

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean-Pierre Bel, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jean-Marie Bockel, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Christian Demuynck, Denis Detcheverry, Mme Muguette Dini, MM. Alain Dufaut, Louis Duvernois, Jean-Paul Emin, Hubert Falco, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Pierre Laffitte, Alain Journet, André Labarrère, Philippe Labeyrie, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Melot, MM. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallet, Marcel Vidal, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A.345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 9) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN BUDGET RESSERRÉ AUTOUR DE PRIORITÉS D' ACTIONS CLAIREMENT DÉFINIES	7
A. UN ENGAGEMENT FORT EN FAVEUR DE LA RATIONALISATION DES DÉPENSES	8
1. <i>Un recentrage sur les missions essentielles du ministère</i>	8
a) Le « décroisement » des financements entre l'Etat et les agences de l'eau.....	9
b) La redéfinition du périmètre d'intervention de l'ADEME.....	9
2. <i>La contribution du ministère à l'effort de maîtrise des dépenses de structure : la réduction des moyens de fonctionnement</i>	11
3. <i>La poursuite du rétablissement du taux de consommation des crédits</i>	12
B. DE LA PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT À LA LOLF : LA NOUVELLE NOMENCLATURE DU BUDGET DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN 2005	13
1. <i>Une lecture par titre faussée par la modification du rattachement des expérimentations</i>	13
2. <i>La présentation de la nouvelle nomenclature LOLF : des inquiétudes suscitées par l'absence de programme pour la gestion des crédits de l'eau</i>	15
C. LA POURSUITE ET L'EXTENSION DES EXPÉRIMENTATIONS DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOÛT 2001	16
1. <i>L'extension en 2005 aux régions Bourgogne, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes de l'expérimentation réalisée en 2004 en région Midi-Pyrénées</i>	17
2. <i>La participation des établissements publics sous tutelle : une première expérimentation menée par l'ADEME</i>	18
II. LE TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ DES CHAMPS D' ACTION DU MINISTÈRE	20
A. LE SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	22
B. LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES : LA CLARIFICATION DES RÔLES RESPECTIFS DE L'ETAT ET DES AGENCES DE L'EAU, EN PRÉVISION DE L' ADOPTION DE LA LOI SUR L'EAU	24
1. <i>Des crédits en baisse, reflet du décroisement des financements entre le ministère et les agences de l'eau</i>	24
2. <i>La lutte contre les inondations : une priorité nationale</i>	25
3. <i>Vers une nouvelle gouvernance : la réforme de la loi sur l'eau</i>	28

C. LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES : DES PRIORITÉS IDENTIFIÉES	29
1. <i>La prévention des risques industriels : le renforcement de l'inspection des installations à risque, dans la perspective de la transposition des nouvelles directives</i>	30
2. <i>La prévention des risques naturels : priorité à la poursuite de l'élaboration des plans de préventions des risques (PPR)</i>	31
3. <i>Les subventions aux établissements publics : des évolutions contrastées</i>	33
D. LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES : PRIORITÉ À LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ET À NATURA 2000	35
1. <i>La mise en œuvre de la stratégie nationale en faveur de la biodiversité</i>	36
2. <i>La traduction budgétaire de la mise en œuvre de la stratégie nationale</i>	38
III. LE RÉSEAU DES ESPACES RÉGLEMENTÉS ET LA POLITIQUE DES PAYSAGES : QUELLE PLACE DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 ?	42
A. LE RÉSEAU DES ESPACES RÉGLEMENTÉS AU TITRE DE LA NATURE ET DES PAYSAGES : LA PRIORITÉ AUX RÉSERVES NATURELLES	43
1. <i>Les réserves naturelles : des crédits en hausse destinés en priorité au « désendettement » et aux réserves existantes.</i>	44
a) Les données budgétaires	44
b) L'exemple de trois réserves naturelles : des hommes engagés au quotidien dans la lutte contre la dégradation du patrimoine naturel.	46
2. <i>Des crédits en baisse pour les parcs nationaux et pour le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.</i>	51
B. LA POLITIQUE DES PAYSAGES : LA GRANDE OUBLIÉE DU PROJET DE LOI DE BUDGET POUR 2005 ?	56
1. <i>Elle s'appuie sur trois axes principaux</i>	56
2. <i>Initier une réflexion sur les moyens et la place que l'Etat veut consacrer à la préservation et la mise en valeur des sites français.</i>	59
EXAMEN EN COMMISSION	61

Mesdames, Messieurs,

Les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable s'élèvent en 2005 à un peu plus de **825 millions d'euros**, ce qui représente, à structure constante, une réduction nominale de 3,6 % par rapport à 2004.

Alors que les menaces qui pèsent sur le patrimoine naturel s'intensifient : -à titre d'exemple, le rythme d'extinction des espèces connues est actuellement de 1 000 à 10 000 fois supérieur au rythme naturel, du fait des activités humaines-, votre rapporteur ne peut que regretter que le ministère de l'écologie et du développement durable soit si peu doté.

Face à ces inquiétudes, le Gouvernement a répondu qu'il s'était engagé à inscrire en loi de finances rectificative **une enveloppe supplémentaire de 141 millions d'euros**, dont plus de 90 % renforceront les crédits d'intervention de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, qui subit une réduction de 47 % de ses crédits dans le projet de loi de finances initial.

Même si cette méthode semble à votre rapporteur refléter **la fragilité de la structure financière du budget** du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD), que traduisait déjà en 2004 le prélèvement opéré sur les agences de l'eau (210 millions d'euros dont 135 ont été mis à la disposition de l'ADEME), il lui semble indispensable de soutenir un établissement qui tient un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable.

Particulièrement sensible à la préservation du patrimoine naturel, votre rapporteur ne peut qu'exprimer sa satisfaction face à la décision du ministère d'octroyer des marges financières plus importantes aux gestionnaires des réserves naturelles.

Les difficultés financières dans lesquelles ces gestionnaires ont été placés, faute d'attribution de crédits d'investissement au cours des deux dernières années, dont votre rapporteur a pu concrètement se rendre compte au cours d'un déplacement dans les réserves des ballons des Vosges et de la Petite Camargue alsacienne en juin dernier, rendaient ce rétablissement indispensable.

Il sera particulièrement attentif à ce que les crédits supplémentaires soient destinés en priorité aux réserves qui se trouvent dans les situations les plus critiques.

Enfin, votre rapporteur souhaite attirer l'attention de ses collègues sur deux projets de loi, portant respectivement sur les parcs naturels et sur la politique de l'eau, qui sont actuellement en préparation, et qui devraient être présentés au Parlement dans le courant de l'année 2005.

Il souhaite que leur examen en séance publique soit l'occasion d'un débat approfondi sur chacun de ses sujets, actions essentielles du ministère.

I. UN BUDGET RESSERRÉ AUTOUR DE PRIORITÉS D' ACTIONS CLAIREMENT DÉFINIES

Les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable s'élèvent à un peu plus de **825 millions d'euros** dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2005, contre 856 millions d'euros en 2004, soit une **réduction nominale de - 3,6 %**.

Il faut noter que cette baisse ne concerne pas le budget civil de recherche et développement (BCRD), dont le montant augmente de 1,3 million d'euros, soit plus de 1 %.

Hors BCRD, les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2005 représentent **574, 24 millions d'euros**, soit une baisse de 5,4 % par rapport à 2004.

Cette réduction, qui n'est ni uniforme ni généralisée, doit être examinée à la lumière de l'engagement du Gouvernement d'abonder ce budget d'une **enveloppe supplémentaire de 141 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004**, dont 92 % (130 millions), sont destinés à renforcer les crédits d'intervention de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), en baisse de 47 % (passant de 100 à 63 millions d'euros).

Si votre rapporteur ne peut qu'approuver la décision du Gouvernement de soutenir un établissement qui tient un rôle essentiel dans la stratégie des pouvoirs publics pour promouvoir le développement durable, la procédure utilisée, -consistant à présenter un budget qui ne reflète pas la réalité des crédits disponibles et sur lequel portera pourtant le vote du Parlement-, lui semble refléter **la fragilité de la structure financière du budget** du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD).

Après le prélèvement opéré en 2004 sur les agences de l'eau (210 millions d'euros dont 135 ont été mis à la disposition de l'ADEME), c'est à un autre détour qu'a recours l'Etat pour parvenir à financer sa politique en faveur de l'environnement.

Si l'on examine le budget du ministère de l'écologie et du développement durable hors des ressources de l'« ADEME » et hors des crédits consacrés à la « recherche » -251 millions regroupés dans un programme interministériel spécifique dans la nouvelle nomenclature de la loi de finances-, **les moyens de paiement du ministère consacrés à la mise en œuvre de ses différentes politiques croissent de + 0,9 %**, ce qui correspond à une augmentation nominale de + 5 millions d'euros.

Cette progression douce recouvre des évolutions contrastées, qui sont le reflet :

- d'une part, **des arbitrages opérés par le ministère en faveur de politiques jugées prioritaires** : notamment le contrôle des installations industrielles et la mise en œuvre de la stratégie nationale en faveur de la biodiversité (SNB), cette dernière bénéficiant d'une enveloppe globale de 75,6 millions d'euros en 2005 ;

- d'autre part, **d'un recentrage des moyens d'actions sur le cœur de compétence du ministère**, notamment dans la perspective de l'adoption de deux importants projets de loi dans le courant de l'année 2005, portant respectivement sur l'eau et sur les parcs nationaux.

A. UN ENGAGEMENT FORT EN FAVEUR DE LA RATIONALISATION DES DÉPENSES

Tant la contrainte financière que les impératifs de discipline budgétaire ont conduit le ministère de l'écologie et du développement durable à s'engager, d'une part, dans une stratégie de recentrage sur les missions qui relèvent de son cœur de compétence, d'autre part, dans un effort d'optimisation de ses dépenses de structure. L'amélioration du taux de consommation des crédits devrait, par ailleurs, être poursuivie en 2005.

1. Un recentrage sur les missions essentielles du ministère

La logique qui a présidé à la clarification des missions assumées par les services centraux du ministère a suivi un double mouvement de désengagement, -traduction du transfert progressif de la charge administrative, technique et financière des opérations structurantes locales aux établissements publics sous tutelle ou aux services déconcentrés-, et parallèlement, de recentrage sur des missions d'observation, d'animation et d'expertise, qui relèvent naturellement des compétences de l'échelon national.

On trouve la traduction budgétaire de ce double mouvement, d'une part, dans la poursuite de la politique de « décroisement » des financements entre l'Etat et les agences de l'eau, d'autre part, dans la redéfinition du périmètre d'intervention de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

a) Le « décroisement » des financements entre l'Etat et les agences de l'eau

Tant les engagements européens de la France -issus notamment de la transposition de la directive cadre du 23 octobre 2000- que les observations de la Cour des comptes, notamment sur la mise en œuvre décevante du 7^e programme d'intervention des agences de l'eau (9,2 milliards d'euros d'engagements sur les années 1997-2002), ont amené les services du ministère à réfléchir à une meilleure coordination de leurs actions avec celles conduites par ces agences.

Le 26 mars 2002, le ministère de l'environnement a adressé une circulaire aux préfets ordonnateurs de bassin relative au système national d'information sur l'eau, mentionnant une simplification des modalités de financement, visant à « décroiser » les financements provenant des agences de l'eau et du FNSE et une définition des principes d'organisation des réseaux.

La volonté de l'Etat de reprendre à sa charge les missions d'expertise et d'observation se traduit dans le projet de budget pour 2005 par un fort recul des dotations consacrées, d'une part, à la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques (- 183 % sur « l'action 15 » de la nouvelle nomenclature budgétaire) et, d'autre part, à la prévention des risques technologiques et des pollutions (- 5,2 % sur « l'action 11 »).

b) La redéfinition du périmètre d'intervention de l'ADEME

En concertation avec les ministères de tutelle, l'ADEME a décidé de redéfinir ses orientations stratégiques -notamment dans le domaine des déchets- et de se concentrer davantage sur son cœur de métier, à savoir la mise en œuvre de ses capacités **d'expertise, d'animation et d'apport technique**, afin de convaincre non seulement ses partenaires institutionnels et professionnels, mais aussi le grand public, de la nécessité d'agir concrètement en faveur de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, tout en les aidant à monter, à financer et à réaliser leurs futurs projets.

Dans cette perspective, un avenant au contrat de plan pluriannuel a été signé le 7 septembre 2004, dont l'objectif est d'adapter les objectifs de l'ADEME aux priorités des pouvoirs publics et au niveau, en baisse, des moyens financiers qui lui sont alloués.

Un tableau de répartition des autorisations de programme de l'Agence par thème d'intervention (2002-2004) traduit les arbitrages réalisés entre les divers domaines d'action :

(en millions d'euros)

	EPRD initial 2002	EPRD initial 2003	EPRD initial 2004
Déchets	132,51	155,19	76,139
Transport et air	59,76	44,01	39,425
Utilisation rationnelle de l'énergie	39,25	35,91	37,136
Bruit	17,53	17,00	1,540
Énergies renouvelables	48,00	49,75	61,473
Actions transversales	30,83	30,42	41,207
Actions internationales	3,85	5,04	5,149
TOTAL	331,73	337,32	262,069

Le cas de **la politique des déchets**, dont la dotation baisse de 47,3 %, traduit par exemple la redéfinition du dispositif d'aides conformément aux nouvelles priorités définies dans la communication en Conseil des ministres du 4 juin 2003. La prévention, le recyclage et l'amélioration de l'information sont désormais privilégiés, via l'organisation de colloques, la mise en place d'opérations telles que « déchets moins 10 % », « Stop Pub », ou le soutien à la recherche et au développement.

Concomitamment, les aides financières destinées aux communes et à leurs groupements, mais aussi aux entreprises, sont dorénavant plus ciblées et restreintes à certains types d'opérations : à titre d'exemple, les soutiens aux usines d'incinération et à la mise en place des collectes sélectives ont cessé.

Parallèlement, le renforcement des moyens alloués à **l'utilisation rationnelle de l'énergie** (+ 3,4 %), correspond à la montée en charge des interventions portant sur la sensibilisation des consommateurs (aides à la décision, aux opérations exemplaires et au développement des Espaces Info Énergie).

Il s'agit également de développer les outils destinés à la mise en œuvre du projet de loi sur l'énergie actuellement en préparation (notamment les certificats d'économies d'énergie), la formation et la communication (la campagne relative aux économies d'énergie et au changement climatique « faisons vite, ça chauffe » lancée en mai 2004, notamment) ainsi que la recherche et le développement dans tous les secteurs (habitat, tertiaire, industrie, agriculture, transports), pour préparer les futures évolutions technologiques.

2. La contribution du ministère à l'effort de maîtrise des dépenses de structure : la réduction des moyens de fonctionnement

Afin de disposer de marges d'intervention suffisantes pour financer ses interventions prioritaires, le ministère s'est engagé à soutenir un effort important de réduction de ses moyens de fonctionnement en 2005 : une économie d'environ **3 millions d'euros** devrait ainsi être réalisée sur les frais de structure.

