrogations multiples portant aussi bien sur le financement des organismes gérant la chasse que sur la question clé des périodes de chasse.

Ainsi, le décret n° 2001-586 du 5 juillet 2001 prévoit la titularisation, dans le corps des techniciens de l'environnement, des catégories B, C et technique des personnels de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) qui en feront la demande d'ici à juillet 2002.

Mais rien n'est dit sur le financement de cette mesure. Or, dès lors que cette titularisation sera effective, les gardes devront être rémunérés par le budget général de l'Etat. Mais, il semble bien qu'aucune réflexion n'ait été menée sur le sujet, laissant penser que l'ONCFS devra en assumer la charge alors même que ses ressources proviennent quasi exclusivement des redevances cynégétiques versées par les chasseurs. Ceci est inacceptable sur le plan des principes.

Bien plus, rien n'est vraiment résolu sur l'épineux dossier des périodes de chasse. Certes la décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2001 confirme la légalité du décret n° 2000-755 du 1^{er} août 2000 relatif à la chasse de nuit, mais l'arrêté ministériel du 8 janvier 2001, relatif aux dérogations aux dates de fermeture de la chasse au gibier d'eau pour permettre la chasse en petites quantités de certains oiseaux, a été annulé par le Conseil d'Etat par une décision du 27 juillet 2001. A ce jour, aucune solution alternative n'a été envisagée.

De plus, le décret n° 2000-754 du 1^{er} août 2000 relatif aux dates de chasse, a fait l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat, qui n'a pas encore rendu sa décision.

En outre, les arrêtés préfectoraux pris en janvier 2001 pour la fermeture de la chasse au gibier d'eau et fixant des dates de fermeture de la chasse postérieures au 31 janvier pour certains oiseaux ont généralement été suspendus ou annulés par les tribunaux administratifs, cette date étant jugée incompatible avec les dispositions de la directive 79/409 du 2 avril 1979 et de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes.

Il en est de même des arrêtés pris par les préfets pour l'ouverture de la chasse au gibier d'eau en 2001 : la plupart des arrêtés fixant une date antérieure au 1er septembre ont été suspendus par les tribunaux administratifs.

Il est clair, comme l'avait d'ailleurs souligné le Sénat lors de l'examen de la loi du 26 juillet 2000, que le Gouvernement a échoué dans la gestion de ce dossier, faute de réelle concertation avec les chasseurs, faute d'efforts suffisants pour faire évoluer la réglementation européenne. Le mécontentement et l'amertume du monde cynégétique ne font que traduire cette carence.

2. La progression des crédits affectés au réseau des espaces naturels protégés

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits consacrés à la protection des espaces naturels les plus sensibles atteignent 73,947 millions d'euros, en hausse de 7,11 % et la progression la plus forte concerne les dépenses ordinaires (+ 17,66 %).

a) Une nouvelle ambition pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

● Au 1^{er} juin 2001, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres avait acquis 63.912 ha répartis entre le littoral métropolitain (55.206 ha), le littoral des départements d'outre-mer (6.643 ha) et le littoral des lacs (2.063 ha), soit un linéaire total de 851 km sur 475 sites.

L'augmentation du patrimoine nécessite un accroissement des moyens de fonctionnement à travers, notamment, des créations de postes. En 2001, sept postes ont été créés et la création de 15 postes est prévue en 2002.

A été également prise en compte l'augmentation des charges foncières dues à l'accroissement du patrimoine. En conséquence, l'augmentation totale des dépenses ordinaires est de 21 %.

- En 1995, l'objectif fixé par le Gouvernement était de parvenir, à brève échéance, à la protection d'au moins un tiers du littoral considéré comme « tiers naturel » ou encore « le tiers sauvage ».

En 2001, on peut estimer qu'un tiers de cet objectif est atteint, mais au rythme actuel des acquisitions -les acquisitions « faciles » ayant été faites au départ- le Conservatoire ne réaliserait pleinement son objectif que vers 2060...

Cette insuffisance de moyens financiers, à laquelle s'ajoutent certaines difficultés de gestion rencontrées sur les terrains acquis, justifiait une mission de réflexion sur l'action et les perspectives de développement de l'établissement, au regard des objectifs de protection des rivages qui lui avaient été fixés lors de sa création en 1975.

Chargé de cette mission par le Premier ministre, notre collègue Louis Le Pensec, ancien président de cet organisme de 1983 à 1986, a rendu, en juillet 2001, ses propositions sur la refondation du Conservatoire du littoral, afin que ce dernier devienne un acteur de premier plan des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire.

Le rapport soutient le choix du Conservatoire d'assurer la protection des espaces naturels fragiles et menacés par la maîtrise foncière car celle-ci offre une garantie de pérennité des objectifs poursuivis. Ceci suppose notamment un aménagement de son droit de préemption, la définition de modalités additionnelles de maîtrise foncière et, en conséquence, la mobilisation de moyens financiers supplémentaires.

M. Louis Le Pensec préconise ainsi le doublement de la dotation de l'Etat, d'ici 2005, une plus grande participation de l'Etat et des collectivités locales aux dépenses d'aménagement et de gestion des terrains du Conservatoire et encore une meilleure mobilisation, au bénéfice de l'organisme, des ressources issues de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS).

