



N° 76

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 économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Jean BIZET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

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	4
CHAPITRE I^{ER} - DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DÉFAVORABLE, UN RÉEL EFFORT DE RÉORGANISATION	5
I. UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	5
A. UNE PRÉSENTATION DES CRÉDITS OPAQUE MAIS UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN PROGRÈS	5
1. <i>Un budget qui manque de lisibilité</i>	5
2. <i>Des efforts réels s'agissant de la consommation des crédits</i>	6
B. DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES QUI PÈSENT ÉGALEMENT SUR L'EFFORT FINANCIER GLOBAL CONSENTI AU TITRE DE L'ENVIRONNEMENT	8
II. UNE RÉELLE VOLONTÉ DE RÉORGANISATION EN VUE D'UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DE L'ACTION ADMINISTRATIVE	11
A. UN MINISTÈRE TRÈS IMPLIQUÉ DANS LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001	11
1. <i>Présentation et interrogations sur la future maquette budgétaire</i>	11
a) Structure de la mission « Ecologie et développement durable ».....	11
b) Des interrogations sur l'articulation entre les deux programmes thématiques et l'importance du programme support	15
2. <i>L'élaboration des objectifs et des indicateurs de performance</i>	17
3. <i>Les expérimentations conduites dans le cadre de la LOLF</i>	19
a) L'expérimentation en région Midi-Pyrénées en 2004.....	19
b) L'extension des expérimentations en 2005.....	20
B. UNE VÉRITABLE STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME.....	20
1. <i>Une augmentation ciblée des effectifs</i>	20
2. <i>Une véritable stratégie de réorganisation administrative</i>	22
CHAPITRE II - DES PRIORITÉS QUI S'AFFIRMENT DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE TRÈS CONTRAINT	25
I. UN EFFORT SUBSTANTIEL EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES	26
A. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN FAVEUR DE LA PRÉSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE À TRAVERS LE RÉSEAU ÉCOLOGIQUE EUROPÉEN NATURA 2000	26
1. <i>Les difficultés liées à la désignation des sites</i>	26
2. <i>Le choix d'une gestion concertée et contractuelle des sites Natura 2000</i>	28
B. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX AXE FORT DE LA MISE EN VALEUR CONCERTÉE DU PATRIMOINE NATUREL	29
1. <i>Les parcs naturels régionaux, « pionniers » du développement durable</i>	29

2. Un financement diversifié pour les parcs naturels régionaux	30
C. S'AGISSANT DU RÉSEAU D'ESPACES PROTÉGÉS, LA POLITIQUE DES RÉSERVES NATURELLES EST PRIVILÉGIÉE EN 2005.....	31
1. Une augmentation des moyens pour le réseau des réserves nationales	31
2. Une diminution des crédits affectés aux parcs nationaux et au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dans le projet de loi de finances pour 2005.....	33
II. UN EFFORT DE RATIONALISATION DANS LES FINANCEMENTS POUR LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES	37
1. Un effort de rationalisation dans les financements qui se traduit par une diminution des crédits consacrés à l'agrégat 22.....	37
2. La priorité donnée à la politique de prévention et de lutte contre les inondations	38
3. Le confortement de la politique de l'eau à travers l'élaboration du projet de loi sur l'eau	40
III. LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES AFFECTÉE PAR LA DIMINUTION DE LA DOTATION DE L'ADEME	42
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT 23	42
B. LES ACTIONS FINANCÉES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES	43
1. Une priorité renforcée pour la maîtrise des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles	43
2. La prévention des risques naturels confortée à travers l'élaboration des plans de protection des risques (PPR)	45
3. La politique d'amélioration de la qualité de l'air	46
C. DES INQUIÉTUDES FORTES S'AGISSANT DU FINANCEMENT DE L'ADEME	47
1. Le rôle essentiel de l'ADEME en matière de développement durable	47
2. La diminution importante des crédits de l'ADEME	50
IV. LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE CHAMP INSTITUTIONNEL ET ÉCONOMIQUE	51
1. Rappel sur la notion de développement durable	51
2. La prise en compte du développement durable dans le champ de l'action publique et économique	52
a) Les structures publiques intervenant en matière de développement durable.	52
b) Mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable.....	53
3. La promotion du développement durable dans le champ de l'action économique.....	54

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits consacrés à l'écologie et au développement durable sont fixés à **825,25 millions d'euros, en diminution de 3,6 %**.

Les priorités affichées par le ministère sont la lutte contre le changement climatique, notamment à travers la mise en œuvre du système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre défini au niveau européen, la préservation de la biodiversité, la rénovation de la politique de l'eau et la promotion du développement durable.