La dotation du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) en moyens de fonctionnement pour 2005 s'élève à **33,315 millions d'euros**, répartis comme suit entre l'administration centrale et les services déconcentrés :

CHAPITRE/ARTICLE	DOTATION 2004 DO/CP	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005 DO/CP
34-98/10 services déconcentrés	16 862 320 € dont 958 339 € « expérimentation LOLF »	15 841 812 € dont 3 907 032 € « expérimentation LOLF »
34-98/20 administration centrale	19 533 834 €	17 473 625 €
TOTAL	36 396 154 €	33 315 437 €

Destinés au fonctionnement des services centraux et déconcentrés, ces crédits serviront notamment à financer :

- les moyens courants hors immobilier et informatique (à hauteur de 11 millions d'euros) ;
- la gestion immobilière (location et maintenance), pour un montant de 8,6 millions d'euros ;
- les systèmes d'information pour un montant de 4,1 millions d'euros ;
- l'information et la communication (2,4 millions d'euros) ;
- la formation (2,1 millions d'euros).

Les efforts de réduction portent sur les moyens de fonctionnement courant des inspections des installations classées (pour un montant de 0,4 million d'euros) et des directions régionales de l'environnement (pour un montant de 0,77 million d'euros).

Ceci n'empêche pas le ministère de l'écologie et du développement durable de figurer parmi les rares départements ministériels à **augmenter ses effectifs globaux de 20 emplois.**

Cette création nette est issue :

- d'un renfort par création de 25 emplois pour l'inspection des installations classées ;

- d'un renfort par transfert de 25 emplois depuis le ministère chargé de l'industrie pour l'inspection des installations classées ;

- d'un renfort net de 10 emplois dans les services de prévision des crues ;

- d'une suppression de 40 emplois (23 départs à la retraite et 17 postes vacants) au titre de l'effort global du Gouvernement pour l'emploi public.

Par ailleurs, 69 emplois sont créés afin d'accueillir les agents de l'Institut français de l'environnement (IFEN), transformé d'établissement public à caractère administratif en service à compétence nationale à compter du 1^{er} janvier 2005.

3. La poursuite du rétablissement du taux de consommation des crédits

Après une croissance forte mais mal maîtrisée à la fin des années 90, qui s'est traduite par une sous-consommation des crédits, (moins de 50 % en 2000), et par un gonflement concomitant des reports de crédits, le budget du ministère de l'écologie et du développement durable a renoué avec un taux de consommation approprié, stabilisé à un montant proche du milliard d'euros.

En 1999, en effet, date de l'inscription des crédits destinés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au sein du budget du ministère de l'écologie et du développement durable, à la suite de la création de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), un « stock » de trésorerie s'était constitué, dû principalement à la très faible utilisation des crédits de paiement destinés à l'ADEME.

En 2003, ce taux s'était nettement amélioré, tant en fonctionnement qu'en investissement : s'agissant des dépenses ordinaires, en dépit de la levée tardive du gel de la quasi-intégralité des reports de 2002 jusqu'à la fin de la gestion 2003, la consommation des crédits est passée de 66,7 % en 2002 à 96 % en 2003, le taux de consommation dépassant les 90 % sur chaque titre.

L'utilisation des dépenses d'investissement, dans leur généralité, a également fortement progressé en 2003, passant de 54,7 % à 90,3 % pour le titre V et doublant presque pour le titre VI pour atteindre 97,7 % en 2003 contre 48,7 % en 2002.

Le 30 juin 2004, malgré la mise au point tardive de la répartition de la régulation budgétaire, le taux de mandatement atteignait, hors dépenses de personnel, 40,52 % des crédits disponibles et le taux d'engagement comptable 71,77 %, contre 69,39 % en 2003. Cette amélioration est notamment due au recours plus systématique aux engagements provisionnels, qui peuvent aller jusqu'à 80 % des crédits ouverts en loi de finances initiale en corollaire d'une programmation plus précise.

Quant aux chapitres de subvention d'investissement, si le taux de consommation affiché au premier semestre 2004 était de 47 %, il convient de rappeler qu'en 2003, avec un taux de 41 % au premier semestre, la consommation atteignait les 97,65 % en fin d'exercice.

B. DE LA PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT À LA LOLF : LA NOUVELLE NOMENCLATURE DU BUDGET DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPEMENT DURABLE EN 2005.

La présentation par agrégat des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable pour 2005, et leur comparaison par rapport au budget voté de 2004 est rendue cette année plus délicate, par la conjonction de deux facteurs :

- l'extension de la préfiguration de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 déjà réalisée en région Midi-Pyrénées aux régions Bourgogne, Provence-Alpes-Côtes-d'Azur et Rhône-Alpes, et à l'ADEME, d'une part ;

- la transformation de l'Institut français de l'environnement (IFEN) en service à compétence nationale à compter du 1^{er} janvier 2005, d'autre part.

1. Une lecture par titre faussée par la modification du rattachement des expérimentations

Ayant pour objectif de préfigurer une gestion en autorisations d'engagement et crédits de paiement, l'extension des préfigurations de la mise en œuvre de la LOLF en région s'est traduite par la création au sein de la nomenclature budgétaire de trois chapitres (59-01, 59-02 et 59-03) correspondant aux trois programmes de la mission.

Les modifications de nomenclature qui en ont résulté ont affecté l'ensemble des titres, qui ont subi des diminutions artificielles de crédits :

- 13,5 millions d'euros en moins sur le titre III (matériel et fonctionnement des services), correspondant principalement aux transferts sur les chapitres 59-01 à 59-03 des crédits pour les régions qui préfigureront la LOLF en 2005 ;

- 32,4 millions d'euros soustraits au titre IV (interventions publiques) correspondant quasi exclusivement au transfert sur les 59-01 à 59-03 (12,3 millions d'euros) et 69-01 (30 millions d'euros) respectivement pour les quatre régions et l'ADEME qui préfigureront la LOLF en 2005 ;

Parallèlement, les crédits des titres V et VI ont été artificiellement abondés respectivement de :

- 36,63 millions d'euros inscrits au titre V (investissements exécutés par l'Etat), représentant l'ensemble des crédits des trois programmes du ministère de l'écologie et du développement durable pour les quatre régions où sera préfigurée la LOLF (Midi-Pyrénées, Bourgogne, PACA et Rhône-Alpes) ;

- 63 millions d'euros de dotation sur le titre VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat), représentent **la dotation de l'ADEME** au titre de l'expérimentation LOLF (subvention de fonctionnement et d'investissement des ex-chapitres 44-20 articles 20 et 67-30).

Par ailleurs, la transformation de l'Institut français de l'environnement (IFEN) en service à compétence nationale à compter du 1^{er} janvier 2005 a pour conséquence la disparition de la subvention de fonctionnement qui lui était attribuée, inscrite en dépense ordinaire sur l'agrégat relatif au soutien des politiques environnementales (- 5,4 millions d'euros en 2004), augmentant la contraction des crédits figurant au titre III de ce chapitre.

La ventilation des dotations des expérimentations à l'intérieur des titres permet de constater que les **crédits de fonctionnement** (total des titres III et IV) connaissent une légère hausse (+1 %) par rapport à 2004, alors que **les dépenses d'investissement** subissent, une contraction de plus de 20 % pour l'ensemble des titres V et VI.

Encore faut t-il distinguer, au sein des crédits d'investissement, ceux qui sont directement exécutés par l'Etat (titre V), dotés d'une enveloppe budgétaire en augmentation de + 18 % par rapport à 2004, et ceux qui prendront la forme de subventions accordées par l'Etat (titre VI).

Ce sont précisément **les subventions d'investissement qui accusent le plus fort recul**, puisque le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une

enveloppe de 114 millions d'euros, comprenant la dotation de l'ADEME, en diminution de 30% par rapport à 2004.

Si cette forte diminution sera partiellement compensée en loi de finances rectificative pour 2004, elle traduit également le recentrage des missions du ministère sur son cœur de compétences, à savoir l'animation, l'information, l'observation et le soutien des comportements écologiques, et parallèlement, une sélectivité plus forte des aides financières, ciblées sur des actions restreintes, comme indiqué précédemment.

2. La présentation de la nouvelle nomenclature LOLF : des inquiétudes suscitées par l'absence de programme pour la gestion des crédits de l'eau

Les « actions » qui, dans le cadre de la réforme budgétaire imposée par la loi organique relative aux lois de finances, succèdent aux actuels « agrégats » n'en reprennent pas la configuration actuelle.

La mission « *Ecologie et développement durable* » du ministère est découpée en trois programmes, portant respectivement sur :

- la « *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* » (prog. 1), dont le directeur de la prévention des pollutions et des risques du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) est désigné comme responsable ;

- la « *Gestion des milieux et biodiversité* » (prog. 2), sous la responsabilité du directeur de la nature et des paysages ;

- le « *Soutien aux politiques environnementales et développement durable* » (prog. 3), confié à la directrice générale de l'administration, des finances et des affaires internationales.

Par ailleurs, le programme 7, consacré à la « *recherche dans le domaine des risques et pollutions* », placé sous la responsabilité du directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère de l'écologie et du développement durable, fait partie de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». Il regroupe les actions de recherche en appui aux politiques publiques de l'écologie et du développement durable, financées sur le budget civil de la recherche et du développement (BCRD) alloué au ministère.

Il résulte de cette présentation que, notamment, « *l'eau et le patrimoine naturel* » sont regroupés dans une même « *action de politique* ».

Votre rapporteur s'inquiétait, l'année dernière, des conséquences de cette fusion et souhaitait qu'elle ne prélude pas à une marginalisation de la politique en faveur du patrimoine naturel.

Si, dans le projet de budget pour 2005, cela ne semble pas être le cas, en revanche, l'absence de programme regroupant les différentes « actions » relatives à la politique de l'eau –réparties dans la nouvelle nomenclature entre les programmes 1 « *prévention des risques et lutte contre les pollutions* » et 2 « *gestion des milieux et biodiversité* »– semble susciter des appréhensions, notamment au sein de la direction de l'eau, s'agissant de la coordination nécessaire à la gestion de ces crédits.

Votre rapporteur sera donc particulièrement attentif à cet aspect, au moment du suivi des expérimentations réalisées dans les régions pilotes.

C. LA POURSUITE ET L'EXTENSION DES EXPÉRIMENTATIONS DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOÛT 2001

En 2004, la préfiguration de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ne concernait que la région Midi-Pyrénées.

Elle concernait la globalisation des crédits des chapitres 31-95 (vacations), 33-90 (charges sociales liées aux vacances), 33-91 (prestations sociales), 33-92 (action sociale), 34-98 (moyens de fonctionnement des services) et 44-10 (encouragements et interventions) pour les dépenses ordinaires et des autorisations de programme et des crédits à l'intérieur du titre V (hors immobilier) et du titre VI pour les dépenses en capital, pour un montant global de **5,15 millions d'euros**.

Elle avait notamment pour objet de tester les conditions de la programmation et de la réalisation de la gestion au sein d'un budget opérationnel de programme à l'échelle d'une région.

Au 15 juin 2004, quatre enseignements pouvaient être dégagés :

- la mise en place d'un dialogue de gestion interne à la région entre les services chargés de la mise en œuvre des politiques du ministère s'est traduite par **le renforcement des rôles du comité de coordination de l'environnement et du comité de pilotage** ;

- la globalisation des crédits, qui demeure certes incomplète dans la mesure où elle conserve le clivage entre dépenses ordinaires et dépenses en capital, a permis de mener une première utilisation de la capacité de fongibilité ;

- en l'absence d'outil de suivi immédiatement disponible, une charte de bonne gestion a été définie et validée par les huit préfets concernés en février 2004, qui précise les engagements des partenaires afin de se doter d'une organisation et de règles permettant d'optimiser la gestion des crédits et de conduire et de renseigner les tableaux de suivi ;

- les échanges de la direction régionale de l'environnement (DIREN), en tant que responsable du budget opérationnel de programme (BOP), avec les 24 unités opérationnelles ont révélé un niveau d'appropriation de la LOLF très hétérogène, faisant apparaître la nécessité d'un dispositif de formation, afin que la mobilisation pour le suivi des crédits et des actions soit suffisante.

Ces premiers enseignements ont débouché sur **l'élaboration d'un plan d'action partagé** qui doit permettre d'optimiser la gestion des crédits, d'achever le travail sur les indicateurs de performance régionaux et d'élaborer les trois BOP 2005 (un pour chacun des trois programmes).

1. L'extension en 2005 aux régions Bourgogne, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes de l'expérimentation réalisée en 2004 en région Midi-Pyrénées

En 2005, **tous les services des régions considérées mettant en œuvre les actions du ministère participeront à l'expérimentation**, alors qu'en 2004, les crédits de fonctionnement des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) de Midi-Pyrénées en étaient exclus, d'où la modification de la présentation dans le projet de loi de finances pour 2005, consistant à rattacher ces préfigurations aux actions correspondantes de la mission écologie et développement durable.

Les crédits sont regroupés au sein de trois chapitres en fonction des programmes : le 59-01, correspondant à la prévention des risques et à la lutte contre les pollutions (programme 1), le 59-02, relatif à la gestion des milieux et à la biodiversité (programme 2) et le 59-03, lié au soutien aux politiques environnementales et au développement durable (programme 3). Ils s'élèvent à un montant de **49,5 millions d'euros**, inscrits au titre V de l'ancienne nomenclature budgétaire.

L'expérimentation est basée sur trois axes :

- la mise en œuvre de la gestion par programme ;
- le rapprochement de la DRIRE et de la DIREN (dans les régions concernées, la responsabilité des deux directions est fusionnée) ;
- la mise en place de chefs de pôle.

Il faut enfin noter que, selon les documents transmis par le ministère, la région Midi-Pyrénées sera la seule à ne disposer que d'un BOP par programme, soit trois en tout, incluant, en ce qui concerne les programmes 1 et 2, les crédits de bassin. Dans les autres régions, en effet, il est prévu que le programme 1 et le programme 2 auront, chacun, deux BOP.

Par ailleurs, dans les régions où la direction régionale de l'environnement (DIREN) gère les crédits d'un bassin hydrographique, des unités opérationnelles ont été mises en place correspondant aux objectifs et moyens à l'échelle d'un bassin.

2. La participation des établissements publics sous tutelle : une première expérimentation menée par l'ADEME

Sous l'impulsion de la direction de la réforme budgétaire, il a été décidé d'engager une préfiguration de la LOLF afin d'appréhender l'intervention des établissements publics dans le nouveau cadre budgétaire.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), établissement sous co-tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable et des ministères chargés de l'industrie et de la recherche, s'est portée candidate pour préfigurer le changement au titre du ministère.

La préfiguration est pilotée, au sein du ministère, par la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR), direction de tutelle, et par la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI).

A compter du 1^{er} janvier 2006, l'ADEME participera donc à **l'exécution du programme intitulé « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »** et plus particulièrement à la mise en œuvre des actions « Prévention des risques technologiques et des pollutions », « Gestion des déchets et évaluation des produits » et « Lutte contre le changement climatique ».