Le rapport préconise également une adaptation des règles de gestion à la diversité des terrains acquis et une réforme des conditions dans lesquelles le Conservatoire exerce ses responsabilités de propriétaire. Ainsi, le rapporteur plaide pour la définition d'un nouveau partenariat avec les collectivités locales, la mise en œuvre de programmes, de leur contrôle et de leur suivi par un échelon intermédiaire à créer, à travers des délégations du littoral ; en

conséquence, ceci appelle, selon M. Louis Le Pensec, un doublement d'ici à 2005 des moyens humains.

Dans l'attente des propositions législatives mettant en œuvre ces propositions, le renforcement des dotations budgétaires du Conservatoire du littoral pour 2002 et les créations de postes annoncées vont dans le sens des préconisations de ce rapport.

b) Des interrogations sur l'avenir des réserves naturelles

● La France compte, à ce jour, 150 réserves naturelles protégeant 536.210 hectares, et 27 projets sont en cours d'instruction. L'objectif est d'assurer une protection exemplaire de chacun des milieux recensés en France, en se fondant sur les inventaires scientifiques réalisés aux niveaux français et européen. On estime que le réseau devrait atteindre une représentativité satisfaisante avec 250 réserves naturelles.

Le classement des réserves et leur gestion font largement appel à la mobilisation des services déconcentrés de l'Etat et à la concertation avec les propriétaires et les collectivités locales. **Un plan de gestion écologique est mis en place progressivement dans chaque réserve, dans un souci de participation de tous les partenaires concernés, d'efficacité scientifique et technique et d'exemplarité vis à vis d'autres espaces.** L'Etat confie la gestion des réserves à des collectivités locales, des établissements publics ou des associations. Les élus, les propriétaires, les associations et tous les partenaires intéressés par la réserve participent au comité consultatif, présidé par le préfet. Le travail en réseaux -géographique, thématique et national- est encouragé.

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les moyens de fonctionnement augmentent de 25 % pour être fixés à 10,055 millions d'euros (65,95 millions de francs) permettant l'application de la charte du personnel, approuvée en avril 2001 par l'assemblée générale des Réserves naturelles de France. En effet, une étude réalisée en juin 2000 avait montré la grande disparité de situation, en termes de statut comme de rémunération, des agents des réserves naturelles.

La charte du personnel fixe la liste des emplois et des activités des personnels des réserves naturelles et propose une grille de salaires adaptée de la convention collective de l'animation socio-culturelle.

● A l'occasion de la première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, le Gouvernement a fait adopter un article additionnel 43 G, modifiant les articles L. 332-1, L. 332-6, L. 332-8, L. 332-10, L. 332-12, L. 332-13 et L. 332-19 du code de l'environnement. Il est proposé que la décision de classement d'une réserve naturelle soit prononcée non plus par décret, mais par délibération du Conseil régional, ainsi que la définition des modalités de gestion et de contrôle des prescriptions contenues dans l'acte de classement, la modification de l'aspect ou de l'état de la réserve naturelle et son éventuel déclassement.

Toutefois, les articles modifiés prévoient que l'Etat peut procéder au classement de réserves naturelles afin d'assurer ses obligations en matière de droit communautaire ou résultant d'une convention internationale.

Il est également maintenu qu'il procède, également, au classement de réserves naturelles, par décret en Conseil d'Etat, à défaut du consentement d'au moins un propriétaire.

Enfin, il est prévu que les 150 réserves bénéficiant d'ores et déjà d'un classement conservent le même statut juridique.

D'après les informations reçues par votre rapporteur pour avis, l'administration estime que la dotation budgétaire annuelle déléguée par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux DIREN, au profit des réserves naturelles qui assurent une mission de service public, doit être maintenue.

Il n'y aurait donc aucune conséquence à prévoir, en 2002 et ultérieurement, pour le budget de l'Etat du fait de la mise en place de la décentralisation des règles relatives aux réserves naturelles.

Les responsables du réseau des réserves naturelles sont loin de partager cette opinion. Ils déplorent tout d'abord que cette modification soit intervenue « *en catimini* », sans aucune concertation préalable et ils disent craindre que l'Etat ne puisse plus assurer son rôle d'arbitre et de coordonnateur indispensable à la déclinaison cohérente, sur l'ensemble du territoire, d'un projet national de protection du patrimoine situé entre l'échelon européen et local.

De plus, rien n'est dit sur les transferts de ressources aux régions liés à ce transfert de compétences, ce qui n'est guère satisfaisant au regard de l'équilibre financier du budget des collectivités territoriales.

Néanmoins, les gestionnaires des réserves naturelles soulignent tout l'intérêt de renforcer la compétence des régions dans le domaine de la préservation du patrimoine naturel.

Pour aboutir à une vraie réforme dans la gestion des réserves naturelles, ils préconisent d'opérer une distinction entre les politiques menées au niveau national et régional, afin que celles-ci soient complémentaires et non concurrentes. Tout en confiant aux régions un véritable outil de conservation du patrimoine naturel, ils souhaitent ainsi voir renforcer le caractère exceptionnel et exemplaire des réserves naturelles nationales.

*

*

*

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à l'environnement, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002.