La préfiguration avec l'ADEME se limite donc à la mission écologie et développement durable, c'est-à-dire aux crédits des chapitres 44-20, (article 20), et 67-30 pour l'ensemble des articles de la nomenclature de prévision actuelle qui seront regroupés dans un chapitre unique, le 69-01, pour un montant de **63 millions d'euros**.

Cette préfiguration poursuit trois objectifs principaux :

- établir la manière dont l'ADEME s'inscrit dans la maquette de la mission écologie et développement durable ;

- tester les circuits de mise à disposition à l'ADEME des crédits ;
- définir les conditions du compte rendu par l'ADEME de la mise en œuvre des objectifs correspondant aux actions auxquelles elle participe.

Elle doit permettre de vérifier les conditions de la compatibilité du mode de financement tel qu'il résultera de la mise en œuvre de la LOLF, c'est-à-dire à partir d'un programme budgétaire, avec le régime budgétaire et comptable de l'ADEME.

II. LE TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ DES CHAMPS D'ACTION DU MINISTÈRE

La pertinence de la présentation des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable pour 2005 dans la nomenclature traditionnelle, et sa comparaison avec le budget voté de 2004 impliquent que soient ventilées les dépenses liées aux expérimentations, regroupées en 2004 dans les moyens des services (Titre III), et en 2005 dans les investissements exécutés par l'Etat (Titre V) et les subventions d'investissements accordés par l'Etat (Titre VI).

Après avoir réparti les crédits correspondants entre les différents agrégats budgétaires, l'évolution des enveloppes budgétaires des agrégats peut être résumée dans le tableau suivant :

(En millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution %
Protection de la nature, des sites et des paysages	107,63	122,7	+ 14
Protection de l'eau, et des milieux aquatiques	108,42	95,4	- 12
Prévention des pollutions et des risques	408,79	384,27	-6
Soutien aux politiques environnementales	231,29	222,86	-3,6
TOTAL	856,14	825,23	- 3,6

(Source : bleu « Ecologie et développement durable »)

La répartition des crédits par « actions » au sein des « programmes » de la nouvelle nomenclature budgétaire donne, comme le montre le tableau ci-après, une vision plus claire de la destination des fonds, conformément à l'esprit de la réforme de la loi organique.

L'évolution des enveloppes budgétaires dans la nomenclature LOLF (en tenant compte de l'ADEME) est établie comme suit :

(En millions d'euros)

<i>Libellé des programmes, actions et sous-actions</i>	LFI 2004 (DO+CP)	PLF 2005	Évolution %
Programme 1- Prévention des risques et lutte contre les pollutions	245	205,64	- 19,2 %
Action 11 - Prévention des risques technologiques et des pollutions	81,6	77,5	- 5,2 %
Action 12 - Prévention des risques naturels	9,2	12,3	+ 24,8 %
Action 13 - Protection des dommages	40,25	48	+ 16,2 %
Action 14 - Gestion des déchets et évaluation des produits	58,7	34,24	- 71,3 %
Action 15 - Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	28,6	10,1	- 183 %
Action 16 - Lutte contre le changement climatique	26,65	23,4	- 13,8 %

Programme 2- Gestion des milieux et biodiversité	153,7	159,97	+ 3,9 %
Action 21- Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	37,73	30 467	- 23,9 %
Action 22 - Gouvernance dans le domaine de l'eau	6, 08	6,81	+ 10,6 %
Action 23 - Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages	48,51	47,1	- 3 %
Action 24 - Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel	61,43	75,6	+ 18,7 %
Programme 3 - Soutien aux politiques environnementales et de développement durable	208,7	208,6	- 0,1 %
Action 31 -Développement durable	14,9	14,85	- 0,9 %
Action 32 - Données environnementales	5,8	3,4	- 71,2 %
Action 33 - Action internationale	3,05	2,95	- 3,4 %
Action 34 - Qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement	1,14	1,1	- 3 %
Action 36 - Information et communication	3,4	3,07	- 11 %
Action 35 - Management et soutien	177,55	181,23	+ 2 %
Action 37 - Commission nationale du débat public	2,012	2,012	
Programme recherche	249,65	251	+ 0.53 %
Action R1 - Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques technologiques et des pollutions	4,57	4,57	
Action R2 - Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires environnementaux	0, 824	0, 824	-
Action R3 - Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques nucléaires	235,43	236,779	+ 0,6 %
Action R4 - Recherche et développement dans le domaine de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	0	0	0
Action R5 - Pilotage et animation du programme	8,83	8,83	-

(Source : MEDD)

Il ressort de la lecture comparative de ces deux tableaux que, sous la contrainte financière, le ministère a fait porter l'effort budgétaire sur certaines actions, dont les contours et les moyens d'intervention ont été réévalués. Il s'agit notamment de :

- la politique de l'eau (-183 % et -24 % sur les « actions 15 et 21 »), pour laquelle le ministère poursuit un effort de clarification des compétences et de décroisement des financements, dans l'attente de l'adoption d'un projet de loi sur l'eau en 2005 ;

- la politique des déchets (« Action 14 - Gestion des déchets et évaluation des produits »), dont les crédits correspondants passent de

58,7 millions en 2004 à 34,24 millions d'euros en 2005, en diminution de 71,3 %, traduisant les nouvelles priorités opérationnelles définies en 2003 par l'Etat, à savoir un recentrage –notamment des missions de l'ADEME dans ce domaine- sur l'animation et l'apport technique, au détriment des aides financières, plus ciblées et plus resserrées, restreintes à certains types d'opérations.

Parallèlement, certaines politiques jugées prioritaires sont dotées de crédits supplémentaires, afin de permettre le renforcement des actions portant sur :

- la mise en œuvre de la stratégie nationale en faveur de la biodiversité adoptée en février 2004. En 2005, ce sont ainsi **75,60 millions d'euros** (inscrits à « l'action 24 - *Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel* ») qui seront consacrés au partenariat avec les collectivités territoriales et les opérateurs publics (parcs naturels régionaux, réserves de biosphère, opérations Grands Sites...), à la préservation des espèces animales et végétales, à la sauvegarde de l'espace littoral, à l'inventaire, l'expertise, aux méthodes de gestion et à la formation relatives au patrimoine naturel et paysager, ainsi qu'à la conservation des espèces et des habitats d'intérêts européens dans le réseau Natura 2000 ;

- le contrôle des installations industrielles, -auquel sont consacrés **32,6 millions** d'euros en 2005, ce qui représente une augmentation de 26,3 % par rapport à 2004 ;

- la mise en œuvre du plan national santé-environnement, confiée à l'**Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)**, dont les crédits augmentent de **73 %**, pour atteindre 4,02 millions d'euros (DO+CP) en 2005.

A. LE SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Les crédits consacrés à l'agrégat « *soutien aux politiques environnementales* » s'élèvent à **222,86 millions d'euros** dans le projet de budget pour 2005, ce qui correspond quasiment à une reconduction à l'identique par rapport à 2004 (soit une baisse de 0,1 %).

- Cet agrégat est composé pour plus de la moitié de **dépenses en personnel** qui s'élèvent à 181,23 millions d'euros en 2005, en progression de 2 % par rapport à 2004.

Cet accroissement traduit, d'une part, l'augmentation des effectifs globaux (+ 20 emplois), détaillée plus haut, et d'autre part, le transfert dans le budget général des 69 emplois de l'IFEN, transformé d'établissement public à

caractère administratif en service à compétence nationale à compter du 1^{er} janvier 2005.

Le maintien à un niveau constant de l'enveloppe globale du programme, en dépit des créations de postes, est le reflet des économies de structure réalisées en 2005, dont on a précédemment vu qu'elles s'élèveraient à **3 millions d'euros**.

La spécificité du programme, -tel qu'il est présenté dans la nouvelle nomenclature LOLF-, réside dans le fait que l'ensemble de la masse salariale y est regroupé. Ceci est contraire aux recommandations émises par le ministère de l'économie et des finances, qui préconisait une ventilation des effectifs au sein des différents programmes techniques, permettant une lecture plus pertinente de la réalité budgétaire.

Interrogé à ce sujet, le ministère de l'écologie et du développement durable a fait savoir que, au regard de la relative faiblesse des masses budgétaires en jeu -le budget du ministère représente 0,19 % du budget de l'Etat- la répartition des effectifs à l'intérieur des programmes aurait entraîné des contraintes disproportionnées par rapport au gain en terme de souplesse que permet le regroupement dans un seul programme.

- Le second poste du programme, en terme de masse budgétaire, correspond à l'« *action 31 - développement durable* », dotée de **14,8 millions d'euros** en 2005. Cette action regroupe les activités du ministère ayant pour finalité d'animer et de suivre, en lien avec le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable, **les actions transversales de la stratégie nationale pour le développement durable (SNDD)** concernant le long terme. Elles portent sur le développement des démarches d'éco-responsabilité au sein de l'ensemble des ministères et visent également à favoriser l'évolution des comportements, par l'ouverture du débat public et le renforcement des actions d'éducation à l'environnement.

- Le programme héberge par ailleurs les moyens de **la Commission nationale du débat public (CNDP)**, autorité administrative indépendante dont le budget a été rattaché à celui du ministère de l'écologie et du développement durable à compter du 1^{er} janvier 2004.

B. LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES : LA CLARIFICATION DES RÔLES RESPECTIFS DE L'ETAT ET DES AGENCES DE L'EAU, EN PRÉVISION DE L'ADOPTION DE LA LOI SUR L'EAU

1. Des crédits en baisse, reflet du décroisement des financements entre le ministère et les agences de l'eau

Les actions liées à la « *protection de l'eau et des milieux aquatiques* » sont dotées en 2005 d'une enveloppe budgétaire de **95,4 millions d'euros** (Agrégat 22 de l'ancienne présentation budgétaire), en **recul de 12 %** par rapport à celle prévue en loi de finances 2004.

Si l'on examine les actions correspondantes de la nouvelle nomenclature budgétaire, le recul apparaît encore plus important. Toutefois, le regroupement au sein d'une même action des interventions liées à la prévention des risques technologiques et des pollutions explique la difficulté à procéder à une comparaison significative.

En tout état de cause, la contraction des crédits alloués aux actions 15 et 21, regroupant d'une part les mesures de lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques (en baisse de 183 %), et de préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques (en baisse de presque 24 %) rend compte des arbitrages opérés par le ministère, comme le montre le tableau suivant :

(En millions d'euros)

PRÉSENTATION PAR PROGRAMME ET PAR ACTION	TOTAL DO ET CP 2004	PLF 2005	Évolution en %
Programme 1- Prévention des risques et lutte contre les pollutions			
Action 11 - Prévention des risques technologiques et des pollutions	81,6	77,5	- 5,2
Action 15 - Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	28,6	10,1	- 183
Programme 2- Gestion des milieux et biodiversité			
Action 21- Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	37,73	30,467	- 23,9
Action 22 - Gouvernance dans le domaine de l'eau	6,08	6,81	10,6
TOTAL	154	124,8	- 19

Cette baisse importante s'explique essentiellement par la volonté du Gouvernement de poursuivre la clarification des rôles respectifs du ministère et des agences de l'eau, en mettant en œuvre le « décroisement des financements », dans un souci de lisibilité de la politique de l'eau.

Après avoir repris en charge une partie des dépenses, la direction de l'eau a, en effet, manifesté l'intention de demander en sens inverse aux agences de l'eau de se substituer à l'Etat pour gérer certaines subventions d'investissement allouées aux collectivités territoriales et aux associations.

Cette intention s'est traduite dans une circulaire du 12 août 2003 qui prévoyait de transférer aux agences de l'eau :

- les aides aux contrats de rivière et de baies conclus après le 1^{er} janvier 2004, contrats dont la procédure d'approbation, aujourd'hui centralisée serait par ailleurs déconcentrée ;
- les aides au titre du plan poisson migrateur.

La poursuite et le renforcement du décroisement des financements expliquent la baisse (- 37,2 %) des crédits destinés notamment à la « gestion des eaux et des milieux aquatiques » (chapitre 44-10 dans l'ancienne nomenclature budgétaire).

En contrepartie, l'État reprendra entièrement à sa charge les actions liées à la connaissance des milieux, qui recouvrent l'hydrométrie (la production de données), la piézométrie (hauteur d'eaux dans les nappes) et la qualité des eaux de surface.

La politique de lutte contre les inondations reste, par ailleurs, une priorité nationale, les actions entreprises en 2003 et 2004 continuant à bénéficier de financements appropriés.

2. La lutte contre les inondations : une priorité nationale

S'inscrivant dans le prolongement des orientations du programme décennal de prévention des risques naturels adopté en 1994, la politique de l'Etat en matière de prévention des inondations a été relancée en octobre 2002 à la suite des inondations catastrophiques survenues dans le Gard, le Vaucluse et l'Hérault.

Élevée au rang de priorité nationale, elle repose sur trois piliers :

- un pilier législatif : la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques a instauré plusieurs dispositifs destinés à améliorer l'information des populations, à renforcer les capacités d'intervention des collectivités, et à élargir le champ d'intervention des fonds de prévention des risques naturels majeurs ;
- la réorganisation de l'annonce des crues ;

- la promotion de programmes d'actions globaux et coordonnés chacun par un pilote unique, conduits à l'échelle des bassins versants et mettant l'accent sur le ralentissement des écoulements dès l'amont des bassins.

En matière de prévision des crues, les services oeuvrant à l'annonce des crues ont été entièrement réorganisés depuis 2002 : 140 agents, aujourd'hui encore dispersés sur 70 sites en équipes sont en train d'être regroupés dans 22 services de prévision des crues dotés chacun de 5 à 12 agents.

Le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) créé en 2003 a été installé sur le « météopôle » à Toulouse, de façon à développer la synergie entre météorologie et hydrologie encore trop distantes : aux 11 agents déjà affectés à ce service en 2003, viendront se joindre 20 personnes dont les postes sont inscrits au budget 2004 et commencent à se pourvoir, les derniers recrutements devant intervenir en 2005.

Pour ce qui concerne les plans globaux d'actions, enfin, le plan Loire, dont la mise en place de la tranche 2000-2006 avait à peine commencé début 2002, a fait l'objet d'une relance spécifique, permettant d'augmenter le rythme annuel des dépenses consacrées à la prévention des inondations, portées de 6 millions d'euros en 2002 à 11 millions d'euros en 2003 et à 20 millions d'euros en 2004, de façon à atteindre le rythme moyen prévu au contrat interrégional pour les années 2000 à 2006 adopté pour ce plan.

Il est prévu de reconduire à l'identique ce niveau de dépense dans le projet de budget 2005.

Une stratégie globale est en cours de définition, par ailleurs, sur les deux autres fleuves français susceptibles d'engendrer les dommages les plus importants: la Seine et le Rhône.

Ceci ne peut que satisfaire votre rapporteur, particulièrement sensible aux risques générés par les grands fleuves.

- Le « **plan Loire-grandeur nature** » : des financements reconduits dans le cadre d'une relance spécifique

Lancé le 4 janvier 1994, le « Plan Loire » comportait un engagement prévisionnel de l'Etat de 107 millions d'euros, répartis entre les ministères de l'écologie, de l'agriculture et de l'équipement, sur un programme global évalué à 288 millions d'euros qui devait s'étaler entre 1994 et 2003.

Réexaminé à partir de 1998, le plan est entré dans une **seconde étape** couvrant les **années 2000 à 2006**, financée à hauteur de **119,2 millions d'euros** par le budget de l'Etat, dont les actions s'inscrivent dans les contrats

de plan conclus avec les régions concernées dont il constitue une partie spécifique.

L'effort de l'Etat porte sur :

- la poursuite des actions de prévention des inondations (59 millions d'euros en provenance du budget de l'écologie) ;

- la restauration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques des vallées ligériennes (20,6 millions d'euros partagés entre le FNSE et le ministère) ;

- la mise en valeur touristique et culturelle (programme interministériel de 35,1 millions d'euros, dont 4,6 millions d'euros au titre du ministère de l'écologie).

Sévèrement critiquée par la Cour des comptes en 2002, la mise en oeuvre de la tranche 2000-2006 a fait l'objet d'une relance spécifique consistant à donner un véritable rôle de pilotage au préfet coordonnateur de bassin, devenu le gestionnaire unique des moyens de l'Etat affectés à ce plan.

L'appel d'offres lancé le 1^{er} octobre 2002 auprès des maîtres d'ouvrages locaux par l'intermédiaire des préfets coordonnateurs de bassin pour proposer de véritables programmes pluriannuels (2003-2006) et globaux d'actions de prévention des inondations conduits à l'échelle des bassins versants a permis de sélectionner à ce jour 42 projets, portant à près d'un quart le territoire métropolitain couvert par des programmes d'actions.

Treize conventions relatives à la mise en oeuvre des projets sont aujourd'hui signées pour un montant global de 170 millions d'euros d'actions (mobilisés sur la période 2004 à 2007), portant la part de l'Etat et du FPRNM à 65 millions d'euros. Douze autres conventions sont en cours de signature, ce qui porte le nombre de projets opérationnels à vingt-cinq sur quarante-deux. L'intégralité des conventions doit être signée à la fin de l'année 2004.

En 2004, **30 millions d'euros** d'autorisations de paiement ont été consacrés à leur mise en oeuvre. Pour la poursuite de ces actions, **40 millions d'euros** (AP) sont inscrits en 2005.

Le Rhône, à l'origine depuis octobre 1993 d'inondations catastrophiques, et la Seine, dont le risque de dommage a été évalué à près de 10 millions d'euros en région Ile-de-France en cas de renouvellement d'une crue similaire à celle de 1910, font aujourd'hui l'objet de programmes similaires.

En ce qui concerne le bassin du Rhône, le préfet coordonnateur du bassin, à qui a été confiée en janvier 2004 la mission de piloter la mise en oeuvre des aides exceptionnelles mobilisées par l'Etat et l'agence de l'eau pour

aider la réparation des ouvrages hydrauliques endommagés lors de la crue de début décembre 2003, a été chargé d'élaborer une stratégie globale de prévention des dommages liés aux crues de ce fleuve, en concertation avec les collectivités riveraines du fleuve et de ses affluents.

En ce qui concerne la Seine, le préfet de la région Ile-de-France, qui a engagé depuis deux ans une rénovation complète du plan de secours inondation de la région, sera chargé d'engager la concertation avec les collectivités de ce bassin pour définir également une stratégie globale de prévention sur le bassin de la Seine.

3. Vers une nouvelle gouvernance : la réforme de la loi sur l'eau

D'ores et déjà, la loi du 21 avril 2004 a introduit des aménagements législatifs au dispositif issu des lois sur l'eau de 1964 et de 1992, pour transposer la directive cadre européenne sur l'eau adoptée en octobre 2000 dans le droit français.

Comme l'avait, par ailleurs, annoncé la ministre de l'écologie et du développement durable, l'année 2003 a été marquée par un grand débat national sur la politique de l'eau, dont l'objectif était d'établir un diagnostic partagé et de proposer un plan d'action en étroite concertation avec tous les acteurs de l'eau, afin de modifier **l'encadrement législatif de la politique de l'eau**.

Il s'agit de répondre aux critiques émises –notamment par la Cour des comptes– depuis 2002 :

- dégradation de la qualité des eaux ;
- insuffisance des politiques de prévention et d'alerte dont les récentes inondations survenues dans diverses régions ont servi de témoin ;
- déséquilibres chroniques entre les besoins et les ressources en eau, préjudiciables aux activités économiques et à l'équilibre écologique des milieux aquatiques ;
- forte augmentation du prix de l'eau et insuffisance de contrôle du Parlement sur l'établissement des redevances des agences de l'eau.

Après avoir réuni les contributions des représentants nationaux des principaux acteurs du monde de l'eau (élus, associations, industriels de l'eau, syndicats...), mobilisé plus de 5 000 personnes au niveau local (collectivités, services de distribution d'eau et d'assainissement, chambres consulaires, principaux acteurs économiques, associations..) et consulté le grand public, le ministère de l'écologie et du développement durable a rendu publiques ses

propositions de réforme, qui ont été diffusées sur Internet au cours du premier semestre de l'année 2004.

Les principales mesures contenues dans l'avant-projet de loi ont pour objectif d'instaurer un contrôle parlementaire sur les programmes et les redevances, de concrétiser le principe du « *pollueur payeur* » et de mettre en œuvre le principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. Enfin, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) devraient être mieux pris en compte dans les programmes des agences.

Les outils issus de la loi pêche et de la loi sur l'eau devraient être unifiés, de façon à ce que les rivières soient traitées par un corpus réglementaire unique.

S'agissant du volet budgétaire, il reviendrait au Parlement de fixer les grandes orientations du programme d'intervention des agences ainsi que les objectifs de leurs dépenses pluriannuelles, alors, qu'actuellement, seul un compte-rendu d'activité doit lui être présenté annuellement en annexe au projet de loi de finances.

L'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques pourrait, par ailleurs, être invité à procéder à une évaluation des programmes d'intervention en cours.

Cet encadrement permettrait une déconcentration de l'adoption du programme d'intervention, qui relèverait de la responsabilité du comité de bassin sur proposition du conseil d'administration puis approuvé par le préfet coordonnateur de bassin, alors qu'actuellement l'approbation des ministères de tutelle est requise et l'avis du comité de bassin est non obligatoire.

C. LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES : DES PRIORITÉS IDENTIFIÉES

Les crédits regroupés dans l'agrégat « *prévention des pollutions et des risques* » s'élèvent à près de **384 millions d'euros en 2005**, en recul de 6 % par rapport à 2004.

L'absence de correspondance entre ce montant et celui inscrit au **programme 1 du même nom** (« *Prévention des pollutions et des risques* ») dans la nouvelle nomenclature LOLF -crédité de **205,64 millions d'euros-**, s'explique par deux facteurs :

- d'une part, le rattachement au programme « *Recherche* » (« *Action R3- Recherche sur l'évaluation et la prévention des risques nucléaires* »), de la subvention versée à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

(IRSN), qui s'élève à **236,8 millions d'euros** dans l'agrégat 23 de l'ancienne nomenclature (chapitre 44-40 du titre III), -ce qui représente plus de 60 % des crédits totaux de l'agrégat- et contribue essentiellement à la minoration du montant inscrit en LOLF ;

- d'autre part, en sens inverse, le rattachement au programme n° 1 de crédits liés à la gestion de la politique de l'eau (« *Action 11 - Prévention des risques technologiques et des pollutions* » et « *Action 15 - Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques* »), dont les montants chutent substantiellement entre 2004 et 2005, -respectivement de 183 % et 13,8 %-, contribuant au recul important (-19,2 %) des crédits de ce programme.

Les autorisations de programme y sont en revanche portées de 203 millions d'euros en 2004 à 272,5 millions d'euros en 2005, soit une **augmentation de 34, 2%**.

La baisse globale des crédits consacrés en 2005 à la prévention des pollutions et des risques traduit la redéfinition du périmètre d'intervention du ministère concernant certaines politiques –notamment la politique des déchets- et parallèlement le recentrage sur certaines actions prioritaires, qui bénéficient, à l'instar de l'inspection des installations classées, de moyens renforcés.

1. La prévention des risques industriels : le renforcement de l'inspection des installations à risque, dans la perspective de la transposition des nouvelles directives

Le dispositif de prévention des risques dans les grands sites industriels fait l'objet d'un nouveau renforcement en 2005, puisque **32,6 millions** d'euros de crédits de paiement serviront en 2005 au contrôle des installations industrielles, ce qui représente une augmentation de 26,3 % par rapport à 2004.

Cette politique s'inscrit dans le cadre des directives communautaires 82/501/CEE dite SEVESO I et 96/82/CE dite SEVESO II qui ont été transposées en droit français.

Elles imposent 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.

Il appartient à l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement d'analyser les études remises par les industriels, lesquelles décrivent les dangers et proposent des actions visant à réduire les risques.

Sur les 626 établissements « seuil haut » (AS) et 478 « seuil bas » visés en France par la directive SEVESO II, le ministère a indiqué que 719 **établissements à risques** majeurs avaient, en pratique, fait l'objet d'investigations **en 2003**, (contre 597 en 2002, 573 en 2001 et 218 en 2000). L'objectif du ministère en 2005 est de procéder à au moins une visite par an de toutes les installations classées « seuil haut ».

Après les récents accidents, -notamment l'explosion de l'usine AZF de Toulouse-, des amendements à la directive SEVESO II ont été apportés en décembre 2003, portant sur la modification des seuils d'assujettissement à la directive et sur l'élargissement de la liste des substances dangereuses concernées.

La transposition de la directive en droit français dans le courant 2005 devant entraîner une recrudescence de l'activité de l'inspection des installations classées, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'affectation à l'inspection de 50 postes supplémentaires (25 créations et 25 transferts).

2. La prévention des risques naturels : priorité à la poursuite de l'élaboration des plans de préventions des risques (PPR)

Si les crédits inscrits dans le programme de prévention des risques et de lutte contre les pollutions (programme 1 de la nouvelle nomenclature LOLF) sont en baisse, **la part réservée à la prévention des risques naturels** (« *Action 12* » du programme) connaît, au contraire, une évolution inverse. Cette action bénéficie en effet de **la plus forte augmentation**, puisqu'elle est dotée de 12,3 millions d'euros, en augmentation de 24,8 % par rapport à 2004.

On retrouve cette dotation répartie notamment au sein des crédits déconcentrés des titres III, IV et V de l'agrégat 23 (ancienne nomenclature budgétaire), pour un montant de respectivement 6,6 millions d'euros (article 60 du chapitre 34-98), 8 millions d'euros (article 80 du chapitre 44-10) et 3 millions d'euros (article 20 du chapitre 59-01).

Le programme de prévention des risques naturels comporte trois actions :

- la connaissance et la diffusion de l'information sur les risques naturels ;

- la prise en compte de ces risques dans les décisions d'aménagement, notamment grâce aux plans de prévention des risques (PPR), et les délocalisations par expropriation ;

- la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens par des études et des travaux de protection ou d'aménagement des biens existants.

• **La poursuite de l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) : couvrir 500 communes nouvelles en 2005.**

Le projet de budget pour 2005 permettra la poursuite, à un rythme régulier, de l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR).

12 millions d'euros doivent être consacrés à cette action en 2005, ce qui représente une augmentation de 17 % par rapport à 2004.

Il faut noter que, depuis 2000, ces opérations sont **financées pour moitié par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs**, dont la contribution s'est élevée à près de 6 millions d'euros en 2003 et 2004 et devrait être reconduite à l'identique en 2005.

(En milliers d'euros)

2003			2004			2005		
Chapitre 34-98 Art.60	Chapitre 57-20 Art.50	FPRNM	Chapitre 34-98 Art.60	Chapitre 57-20 Art.50	FPRNM	Chapitre 34-98 Art.60	Chapitre 57-20 Art.50	FPRNM
1 562	3 756	6 120	1 164	3 329	5 738	1 700	4 300	6 000
11 438			10 231			12 000		

Les PPR, créés par la loi du 2 février 1995 (codifiée aux articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement) ont vocation à établir notamment les règles d'urbanisme et de construction ayant valeur de servitudes d'utilité publique pour prendre en compte les risques naturels dans les décisions d'aménagement.

Depuis 1995, un programme sur cinq ans a été établi dans chaque département, afin de traiter les 2000 communes considérées comme les plus vulnérables à l'horizon 2000. Cette programmation a été actualisée en 1998 avec l'objectif de renforcer la démarche et de doter d'un PPR les 5 000 communes les plus exposées, à l'horizon 2005.

Au 1^{er} septembre 2004, **4 340 communes étaient dotées de PPR approuvés**, auxquels il convient d'ajouter **1 480 plans de surfaces submersibles** qui valent juridiquement PPR. Les services déconcentrés prévoient **l'approbation de 350 PPR supplémentaires d'ici la fin de l'année**.

Votre rapporteur ne peut se satisfaire de cet objectif, alors que, **dans près de 6 200 communes, un PPR est prescrit, mais non approuvé**.

Ces communes, souvent à leur initiative, ont entamé une procédure d'enquête publique et établi de nouveaux atlas des risques. Cependant, le PPR ne vaut servitude d'utilité publique qu'après approbation et ce n'est qu'une fois l'arrêté pris qu'il peut être annexé au plan local d'urbanisme (PLU).

C'est la raison pour laquelle il serait vivement souhaitable de mobiliser tant les préfets que les services déconcentrés, afin qu'ils portent une attention particulière à l'achèvement des PPR en cours de réalisation. Une circulaire pourrait leur rappeler les priorités à remplir en la matière, à l'instar de celle qui a été adressée le 21 janvier 2004 à l'attention des préfets des départements les plus exposés aux inondations rapides du Sud-Est.

3. Les subventions aux établissements publics : des évolutions contrastées

- En 2005, les moyens budgétaires de **l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)** seront majorés de 1,34 million d'euros par rapport à 2004 afin de prendre en compte une actualisation des dépenses de personnel.

Mis en place par le décret 2002-254 du 22 février 2002, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), organisme de recherche et d'expertise, regroupe, au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial, l'ancien Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN), désormais séparé du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), et la partie de l'OPRI (Office de protection contre les rayonnements ionisants) tournée vers les activités d'expertise en radioprotection.

En 2005, **151,71 millions d'euros** serviront à financer les activités de recherche et les expertises et **54,32 millions d'euros** seront consacrés aux analyses de sûreté réalisées en soutien de la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, la provision pour les charges fiscales de 30,74 millions d'euros étant par ailleurs reconduite d'une année sur l'autre.

- Les subventions versées à **l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS)** par le ministère de l'écologie et du développement durable s'élèveront en 2005 à plus de **35,6 millions d'euros**, en hausse de 4,7 % par rapport à 2004.

Cette progression douce masque une majoration de 5,5 millions d'euros de la dotation de fonctionnement, concomitante à une réduction de 4 millions d'euros (- 50 %) des crédits d'investissement.

La hausse des premiers devrait permettre une actualisation de 1,8 % des dépenses de personnel et de 2,8 % des autres dépenses, le solde

contribuant à financer des études à caractère prioritaire du ministère de l'écologie et du développement durable afin :

- d'approfondir les questions concernant les relations entre santé et environnement (cas de la légionellose entre autres) ;
- d'élaborer des outils méthodologiques pour la mise en œuvre de la nouvelle loi relative aux risques technologiques et naturels ;
- et d'évaluer les substances chimiques (en premier lieu les biocides) en application de la directive européenne 98/8.

• Les subventions d'investissement versées à **l'Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie** ont connu des réductions drastiques au cours de ces dernières années de façon à éponger des excédents de crédits non consommés : ramenées à 71 millions d'euros en 2003, reconduites à ce niveau en 2004, elles s'élèvent à **63 millions d'euros** dans le projet de budget pour 2005, répartis comme suit entre les différentes actions :

(en millions d'euros)

ACTIONS	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AP+DO)	CRÉDITS DE PAIEMENT (CP+DO)
Prévention des risques technologiques et des pollutions	48	15
Gestions des déchets et évaluation des produits	87	25
Lutte contre le changement climatique	98	23
Total du chapitre 69-01	233	63

Afin de lui permettre de poursuivre les programmes d'intervention définis dans son contrat de plan avec l'État et de respecter les engagements pluriannuels pris avec ses partenaires, **une dotation supplémentaire de 130 millions d'euros sera accordée à l'ADEME en loi de finances rectificative, ce qui portera ses capacités de paiement à un niveau proche de 200 millions d'euros.**

Cette dotation supplémentaire permettra à l'agence de continuer à mettre en œuvre la politique prioritaire des pouvoirs publics dans le domaine de la **maîtrise de l'énergie**, notamment dans le cadre du plan « véhicule propre » et du plan « climat », en s'efforçant de mobiliser techniquement et financièrement l'ensemble des acteurs concernés par le développement durable. Les actions dont l'agence a la responsabilité en matière de dépollution des sols et de lutte contre la pollution de l'air seront également poursuivies en 2005.

• La subvention versée à **l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)** augmente de 73 %, pour atteindre 4,02 millions

d'euros en 2005, reflétant la volonté de mettre en œuvre le plan national santé-environnement.

**D. LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES :
PRIORITÉ À LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ET À NATURA
2000**

Les crédits consacrés à la « *protection de la nature, des sites et des paysages* » s'élèvent dans le projet de budget pour 2005 à **122,7 millions d'euros**, à comparer aux **107,78 millions d'euros en 2004**, soit une **augmentation de près de 14 %**.

Comme le montre le tableau suivant, cette augmentation concerne plus fortement les crédits d'investissement que les crédits de fonctionnement : les **autorisations de programme**, portées de 45,5 millions d'euros à 56,2 millions d'euros dans le projet de budget, bénéficient **d'une augmentation de 23,5 %**.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT N° 21
PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES**

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Évolution en %
Dépenses ordinaires (DO)	72,4	77,3	+ 6,6
Crédits de paiement (CP)	35,24	45,35	+ 28,7
DO + CP	107,63	122,7	+ 13,8
Autorisations de programme (AP)	45,5	56,2	+ 23,5

(source : bleu budgétaire)

L'accroissement significatif des crédits de paiement (+ 28 %) traduit tout d'abord la poursuite de la politique de « désendettement » du ministère vis-à-vis des gestionnaires des espaces réglementés existants et des structures chargées de la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

A la fin de l'année 2003 en effet, 40 millions d'euros d'autorisations de paiement n'avaient pas trouvé de traduction en crédits de paiement, générant de graves retards de versement, particulièrement préjudiciables aux petites structures, contraintes de s'endetter pour financer des investissements engagés conformément aux autorisations de paiement figurant en loi de finances.

En 2005, plus de 10 millions d'euros, inscrits au chapitre 67-20 du titre VI, serviront à apurer les contrats et les subventions antérieures de l'Etat.

L'accroissement des crédits s'explique ensuite par la mobilisation des moyens du ministère en faveur des actions d'incitation à la gestion durable du patrimoine naturel.

L'ensemble des financements attribués à cet objectif sont regroupés au sein de l'action 24 de la nouvelle nomenclature budgétaire, dénommée « *incitation à la gestion durable du patrimoine naturel* », au sein du programme « *gestion des milieux et biodiversité* ».

Une lecture comparative en nomenclature LOLF permet d'attribuer à cette action le bénéfice de crédits en augmentation de 23,04 %.

Pour amplifier leurs actions d'intérêt patrimonial, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage –dotés respectivement de 19 millions d'euros et 5 millions d'euros dans le projet de loi de finances– vont par ailleurs bénéficier d'une dotation budgétaire complémentaire, de 8 millions d'euros pour le premier et 3 millions d'euros pour le second.

1. La mise en œuvre de la stratégie nationale en faveur de la biodiversité

Interrogée par la commission des affaires culturelles en 2004, la ministre de l'écologie et du développement durable avait indiqué que l'année 2004 serait consacrée à l'élaboration d'une stratégie nationale en faveur de la biodiversité (SNB).

La lettre de mission de l'IFB, à qui a été confiée l'élaboration de la SNB, signée par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies et par le ministre de l'écologie et du développement durable, fixait un objectif : **parvenir, d'ici à 2010, à une réduction significative du rythme actuel de l'appauvrissement de la diversité biologique.**

La stratégie nationale pour la biodiversité, traduction nationale des engagements internationaux de la France, qui a ratifié le 1^{er} juillet 1994 la **Convention sur la diversité biologique**, adoptée en 1992, lors du **sommet de Rio de Janeiro**, a été rendue publique en février 2004 et s'articule autour de 4 axes :

- mobiliser tous les acteurs ;
- reconnaître sa valeur au vivant ;
- améliorer la prise en compte par les politiques publiques ;
- développer la connaissance scientifique et l'observation.

- **Les enjeux**

Le rythme d'extinction des espèces connues est actuellement de 1 000 à 10 000 fois supérieur au rythme naturel, **du fait des activités humaines**.

Eu égard à la richesse de son patrimoine naturel, il incombe à la France une responsabilité particulière en matière de sauvegarde de la diversité biologique : à titre d'exemple, le seul département des Alpes-Maritimes héberge davantage d'espèces végétales que l'ensemble du Royaume-Uni ; la Nouvelle-Calédonie est, par ailleurs, après Madagascar, le deuxième foyer au monde le plus riche en espèces endémiques.

Or, les changements globaux et les activités humaines menacent et fragilisent les écosystèmes naturels et cultivés : la France est actuellement au **4^e rang mondial des pays abritant le plus grand nombre d'espèces animales menacées** et au 9^e rang pour les plantes¹. Elle possède des territoires dans 5 des 25 points chauds (Méditerranée, Caraïbes, Océan Indien, Nouvelle-Calédonie, Polynésie) et dans une zone forestière majeure sur les trois existantes (Amazonie).

En France métropolitaine, 36 % des espèces de mammifères sont menacées, 486 espèces ou sous-espèces végétales sont en sursis, 19 % des vertébrés ont disparu ou sont gravement menacés, 50 % des zones humides ont été détruites dans les dernières décennies.

La stratégie nationale, élaborée en concertation avec l'ensemble des administrations concernées, mais aussi avec tous les partenaires intéressés, et en particulier les collectivités territoriales, a pour ambition de stopper le rythme de cette dégradation, par une mobilisation générale.

- **Intégrer la biodiversité dans toutes les politiques sectorielles**

Le caractère interministériel de la mise en œuvre de la stratégie est une des clefs de son succès.

La préservation de la biodiversité doit en effet être intégrée dans toutes les politiques (environnement, agriculture, éducation, recherche, économie, affaires étrangères, équipement, transport, tourisme, culture, ...) et favoriser l'interdisciplinarité.

C'est la raison pour laquelle le pilotage de la stratégie nationale pour la biodiversité est confié au niveau de l'Etat au Comité interministériel de développement durable (CIDD).

¹ *Listes rouges de l'UICN (Union mondiale pour la nature).*

- **Impliquer les secteurs socioprofessionnels clés : entreprises, agriculteurs, usagers de la mer...**

Les orientations définies dans la SNB, outre leur caractère transversal, ont vocation à être déclinées de façon opérationnelle à chaque contexte territorial ou sectoriel, et à être traduites en initiatives de la part d'acteurs publics ou privés.

La stratégie nationale donne en effet un cadre qui garantit la cohérence et le suivi, dans lequel il faut encourager l'émergence de ces approches multiples.

En particulier, l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action est le gage au niveau local et sectoriel d'une intégration des objectifs de gestion durable de la biodiversité dans les contextes culturels et professionnels divers qui les caractérisent.

C'est la raison pour laquelle les mesures envisagées reposent essentiellement sur des actions incitatives, dont le succès passe par la mobilisation de l'ensemble des acteurs à l'origine des menaces pesant sur les espèces et les habitats.

2. La traduction budgétaire de la mise en œuvre de la stratégie nationale

Les crédits destinés à la mise en œuvre de la SNB sont regroupés, dans la nouvelle nomenclature budgétaire, au sein de l'action 24 – « incitation à la gestion durable du patrimoine naturel », dotée de **75,6 millions d'euros**, en augmentation de 18 % par rapport à la loi de finances 2004.

Ils sont destinés à financer :

- l'accompagnement, dans la gestion des espaces naturels et des paysages, des parcs naturels régionaux et des réserves de biosphère, des conservatoires régionaux d'espaces naturels, des opérations grands sites, ainsi que la gestion multifonctionnelle des forêts publiques, via le contrat Etat-ONF. L'enveloppe budgétaire consacrée à ce volet s'élève à **17,5 millions d'euros** ;

- la conservation des espèces et des habitats d'intérêt européen dans le réseau Natura 2000, pour un montant de **21,7 millions d'euros** ;

- la mise en œuvre des inventaires (dont ZNIEFF), la conservation du patrimoine génétique, l'organisation et la diffusion de la connaissance, la formation (conservatoires botaniques nationaux, GIP-ATEN, muséum national d'histoire naturelle, écoles des paysages), dotés de **6,6 millions d'euros** ;

- la préservation des espèces animales et végétales (**5,7 millions d'euros**) et la contribution aux missions d'intérêt général et patrimonial de l'office nationale de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), pour un montant de **5 millions d'euros** ;

- enfin, la sauvegarde de l'espace littoral et des milieux associés, à travers les actions du Conservatoire du littoral, pour un montant de **19 millions d'euros**.

• **L'achèvement de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 : une ambition pour la fin de l'année 2006**

Les crédits consacrés à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 atteignent 21,08 millions d'euros (DO+CP) dans le projet de loi de finances pour 2005, contre 18 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 17 %. L'ambition du Gouvernement est d'achever la mise en œuvre du réseau (près de 1 700 sites) d'ici 2006.

La hausse des crédits reflète essentiellement l'inscription d'une dotation de 11,3 millions d'euros à l'article 60 du chapitre 44-10 (titre IV)-**destinés aux services déconcentrés de l'État** en charge de l'achèvement de la réalisation des plans des sites et de l'élaboration des documents de gestion.

La réalisation du réseau Natura 2000, issu de la directive européenne « Habitats » transposée en droit français par l'ordonnance du 11 avril 2001 et ses décrets d'application, passe en effet par l'élaboration concertée, site par site, de documents de planification appelés « documents d'objectifs Natura 2000 ».

Les **documents d'objectifs**, établis sous la responsabilité du préfet de département assisté d'un opérateur technique, font une large place à la concertation locale : un comité de pilotage regroupe sous l'autorité du préfet les partenaires concernés par la gestion du site (**collectivités territoriales, parcs nationaux ou réserves naturelles, propriétaires, exploitants, associations, usagers...**) ou leurs représentants.

Le document définit :

- les **orientations de gestion**,
- les **mesures de conservation contractuelles**,
- le cas échéant, **les mesures réglementaires à mettre en œuvre** sur le site.

Il précise **les modalités de financement** des mesures contractuelles.

C'est à partir de ce document d'objectifs que seront établis **les contrats de gestion**.

Possibilité est par ailleurs donnée à des particuliers (propriétaires, agriculteurs, forestiers, chasseurs, associations, communes...), qui prennent en charge la gestion et l'entretien des milieux naturels, de passer des « contrats Natura 2000 » leur permettant d'être rémunérés pour les travaux et les services rendus à la collectivité.

Ils prennent la forme de contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ou de mesures agro-environnementales (MAE) hors CTE lorsqu'ils sont conclus avec des exploitants agricoles.

Passés directement entre l'Etat (via le préfet de département) et le titulaire de droits réels ou personnels conférant la jouissance des parcelles concernées, ces contrats sont d'une durée minimale de **cinq ans**.

Le contrat définit précisément les tâches à accomplir pour conserver ou rétablir les habitats naturels et les espèces qui ont motivé la création du site. Il donne la nature et **les modalités de rémunération par l'Etat** (et les collectivités territoriales le cas échéant) **en contrepartie des prestations** à fournir par le bénéficiaire.

Les aides de l'Etat sont accordées sous forme de **subventions aux investissements** ou **d'aides annuelles à l'hectare** (ou au linéaire entretenu de haies ou de berges...), insérées dans les contrats de plan Etat-Région.

Ces subventions s'inscrivent le plus souvent dans des plans de cofinancements, les contractants pouvant en effet bénéficier des aides financières *du Fonds national de gestion des milieux naturels*, du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), de cofinancements européens des projets retenus au titre de LIFE-Nature et enfin des crédits programmés pour Natura 2000 dans les contrats de plan Etat-Région.

En août 2004, 1 400 sites étaient reconnus d'importance communautaire (SICT), environ 350 documents d'objectifs étaient terminés, près de 500 en cours d'élaboration. **Il reste donc environ 600 sites à pourvoir.**

Les subventions de l'État seront prioritairement consacrées en 2005 à l'animation, la mise en œuvre et la gestion de ces documents.

• **La protection de la faune et de la flore : des moyens renforcés au service de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité**

La France a engagé depuis plusieurs années une politique active de conservation de la faune et de la flore, conformément aux engagements qu'elle a pris dans le cadre de la **Convention sur la diversité biologique**, adoptée à Rio en 1992 et ratifiée en 1994.

Pour être efficace, cette politique nécessite une bonne connaissance de l'état et de la répartition des populations.

Elle se concrétise par l'édition de mesures de protection des espèces et de gestion des populations existantes et de renforcement ou de réintroduction pour certaines d'entre elles particulièrement menacées ou disparues du territoire national. Elle passe aussi par des mesures de préservation de certains milieux écologiquement remarquables ou d'habitats d'espèces particulières.

L'ensemble de ces objectifs, poursuivis par espèce ou par groupes d'espèces dans le cadre des plans nationaux de restauration, bénéficiera d'une enveloppe budgétaire de **5,7 millions d'euros en 2005**, en hausse de + 53,25 % par rapport à 2004.

Cette augmentation sensible, qui traduit la mobilisation des services autour de la mise en œuvre de la SNB, sera ventilée comme suit entre les différentes actions :

- 400 000 euros serviront à poursuivre la conduite d'inventaires de populations d'espèces animales et végétales sur plusieurs années pour noter les évolutions ;

- 2,27 millions d'euros financeront la politique des grands prédateurs (Convention pour la rémunération et les frais de fonctionnement des équipes techniques et administratives supplémentaires de l'ONCFS pour l'estimation des dégâts de grands prédateurs, compensation des dommages des grands prédateurs sur les cheptels domestiques, rémunération des techniciens pastoraux et participation aux actions de prévention des attaques de grands prédateurs sur les cheptels domestiques) et le soutien aux actions nationales, via notamment les conventions pluriannuelles d'objectifs avec les associations (LPO, SNPN, UNCS ...)

- 2,185 millions d'euros sont destinés à cofinancer, dans le cadre du programme LIFE, de nouveaux plans de restauration des espèces animales et végétales sauvages et à apporter un soutien financier aux partenaires, notamment associatifs, participant à la mise en œuvre de ces plans. Ils doivent aussi servir au développement de l'aide aux actions de prévention et de lutte contre les espèces de faune et de flore introduites et invasives et à la mise en œuvre d'actions spécifiques dans le cadre de la stratégie nationale en faveur de la biodiversité (un débat sur le loup est d'ores et déjà prévu, suite aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du plan loup) ;

- 800 000 euros, enfin, serviront notamment à soutenir les investissements nécessaires à l'amélioration du milieu ou à l'acquisition de terrains ou de matériels, dans le cadre du développement des plans de restauration d'espèces animales ou végétales.

III. LE RÉSEAU DES ESPACES RÉGLEMENTÉS ET LA POLITIQUE DES PAYSAGES : QUELLE PLACE DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 ?

Créées afin de contribuer à la conservation « de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel », lorsque ce dernier revêt « une importance particulière ou qu'il convient de (le) soustraire à toute intervention artificielle susceptible de (le) dégrader » (*article L. 332-1 du code de l'environnement*), **les réserves naturelles** participent activement à la lutte contre la dégradation de la biodiversité et à la préservation des milieux naturels.

Les **parcs nationaux**, dont les gestionnaires assument la tâche difficile de protéger la nature tout en favorisant le développement d'activités compatibles avec cet objectif et l'accueil des visiteurs, font partie du réseau d'espaces réglementés au service de la préservation des sites.

Chargé de la sauvegarde de l'espace littoral, du respect des sites naturels et du maintien de l'équilibre écologique, **le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** gère aujourd'hui, après une politique d'acquisition active, 10 % du linéaire côtier français.

Interrogée l'année dernière sur la baisse (de 8 % par rapport à 2003) dans le projet de loi de finances 2004 des crédits consacrés à l'entretien et à l'extension du réseau d'espaces protégés, la ministre de l'écologie et du développement durable avait annoncé que 2004 serait une année de réflexion, permettant notamment l'élaboration d'une stratégie nationale en faveur de la biodiversité et la présentation d'un projet de loi sur la rénovation du patrimoine naturel.

Un an après, votre rapporteur tient à s'assurer qu'une part des **75,60 millions d'euros** consacrés dans le projet de loi de finances pour 2005 à la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) bénéficiera au réseau d'espaces réglementés et aux acteurs de la politique de protection des monuments naturels et des sites, qui ont durement souffert du gel des crédits d'investissement en 2003 et 2004 ainsi que du retard pris par l'Etat pour honorer ses engagements, concernant le versement des sommes correspondant aux autorisations de paiement.

L'examen du **projet de loi de finances 2005** montre des évolutions contrastées : alors que les dotations allouées aux parcs nationaux et aux sites classés sont en baisse, en revanche, les réserves naturelles profitent d'une augmentation de crédits de 12 %, portant leur dotation à **12,9 millions d'euros**, ce dont votre rapporteur ne peut que se réjouir.

La politique du paysage semble être la grande « sacrifiée » du budget 2005, puisque, pour la troisième année consécutive, les moyens disponibles sont en baisse (-50 % de crédits de paiement par rapport à 2004).

A. LE RÉSEAU DES ESPACES RÉGLEMENTÉS AU TITRE DE LA NATURE ET DES PAYSAGES : LA PRIORITÉ AUX RÉSERVES NATURELLES

Le ministère de l'écologie et du développement durable met en œuvre sa politique de protection, de gestion et de réhabilitation du patrimoine naturel, des sites et des paysages, notamment par l'intermédiaire d'un réseau d'espaces réglementés, gérés par :

- les réserves naturelles nationales (*article L. 332-1 du code de l'environnement*) ;
- les parcs nationaux (*article L. 331-1 du code de l'environnement*) ;
- le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (*article L. 322-1 du code de l'environnement*).

La politique de protection et de réhabilitation des sites et paysages (articles L. 341-1, L. 342-1 du code de l'environnement) vise, par ailleurs, à protéger les sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général.

Les crédits consacrés au réseau d'espaces protégés dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à **67 millions d'euros**, répartis comme suit :

(en millions d'euros)

Réseau d'espaces protégés	Rappel LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Evolution 2004/2005
Dépenses ordinaires (DO)	46,49	45,77	46,99	+2,7%
Crédits de paiement (CP)	31,39	25,82	20,26	-21,5%
DO + CP	77,87	71,58	67,25	-6,0%
Autorisations de programme (AP)	37,12	34,01	28,58	-16,0%

(en millions d'euros)

Si l'enveloppe globale inscrite au projet de loi de finances pour 2005 est, par conséquent, en recul de 6 % par rapport à 2004 (DO+CP), cette diminution n'est ni homogène ni générale : le ministère a procédé à des arbitrages, -qui ont abouti à privilégier les réserves naturelles, ces dernières

bénéficiant d'une enveloppe budgétaire en hausse-, au détriment des parcs nationaux et des sites classés, dont les crédits sont en diminution.

1. Les réserves naturelles : des crédits en hausse destinés en priorité au « désendettement » et aux réserves existantes.

Votre rapporteur ne peut qu'exprimer sa satisfaction face à la décision du ministère d'octroyer des marges financières plus importantes aux gestionnaires des réserves naturelles.

Un déplacement dans les réserves des ballons des Vosges et de la petite Camargue alsacienne a en effet permis de mesurer l'ampleur des difficultés financières dans lesquelles ces gestionnaires ont été placés, faute d'attribution de crédits d'investissement au cours des deux dernières années.

Depuis trois ans, en effet, alors que le nombre de réserves a augmenté (150 fin 2000, 154 en 2004), le budget des réserves naturelles n'a cessé de diminuer, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX RÉSERVES NATURELLES NATIONALES

(en millions d'euros)

(en millions d'euros)	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	Évolution LFI 2002/ LFI 2003	Évolution LFI 2003/ LFI 2004
Fonctionnement	10,56	10,21	9,84	-3,3 %	-3,6 %
Crédits de paiement (CP)	1,14	1,73	1,73	+ 51,8 %	0 %
Autorisations de programme (AP)	3,69	2,74	2,14	-25,8 %	-21,9 %

(source : ministère de l'écologie et du développement durable)

a) Les données budgétaires

Constituées de « parties du territoire d'une ou plusieurs communes » qui, sur le fondement de l'article L. 332-1 du code de l'environnement, sont classées par décret, pour assurer « la conservation d'éléments naturels d'intérêt national, ou la mise en œuvre d'une réglementation communautaire, ou d'une obligation résultant d'une convention internationale », **les réserves naturelles nationales**, au nombre de **154 en août 2004**, protègent 540 858 hectares, sur terre et en mer, ce qui représente 0,7% du territoire national.

Si les **collectivités locales** ou les organismes intéressés sont systématiquement associés aux dépenses liées à l'accueil de public là où il est

possible, les **recettes des réserves naturelles** proviennent essentiellement du **budget de l'Etat**, en conformité avec leur nature d'espaces reconnus d'intérêt national, international ou communautaire.

Ces crédits sont répartis comme suit dans le **projet de loi de finances pour 2005** :

**ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES
AUX RÉSERVES NATURELLES NATIONALES**

(en millions d'euros)

Réserves naturelles nationales	LFI 2004	PLF 2005	Évolution en %
Dépenses ordinaires (DO)	9,84	10,7	+8%
Crédits de paiement (CP)	1,73	2,6	+51,8%
DO + CP	11,56	12,9	+11,6 %
Autorisations de programme (AP)	2,14	2,73	+27,5 %

(source : ministère de l'écologie et du développement durable)

2005 marque par conséquent le retour à la **croissance des subventions de fonctionnement**, -dont on peut remarquer qu'elles sont revenues à leur niveau de 2003-, tandis que les crédits d'investissement doublent quasiment en moyens de paiement et bénéficient d'une hausse sensible en moyens d'engagement.

Il convient de rappeler que le **budget de fonctionnement** des réserves naturelles est consacré en majeure partie -de l'ordre de 73 %- au financement des salaires des personnels qui assurent les missions de protection, de gestion écologique, d'animation ou d'étude.

Or, force est de constater qu'aujourd'hui, les réserves disposent de moyens humains insuffisants pour permettre aux gestionnaires de mener à bien et de manière pérenne la mission d'intérêt général qui leur a été confiée.

Ainsi, près de la moitié des réserves naturelles nationales dispose de **moins de 2 emplois « en équivalent temps plein » pour fonctionner**, alors même que la réglementation rend obligatoire la présence d'un conservateur et d'un garde.

La situation de certaines réserves est particulièrement critique : c'est le cas de la Falaise du Cap Romain, dont le budget n'est pas suffisamment doté pour financer un seul poste, alors même que les dégradations sont quotidiennes, ou des réserves de Guyane, qui disposent de moyens humains ridicules par rapport à leur taille et à leurs enjeux.

Au vu de l'importance et de l'étendue des missions assumées par les personnel des réserves : -mission de surveillance et de police de la nature, mission de restauration et de gestion Conservatoire du patrimoine, mission d'éducation à l'environnement des scolaires et d'accueil du public, mission d'animation de la concertation avec les populations locales et de participation au développement durable des territoires-, **vo**tre rapporteur a pu, à plusieurs reprises, alerter les services du ministère sur le fait qu'il n'était pas acceptable que le personnel affecté aux réserves continue d'être insuffisant, et, pour plus d'un quart, employé en contrat précaire.

Votre rapporteur sera, par conséquent, particulièrement attentif à ce les réserves qui sont dans les situations les plus difficiles soient dotées prioritairement.

Le **budget d'investissement**, par ailleurs finance principalement les études nécessaires à la préparation et à l'évaluation des plans de gestion, l'achat d'équipement et de matériels, et des travaux de génie écologique et ne sert qu'exceptionnellement à l'achat de terrains.

Le ministère ayant indiqué que ces montants prenaient en compte les créations et extensions de réserves, votre rapporteur s'est inquiété de savoir quelle part des crédits était destinée aux réserves existantes.

Si, en effet, la hausse de l'enveloppe budgétaire ne devait servir à financer que de nouvelles réserves, -sachant notamment qu'un projet de réserve est en cours en Guyane, à Mont Grand Matoury, couvrant une superficie de 2 700 hectares- la totalité de l'augmentation pourrait être absorbée par les créations, au détriment des réserves actuelles.

En réponse à cette interrogation, le ministère de l'écologie et du développement durable a fait savoir que les fonds serviraient prioritairement, d'une part, à acquitter les engagements de l'Etat s'agissant des autorisations de paiement disponibles, non couvertes par des crédits de paiement, et, d'autre part, à **financer les besoins des réserves existantes**.

b) L'exemple de trois réserves naturelles : des hommes engagés au quotidien dans la lutte contre la dégradation du patrimoine naturel.

A l'échelle des territoires, les réserves naturelles sont fréquemment les éléments moteurs d'un dispositif plus large d'aménagement du territoire et de développement durable.

Pour cela, leur gestion, nécessairement conçue dans une perspective à très long terme, s'inscrit régulièrement dans des démarches de projets participatifs, en lien avec les acteurs locaux.

L'opportunité qui a été donnée à votre rapporteur de suivre le parcours d'un des animateurs de la réserve du Grand-Ventron, au cœur du parc naturel régional des Ballons des Vosges, lui a permis d'apprécier le travail de terrain au quotidien de ces hommes, engagés, avec l'ensemble des populations locales, -qu'ils soutiennent, informent et accompagnent-, dans le développement durable des territoires dont ils ont la charge.

Aussi, si la principale caractéristique des réserves naturelles nationales réside bien dans la diversité :

- du patrimoine naturel recouvert : de la forêt guyanaise aux forêts tempérées, des zones humides aux îlots marins, des couches fossilifères jusqu'aux sommets enneigés ;

- des espèces menacées qui y sont protégées (82 % des espèces menacées de mammifères en France, 79 % des oiseaux, 83 % des poissons, 86 % des amphibiens, 91 % des reptiles, 37 % des insectes, 22 % des espèces végétales) ;

- des propriétaires du foncier (44 % appartiennent au domaine public maritime, 17 % au domaine privé de l'Etat, 27 % aux collectivités territoriales et 12 % à des propriétaires privés) ;

- des gestionnaires (54 % sont des associations, 27 % des collectivités, 18 % des établissements publics) ;

- et des missions qui leur sont confiées : protéger, gérer, sensibiliser les populations, faire découvrir... ;

il semble pourtant à votre rapporteur qu'**elles ont en commun de reposer sur l'investissement continu de quelques hommes, qui effectuent un travail sans relâche pour mobiliser les élus, les chercheurs, les populations et l'ensemble de l'opinion publique à la cause du patrimoine naturel.**

C'est en effet ce qui est ressorti du déplacement au cœur des réserves de la Petite Camargue alsacienne et du massif du grand Ventron, au cours duquel votre rapporteur a pu estimer la richesse des projets respectivement développés par chacun des gestionnaires.

• **La réserve naturelle Petite Camargue alsacienne : aider la nature à regagner du terrain.**

Dans un contexte périurbain et transnational (500 000 habitants, à 5 km de la Suisse et de l'Allemagne), la réserve naturelle de la Petite Camargue alsacienne a été créée en 1982 sur 120 hectares en périphérie de ville, dans l'ancienne zone à tresse du Rhin.

Le fleuve aujourd'hui canalisé n'inonde plus la plaine, mais une zone humide persiste grâce à la proximité de la nappe phréatique.

La réserve naturelle abrite donc une grande diversité de **milieux secs et humides juxtaposés** : les pelouses sèches accueillent vingt espèces d'orchidées, les prairies humides l'Azuré de la sanguisorbe, les roselières l'unique station de Blongios nain en Alsace et les forêts naturelles six espèces de pics nicheurs.

Le gestionnaire de la réserve est l'association Petite Camargue alsacienne. **Les élus des trois communes d'assise (Saint-Louis, Rosenau et Village-Neuf)** sont membres actifs de l'association, qui met actuellement en œuvre le second plan de gestion de la réserve et se trouve confrontée à deux problèmes historiques : d'une part, l'atterrissement et le boisement progressif des zones de marais depuis la canalisation du Rhin, d'autre part, l'agriculture intensive qui gagne les zones traditionnelles de prairie, en périphérie de la réserve naturelle.

Au cours de la visite que votre rapporteur a pu effectuer, il lui est apparu qu'une des réussites de la Petite Camargue alsacienne résidait dans la conciliation de la conservation des richesses biologiques avec l'ouverture du site, largement fréquenté.

La réserve se présente ainsi comme un site protégé ouvert au public.

D'une part, votre rapporteur a pu rencontrer l'équipe de naturalistes et de scientifiques à qui a été confiée l'élaboration de projets de conservation de la diversité de la faune et de la flore.

D'autre part, il a pu profiter de la richesse des parcours balisés, permettant à un public nombreux de cheminer sur trois sentiers, équipés de panneaux d'interprétation et pourvus d'observatoires qui jalonnent les parcours.

Ainsi, il a pu visiter l'exposition permanente « Mémoire du Rhin », qui décline sur 400 m² l'incroyable histoire des rebellions et de la domestication du fleuve ainsi que de la protection de ses richesses en Petite Camargue et admirer la restauration de l'ancienne pisciculture de Huningue, première pisciculture industrielle d'Europe bâtie en 1860 afin d'endiguer le dépeuplement des cours d'eau de France et d'Europe.

Protéger les milieux naturels, équilibrer les usages, développer une véritable conscience écologique grâce à l'implication forte des élus locaux, c'est l'ensemble de ces enjeux que relève la Petite Camargue alsacienne, véritable laboratoire et lieu de mémoire au sein de son territoire.

• **La réserve naturelle du massif du grand Ventron : la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux au service du développement harmonieux du massif vosgien.**

La réserve naturelle du Grand Ventron, au cœur du massif des Vosges, est gérée par le Parc du Ballon des Vosges, dans le cadre d'une « Charte » qui définit quatre objectifs :

- protéger et mettre en valeur les Hautes-Vosges et leurs versants boisés ;
- maintenir des paysages ouverts et des espaces de qualité ;
- soutenir le développement économique en valorisant les patrimoines ;
- contribuer au développement culturel.

203 communes, 4 départements, 3 régions regroupés dans le syndicat mixte du Parc naturel régional des Ballons des Vosges, ainsi que des membres « associés » (chambres d'agriculture, villes portes et Office national de forêts), décident des actions et collaborent à la définition des priorités du parc.

Votre rapporteur a été frappé par la disponibilité et l'engagement des personnels de la réserve, qui déploient tout leur savoir-faire et leur capacité d'écoute pour faire vivre la montagne, tout en préservant sa beauté.

Il a constaté que la concertation entre les différents points de vue était systématiquement recherchée, sur les projets d'aménagement, de protection des sites ou de développement économique.

La réserve naturelle du Grand Ventron prouve ainsi, si c'était nécessaire, que la mise en place d'une réserve n'aboutit pas à mettre la nature « sous cloche », mais au contraire contribue à en valoriser les richesses, naturelles, touristiques, mais aussi économiques.

Plus de 500 agriculteurs se sont ainsi engagés avec le Parc à sauvegarder les paysages et les milieux naturels tout en développant leur activité.

Votre rapporteur a pu se rendre compte, dans une « ferme témoin », de l'importance du label « parc » et « réserve naturelle » pour le soutien à la promotion des produits agricoles et artisanaux, qui passe par l'organisation de rencontres à la ferme et de journées portes-ouvertes chez les agriculteurs et les artisans.

De même, alors que les panoramas des Hautes-Vosges attirent toujours davantage de visiteurs, le Parc cherche à développer un tourisme

harmonieux sur l'ensemble du massif et sur les quatre saisons (circuits VTT, itinéraires et sentiers de découverte, randonnées sans bagages, musées, manifestations culturelles), tout en restant très vigilant à la maîtrise des paysages et à l'aménagement des espaces.

Votre rapporteur a pu rencontrer des universitaires engagés dans un travail d'enquête historique portant sur les chaumes, et qui travaillent en étroite collaboration avec les gestionnaires des réserves, pour qui la connaissance des milieux est également un outil stratégique de préservation des équilibres naturels.

• **La réserve naturelle Falaise du Cap Romain : un patrimoine géologique exceptionnel menacé.**

Au coeur de la Côte de Nacre, sur les côtes du Calvados, la falaise du Cap Romain est située à 15 Km au nord ouest de Caen.

Haute de 6 à 7 mètres au maximum, elle s'étend sur environ 500 m de longueur à la limite des deux plages de Bernières-sur-mer et de Saint-Aubin-sur-mer.

Les premières maisons approchent à quelques mètres du bord de cette basse falaise, qui domine un large estran rocheux.

L'érosion naturelle a mis en évidence dans les calcaires de la partie moyenne de cette falaise, et localement sur l'estran rocheux, des récifs d'éponges fossiles d'âge jurassique, remarquablement bien conservés avec leur faune d'accompagnement.

La qualité exceptionnelle de la falaise du Cap Romain fut soulignée dès le début du XIXe siècle (Arcisse de Caumont, Alcide d'Orbigny) : les récifs d'éponges du Cap Romain ont fait l'objet de travaux paléontologiques et sont décrits dans divers guides géologiques et naturalistes. Leur comparaison avec des constructions analogues vivant dans les mers tropicales actuelles (Caraïbes, Bahamas) montre que la mer jurassique était plus chaude que la Manche. Les recherches sur les témoins quaternaires de la falaise et du platier rocheux révèlent, au contraire, que la Manche est plus chaude qu'à la fin de la glaciation.

Or, il s'avère que ce patrimoine subit de nombreuses menaces et risque, faute de réglementation stricte, de subir des détériorations durables.

Si, aujourd'hui, la pêche à pied, les promenades et jeux de plage, l'observation des falaises sont tout à fait libres sur le territoire de la réserve, à condition de remettre en position les gros galets et les dalles rocheuses soulevées pour pêcher et de ne pas les abandonner retournées, par contre, l'escalade frontale de la falaise et la circulation sur le haut de la falaise sont

strictement interdites, ainsi que l'arrachage des végétaux et le prélèvement de roches et de fossiles, à plus forte raison les fouilles.

A l'heure actuelle, le budget de la réserve ne permet de pourvoir qu'un seul poste afin de veiller à l'ensemble de ces atteintes, et encore est-il menacé, faute de crédits de fonctionnement disponibles.

Votre rapporteur ayant attiré l'attention du ministère sur cette situation, il semble qu'aujourd'hui, les services de la DIREN de Basse-Normandie aient été mobilisés afin de doter la réserve des crédits nécessaires pour 2004.

Une veille toute particulière sera effectuée, afin de s'assurer de la pérennité du rétablissement de cette situation financière, qui semble indispensable à votre rapporteur.

2. Des crédits en baisse pour les parcs nationaux et pour le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

• Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Le **projet de budget pour 2005** maintient les subventions de fonctionnement du conservatoire, mais se caractérise par une **forte contraction de ses subventions d'investissement** qui diminuent de 17 % en crédits de paiement et de 33,6 % en autorisations de programme.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES PAR L'ÉTAT AU CONSERVATOIRE

(en milliers d'euros)

Conservatoire du littoral	LFI 2004	PLF 2005	Évolution en %
DO (article 36-41-10)	7 400	7 400	-
CP (article 67-41-10)	13 410	11 150	- 17%
DO + CP	20 810	18 550	- 10,9 %
AP (article 67-41-10)	16 790	11 150	- 33,6 %

(source : bleu budgétaire)

La diminution des capacités d'investissement semble surprenante à votre rapporteur puisque :

- d'une part, le conservatoire verra prochainement ses compétences étendues aux zones humides des départements côtiers, si l'examen en deuxième lecture au Sénat du projet de loi sur les territoires ruraux confirme les dispositions adoptées en première lecture ;

- d'autre part, le programme prévisionnel d'acquisitions transmis par les services du ministère prévoit l'augmentation des terrains gérés (75 300 ha en 2007 contre 73 100 ha en 2005).

Créé par la loi du 10 juillet 1975 dont les dispositions, maintenant codifiées aux articles L. 322-14 à L. 322-14 du code de l'environnement, sont complétées par les dispositions réglementaires de l'article R. 243 du code rural, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, établissement public de l'Etat à caractère administratif, a pour mission de mener, après avis des communes et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, une **politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral** et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique.

Au 1^{er} juillet 2004, le **patrimoine du conservatoire** couvre **70 500 hectares** sur **300 ensembles naturels**, représentant environ **860 km de rivages maritimes**.

Afin de maintenir son rythme d'acquisition à environ 2 000 hectares/an, une **dotations budgétaire exceptionnelle de 6 millions d'euros**, prélevée sur les ressources des agences de bassin, a été accordée au conservatoire en 2004 par le Gouvernement.

De même, pour 2005, le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 14 septembre dernier a décidé d'abonder ses ressources d'une enveloppe de **8 millions supplémentaires**, qui seront inscrits en loi de finances rectificative.

Si le soutien de l'Etat à cet établissement ne peut qu'être approuvé, votre rapporteur souhaite néanmoins que la réflexion engagée par le Premier ministre sur la possibilité de mettre en place une ressource pérenne qui serait affectée au conservatoire aboutisse rapidement.

Le renforcement de ses moyens se doublera en 2005 de l'affectation au conservatoire de territoires que le Gouvernement possède dans d'importantes zones humides.

Enfin, votre rapporteur estime que la décision du CIADT de permettre aux collectivités territoriales de bénéficier du Fonds de compensation de la TVA pour les travaux de réhabilitation qu'elles conduiront sur les terrains du conservatoire va dans le sens d'une mise en œuvre coordonnée de la politique du patrimoine naturel.

- **Les parcs nationaux : des crédits en baisse, dans l'attente de l'adoption d'un projet de loi modernisant leur cadre législatif et réglementaire.**

Le projet de budget pour 2005 prévoit pour les parcs nationaux une contraction des crédits disponibles (DO+CP), en baisse de 4,6 % et une diminution concomitante des autorisations de programme, en recul de 7,3 %.

(En millions d'euros)

	2003	2004	2005	Évolution 2005/2004
Dépenses ordinaires (DO)	26,53	26,30	26,30	-
Crédits de paiements	7,8	6,37	4,88	- 23,4 %
DO+CP	34,33	32,67	31,18	- 4,6 %
Autorisations de programme	7,9	7,34	6,07	-7,3 %

Comme le montre le tableau ci-dessus, les dépenses de fonctionnement sont reconduites à l'identique, permettant notamment le maintien de 522 postes budgétaires inscrits en 2004, chiffre qui restera inchangé en 2005.

Actuellement, le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes peut, sur le fondement de l'article L. 331-1 du code de l'environnement, être **classé par décret en Conseil d'Etat, en parc national**, lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de le préserver.

Le décret de classement peut également délimiter autour du parc **une zone périphérique** dans laquelle les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures tendant à des réalisations d'ordre social, économique et culturel.

Il existe actuellement 7 parcs nationaux d'une superficie globale de près de 370 000 hectares en zone centrale et de plus de 900 000 hectares en zone périphérique.

LES SEPT PARCS NATIONAUX

Parcs nationaux	Date de création	Superficies	
Parc national de La Vanoise	1963	52 839 ha en zone parc	145 000 ha en zone périphérique
Parc national de Port-Cros	1963	694 ha de zones terrestres	1 800 ha de superficie marine
Parc national des Pyrénées	1967	45 707 ha en zone parc	206 352 ha en zone périphérique
Parc national des Cévennes	1970	91 279 ha en zone parc	229 726 ha en zone périphérique
Parc national des Ecrins	1973	91 800 ha en zone parc	178 200 ha en zone périphérique
Parc national du Mercantour	1979	68 500 ha en zone parc	136 500 ha en zone périphérique
Parc national de la Guadeloupe	1989	17 300 ha en zone parc	12 200 ha en zone parc

Trois projets de parc sont actuellement à l'étude :

- en mer d'Iroise (250 000 hectares) ;
- à la Réunion (107 000 hectares) ;
- en Guyane (1,8 million d'hectares) ;

et une réflexion est en cours dans les Calanques.

Il semble néanmoins que la rénovation du cadre législatif et réglementaire applicable aux parcs s'impose comme un préalable à l'aboutissement de ces projets.

Les difficultés rencontrées par les gestionnaires des parcs s'expliquent essentiellement par la délicate conciliation des exigences de protection du patrimoine naturel avec la volonté d'en permettre une fréquentation ouverte.

Mais elles ressortent également des modalités de gestion de ces espaces.

Si la compétence des services du parc est très généralement admise, le mode de fonctionnement de l'organisme gestionnaire, constitué le plus souvent sous forme d'établissement public (article L. 331-8 du code de l'environnement), est souvent critiqué par les propriétaires privés et les élus locaux, qui se sentent dépossédés d'une grande partie de leurs attributions du fait des règles de protection. La servitude environnementale, notamment, est souvent ressentie comme une forme d'expropriation, particulièrement lorsqu'elle va à l'encontre d'usages ancestraux.

Par ailleurs, la distinction actuelle entre « zone centrale » et « zone périphérique » est génératrice d'ambiguïté quant aux limites réelles du parc.

Dans le droit fil des propositions faites par M. Jean-Pierre Giran, à qui a été confié une mission de réflexion sur la modernisation du cadre législatif et réglementaire des parcs, un projet de réforme est en cours d'élaboration.

Dans la dernière mouture de l'avant-projet de loi, il n'est pas question de toucher aux fondements des parcs nationaux : leur gestion restera assurée par un établissement public sous la tutelle du ministère de l'écologie ; leurs ressources financières proviendront toujours de l'Etat, leurs politiques d'aménagement et de réglementation continueront de dépendre du conseil d'administration.

En revanche, leur découpage serait modifié : la zone centrale serait rebaptisée « cœur de parc » et la zone périphérique deviendrait une « zone d'adhésion » à laquelle les collectivités seraient libres de souscrire ou pas.

La place accordée aux élus dans les conseils d'administration, composés aujourd'hui d'un tiers de représentants de l'administration, un tiers d'élus, un tiers de personnalités qualifiées, serait, par ailleurs renforcée : non seulement le nombre de scientifiques et de membres d'associations diminuerait, mais le responsable du conseil d'administration serait obligatoirement choisi parmi les élus.

Il s'appuie par conséquent sur les trois axes déclinés dans le rapport Giran, à savoir :

- moderniser le cadre juridique, notamment par la mise en place d'une nouvelle gouvernance, grâce à l'association plus large des différents acteurs locaux aux instances de réflexion et de décision ;

- améliorer l'ancrage local et l'acceptabilité sociale du parc national ;

- favoriser l'intervention des établissements publics dans le domaine du développement durable en instituant, notamment, une solidarité de fait entre le parc national et sa zone périphérique.

Selon les informations du ministère, le projet de loi devrait être présenté avant la fin de l'année 2004.

B. LA POLITIQUE DES PAYSAGES : LA GRANDE OUBLIÉE DU PROJET DE LOI DE BUDGET POUR 2005 ?

La politique du paysage ne se résume pas au classement des sites, même si la protection des monuments naturels et des sites est un élément essentiel de la politique générale de protection des paysages.

1. Elle s'appuie sur trois axes principaux

• **Le développement de la connaissance des paysages.**

La réalisation d'atlas du paysage par les services de l'Etat, en collaboration avec les collectivités territoriales et les chambres consulaires doit permettre d'améliorer la connaissance des paysages français et de fonder des références et une culture communes en matière de paysage.

• **Le renforcement et la mise en cohérence des politiques publiques du paysage.**

Il s'agit de veiller à la mise en œuvre de la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, notamment par l'application de « directives paysagères » destinées à protéger les territoires les plus remarquables par leur intérêt paysager, de renforcer les moyens consacrés aux paysagistes-conseils de l'Etat, en poursuivant à terme leur couverture territoriale auprès des DIREN et d'inscrire la politique du paysage dans les politiques européennes, notamment par la participation du ministère de l'écologie et du développement durable à la mise en oeuvre de la convention européenne du paysage.

• **Le soutien des compétences professionnelles.**

En 2005, cette action consistera à aider les écoles de paysage les plus anciennes comme les plus récentes, à harmoniser leurs offres de formation tout en conservant leur spécificité, à soutenir la profession dans sa démarche de recherche d'un système de qualification et à transformer le Grand Prix du paysage et le Trophée du paysage, décernés alternativement pour promouvoir le rayonnement national et international des paysagistes français, en une distinction harmonisée au niveau européen, en application de la Convention européenne du paysage.

Ces politiques s'ajoutent à celles qui tendent à la mise en valeur des paysages exceptionnels :

- par le **classement de nouveaux sites** (10 nouveaux sites ont été classés en 2000, 10 en 2001, 17 en 2002, 18 en 2003 et 4 du 1^{er} janvier 2004 au 1^{er} août 2004) ;

- par la démarche des « **opérations grand site** » pour la réhabilitation des sites classés les plus dégradés par une fréquentation excessive (36 opérations sont en cours d'études ou de travaux) ;

- par la **participation à la valorisation du paysage dans des territoires spécifiques**, en partenariat avec d'autres ministères.

Mises en œuvre dans le cadre des articles L. 341-1 et L. 342-1 du code de l'environnement, ces procédures ne produisent pas les mêmes effets :

- le classement d'un site génère une protection forte, dont l'objectif est la conservation et la préservation du site dans l'état où il se trouve au moment du classement ; à ce titre, toute modification de l'aspect ou de l'état du site est soumise à l'autorisation préalable du ministre chargé des sites, ou pour les travaux mineurs, du préfet du département ;

- l'inscription est en revanche une servitude légère de conservation par laquelle l'administration locale veille à la qualité de l'évolution du site : l'avis qu'elle donne sur l'aspect ou la modification de son état est un avis simple.

On compte à ce jour **5 100 sites inscrits** et **2 700 sites classés**.

En outre, les « opérations grand site » permettent, grâce à un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, la réhabilitation et la mise en valeur des sites de grande notoriété, classés mais menacés notamment du fait de l'afflux touristique.

Alors que, dans le cadre de ses engagements européens, la France, qui a signé la Convention européenne du paysage aujourd'hui soumise à l'approbation du Parlement, s'est engagée à protéger le paysage en ce qu'il constitue « une ressource commune qu'il convient de protéger, de gérer et d'aménager dans le cadre d'une coopération entre pays européens », les moyens budgétaires disponibles pour la mise en œuvre de cette politique subissent **une nouvelle baisse** en 2005.

Comme le montre le tableau ci-après, les subventions de fonctionnement consacrées aux sites et paysages subissent un recul significatif en 2005, après une réduction plus douce en 2004.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX SITES ET PAYSAGES

(en millions d'euros)

Sites et paysages	Rappel LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Évolution en %
Dépenses ordinaires (DO)	1,02	0,73	0,6	- 18,6 %
Crédits de paiement (CP)	3,38	3,37	1,7	- 48,3 %
DO + CP	4,40	4,10	2,3	- 44%
Autorisations de programme (AP)	7,22	6,54	4,7	- 28,2 %

(Source ministère de l'écologie et du développement durable)

Interrogé à ce sujet, le ministère a indiqué que les crédits affectables aux politiques de la nature et des paysages avaient dû être prioritairement réorientés sur les actions de mise en œuvre liées notamment au réseau Natura 2000, pour satisfaire les engagements communautaires de la France.

Les services du ministère indiquent qu'un bilan précis de chaque opération grand site est actuellement à l'œuvre, non seulement en termes d'évaluation qualitative, mais aussi sur le plan budgétaire, afin d'éclairer les décisions à prendre et de fixer les priorités.

Ils signalent également qu'une enquête portant notamment sur les prévisions financières d'apports de l'Etat pour les prochaines années est en cours auprès des DIREN.

Concernant les écoles du paysage, enfin, il a été précisé que la baisse des subventions serait ciblée et concernerait notamment celles dont la gestion n'est pas satisfaisante ou qui nécessitent des réaménagements.

Votre rapporteur ne peut se satisfaire de cette réponse.

Sensibilisé depuis plusieurs années à la problématique de la dégradation des paysages, il soulignait déjà, dans un rapport sur les « entrées de ville » remis en 1994¹, l'importance de la qualité des paysages pour l'amélioration du cadre de vie.

Estimant que le sort réservé à la politique des paysages dans le projet de budget pour 2005 reflète l'indifférence de l'Etat et une attitude des services déconcentrés que certains acteurs de terrain jugent désinvolte, il lui semble qu'une véritable réflexion doit être entreprise sur les moyens et la place que l'Etat veut consacrer à la préservation et la mise en valeur des sites français.

¹ « Les entrées de villes ou redonner le goût de l'urbanisme », octobre 1994

2. Initier une réflexion sur les moyens et la place que l'Etat veut consacrer à la préservation et la mise en valeur des sites français.

Il ressort des entretiens avec les divers acteurs de terrain que votre rapporteur a pu rencontrer qu'une des voies possibles de revalorisation de cette politique serait **d'inscrire les mesures de mise en valeur des paysages dans la problématique plus large de développement durable des territoires.**

C'est en ce sens que votre rapporteur avait déposé un amendement, lors de l'examen en première lecture par le Sénat du texte sur le développement des territoires ruraux, afin de demander au ministre de la culture d'engager une réflexion sur les voies de promotion du patrimoine rural.

Il s'agissait alors de soutenir l'action des nombreux musées d'agriculture et de patrimoine rural qui ont vocation au niveau local à sauvegarder la mémoire des techniques agricoles, et à travers elles, de la diversité des modes de vie de la France rurale.

Comme l'a suggéré un représentant de l'inspection des sites au cours d'un entretien, la sensibilisation des acteurs locaux à l'intérêt de la protection d'un site passe nécessairement par la mise en œuvre concomitante d'actions de développement local.

L'intérêt touristique évident qui découle des procédures d'inscription ou de classement peut, en effet, générer des retombées économiques, qu'il serait intéressant de mutualiser, par exemple, via un plan contractualisé de protection et de mise en valeur dont les collectivités locales seraient parties.

Convaincu que la protection et la mise en valeur des paysages français sont des éléments essentiels tant à la préservation du cadre de vie qu'au maintien de l'attractivité de la France vis-à-vis de l'étranger, votre **rapporteur ne doute pas que le Gouvernement saura redonner aux acteurs qui oeuvrent sur le terrain pour défendre les atteintes à l'intégrité des sites les moyens de poursuivre leur action**, dont l'efficacité est aujourd'hui remise en cause, faute de mobilisation des services de l'Etat, tant au niveau central que déconcentré.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mardi 9 novembre 2004**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Ambroise Dupont sur les crédits pour 2005 du ministère de l'écologie et du développement durable**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

Mme Marie-Christine Blandin a tout d'abord félicité M. Ambroise Dupont pour sa présentation brillante d'un budget qu'elle a estimé ne pas être à la hauteur des enjeux.

Tout en reconnaissant qu'on ne pouvait que se réjouir de la volonté affichée par le gouvernement d'impliquer l'ensemble des structures ministérielles dans la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité, elle a émis des doutes sur la concrétisation de cet engagement, à l'heure où la plus grande tolérance semble de mise face aux diverses menaces écologiques, que ce soit l'utilisation de l'insecticide Gaucho, la dispersion des plantations d'organismes génétiquement modifiés (OGM) ou l'abattage des loups.

A cet égard, la disparition de l'Ourse Cannelle, seule femelle de cette espèce présente dans les Pyrénées, lui a semblé être un signal d'alarme plus qu'un hasard de calendrier.

Elle a ensuite fait part à la commission de son inquiétude concernant la réintégration des effectifs de l'Institut français de l'environnement (IFEN) au sein du ministère. Elle a en effet considéré que c'était le signe avant-coureur du déclin, voire de la disparition, d'un organisme admirable, dont elle a rappelé que les travaux pédagogiques remarquables sur des sujets aussi divers que le taux de dioxyde de carbone dans l'air, l'évolution de la circulation, la disparition de telle ou telle espèce, bénéficiaient d'une large diffusion auprès du public, notamment par voie d'affichage dans les stations de transport en commun.

Elle a ensuite relayé les préoccupations exprimées par les associations de terrain, notamment celles des Centres permanents d'initiatives pour

l'environnement (CPIE), confrontés à une insuffisance des crédits disponibles pour faire face à leurs missions.

Si la décision de créer 50 postes budgétaires supplémentaires, destinés à renforcer les effectifs de l'inspection des installations à risques, lui semble aller dans le bon sens, elle a estimé cette mesure insuffisante au regard de la situation réelle des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), qui ne disposent, en moyenne, à l'heure actuelle, que d'une personne pour assurer le suivi de 322 sites.

Elle a également déploré la fragilisation de la situation de l'ADEME, au moment où la France se prépare à faire face à un certain nombre de grands enjeux, tels que le futur choc pétrolier ou l'explosion de la masse des déchets ménagers, soulignant l'incompréhension des élus face au désengagement des services de l'Etat dans ce domaine.

Elle a enfin évoqué les effets de la restructuration des services déconcentrés du ministère dans le cadre de la réforme budgétaire, pour déplorer une évolution qu'elle a estimée inévitable, à savoir l'étouffement programmé des Directions régionales de l'environnement (DIREN) par les DRIRE. Alors qu'une prise de conscience environnementale commençait à s'imposer au niveau local sous leur impulsion, elle a considéré que la fusion des deux directions constituait le prélude à une reprise en main de la culture industrielle.

Pour l'ensemble de ces raisons, elle a indiqué qu'elle se prononcerait contre le budget proposé pour 2005.

M. Yves Dauge a souhaité que le rapporteur pour avis apporte des éclaircissements sur la stratégie du ministère concernant la politique des déchets. Il lui a semblé, en effet, que la baisse des crédits de l'ADEME liés à cette action était difficilement soutenable au moment où les acteurs de terrain étaient particulièrement mobilisés sur les problématiques liées à la gestion de l'explosion de la masse des déchets ménagers, en particulier sur la collecte sélective des déchets spéciaux.

En sa qualité de responsable d'un parc national, il s'est déclaré particulièrement sensible aux évolutions législatives et réglementaires envisagées dans ce domaine. L'essentiel de la gestion des crédits du réseau d'espaces protégés étant à l'heure actuelle déconcentré au niveau des préfetures, il a attiré l'attention de la commission sur les risques de dilution des responsabilités induits par la déconcentration et s'est interrogé sur les garanties dont disposaient les gestionnaires de parcs quant au versement effectif des crédits disponibles.

M. Jean-Paul Emin a tout d'abord interrogé le rapporteur pour avis sur le montant des crédits consacrés par le ministère de l'industrie aux

dépenses environnementales. Originaire d'une région dans laquelle se maintient un tissu industriel dense, composé essentiellement de petites et moyennes entreprises, il a fait état des difficultés rencontrées par les dirigeants de petites entreprises confrontés à la complexité des réglementations portant sur les normes de vigilance et aux contrôles parfois tatillonnés des services de l'Etat.

Revenant sur la lenteur des services déconcentrés, évoquée par le rapporteur, pour approuver les plans de prévention des risques naturels prescrits dans près de 6.000 communes, il a indiqué que la situation était similaire pour obtenir l'avis conforme des services déconcentrés sur la conclusion des contrats de rivières. Estimant que la lourdeur de la procédure, consistant à renvoyer à une commission nationale l'appréciation du risque de crue, pouvait être utilement évitée par la mise en place d'une commission déconcentrée, il a demandé au rapporteur pour avis d'attirer l'attention du ministère sur ce point.

En réponse à ces interrogations, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- la réintégration des effectifs de l'IFEN au sein des services du ministère vise à rapprocher cet institut du centre du système d'information et à faciliter la gestion quotidienne d'un petit organisme disposant de peu de ressources propres. Cette modification de statut n'emporte de conséquences ni sur l'implantation géographique du service, ni sur son indépendance intellectuelle et sur sa neutralité dans l'expertise. En particulier, l'IFEN restera doté d'un comité d'orientation ouvert aux associations et d'un conseil scientifique ;

- l'expérimentation, en cours dans six régions, de rapprochement entre les DIREN et les DRIRE, fera l'objet d'une évaluation à la mi-2006 : il conviendra d'être vigilant avant de l'étendre à d'autres régions ;

- le taux de consommation des crédits de l'ADEME s'est aujourd'hui stabilisé ; la fongibilité des crédits rendue possible par l'expérimentation à laquelle l'établissement s'est soumis en 2005, permet de penser que des arbitrages en faveur d'une politique jugée prioritaire, telle que celle des déchets, interviendront dans le courant de l'année ;

- si la diminution des crédits consacrés aux parcs naturels s'inscrit dans la perspective de l'adoption du futur projet de loi, il convient cependant de maintenir une veille attentive sur la situation des parcs. La concrétisation, dans le projet de loi de finances pour 2005, des engagements pris par le ministère vis-à-vis des gestionnaires des réserves naturelles, après son intervention, prouve que les parlementaires ont un réel pouvoir d'alerte ;

- s'agissant des établissements industriels à risque, le ministère a pris l'engagement de procéder en 2005 à au moins une visite de toutes les installations classées « seuil haut » ;

- enfin, le ministère de l'industrie consacra 138,5 millions d'euros à la protection de l'environnement en 2005.

En conclusion, le rapporteur pour avis a estimé que, tiraillé entre deux logiques reposant, d'une part, sur le désir de faire et, d'autre part, sur le désir d'inciter, le ministère de l'écologie et du développement durable avait tout intérêt à se recentrer sur son cœur de compétences, correspondant, selon lui, à la seconde partie de l'alternative.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'écologie et au développement durable dans le projet de loi de finances pour 2005, le groupe socialiste votant contre.**