Votre rapporteur pour avis approuve pleinement ces choix stratégiques qui s'accompagnent d'un réel effort en matière de rationalisation de l'organisation administrative dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Il s'inquiète néanmoins de la contraction régulière, depuis 2003, des crédits réellement disponibles, considérant que le niveau atteint en 2005 fait peser des risques sur l'efficacité des politiques mises en œuvre, notamment par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. **Il considère indispensable, qu'en 2006, soit affirmée une priorité forte en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable, à travers le « recalibrage », à la hausse, des dotations du ministère.**

CHAPITRE I^{ER}

DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DÉFAVORABLE, UN RÉEL EFFORT DE RÉORGANISATION

I. UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

A. UNE PRÉSENTATION DES CRÉDITS OPAQUE MAIS UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN PROGRÈS

1. Un budget qui manque de lisibilité

● Dans le projet de loi de finances pour 2005, les moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) du ministère de l'écologie et du développement durable **sont arrêtés à 825,25 millions d'euros, soit une diminution de 3,6 %**. En revanche, les autorisations de programme progressent de 23 % pour être fixées à 423,47 millions d'euros.

Il importe néanmoins de neutraliser plusieurs transferts externes qui affectent la structure du budget du ministère, pour constater, qu'à périmètre constant, la baisse des crédits est de 3,17 %. Il s'agit du transfert de 25 emplois pour les inspections des installations classées, en provenance du ministère chargé de l'industrie (+ 1,38 million d'euros), du transfert aux caisses d'allocations familiales du service des prestations familiales (- 2,16 millions d'euros), du transfert au ministère de l'intérieur des moyens affectés au plan exceptionnel d'investissements pour la Corse (- 3,18 millions d'euros en crédits de paiement et - 2 millions d'euros en autorisations de programme) ainsi que du transfert au ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer de trois emplois pour la mise en place de la réorganisation des services d'hydrométrie sur le bassin Adour-Garonne (- 80.383 euros).

● Mais cette présentation des crédits consacrés à l'écologie et au développement durable, telle qu'elle résulte de la lecture du « bleu budgétaire » ne retrace pas l'intégralité des crédits effectivement votés pour le ministère, et ce tant en 2004 que pour 2005 ce que votre commission des affaires économiques déplore.

En effet, pour ces deux années, des crédits supplémentaires ont été attribués « hors loi de finances initiale », ce qui nuit à la sincérité de cet exercice de présentation budgétaire, que les parlementaires sont pourtant en droit d'attendre.

Bien plus, en reconstruisant ex-post les budgets votés pour 2004 et 2005, on s'aperçoit que la baisse des crédits est encore plus importante.

– En 2004, pour compenser une dotation budgétaire insuffisante pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), du fait de sa simple reconduction à hauteur de 71 millions d'euros en crédits de paiement, le Gouvernement a obtenu une contribution « exceptionnelle et volontaire » de la part de quatre agences de l'eau à la trésorerie jugée abondante. Le montant de cette contribution s'élevait à 210 millions d'euros sur lesquels 135 millions d'euros ont été versés à l'ADEME, 60 millions d'euros ont financé la lutte contre les inondations et 15 millions d'euros les zones humides ;

– En 2005, le ministre de l'écologie et du développement durable annonce, dans le dossier de presse relatif au budget de son ministère, que 141 millions d'euros supplémentaires devraient être inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004¹, pour être immédiatement reportés sur 2005 et compléter les moyens disponibles du ministère.

Selon les informations supplémentaires données par le ministre de l'écologie et du développement durable lors de son audition devant la commission des affaires économiques le 3 novembre dernier, une partie importante de ces crédits attendus correspond en réalité à des crédits reportés de 2003 vers 2004, mais qui ont fait ensuite l'objet de mesures de gel. Ces crédits viendraient abonder à nouveau, et pour 130 millions d'euros, les crédits de l'ADEME, pour 8 millions d'euros le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, et pour 3 millions d'euros l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

En définitive, le budget voté pour 2005 pourrait s'élever à 966,25 millions d'euros, à comparer au budget 2004 qui atteignait 1,07 milliard d'euros, compte tenu de la contribution exceptionnelle des agences de l'eau. La baisse des crédits est alors de 9,4 %.

Ce contexte budgétaire très contraint illustre la participation du ministère de l'écologie et du développement durable à l'effort collectif du Gouvernement, ce qu'il convient de souligner. Il lui impose également d'établir de vrais choix, qui mettent en avant ses priorités d'action.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis entend attirer l'attention sur la nécessité de ne pas diminuer, en-deça d'un certain plancher, le niveau des crédits budgétaires affectés à l'environnement, d'autant plus que ces dernières années, le ministère a fait de réels progrès dans la consommation de ses crédits.

2. Des efforts réels s'agissant de la consommation des crédits

● Comme l'indique le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget 2003, « *le budget du ministère de l'écologie et du développement durable se présente sous un jour nouveau en 2003 : les critiques de la Cour des années*

¹ Le projet de loi de finances rectificative pour 2004 prévoit en définitive 160 millions d'euros.

précédentes sur l'excès des crédits ouverts par rapport aux besoins peuvent désormais être atténuées ».

En effet, en 2003, en dépit des difficultés de gestion dues aux mesures de régulation budgétaire, les ajustements opérés ont permis une meilleure adéquation entre les crédits disponibles et les crédits consommés **et le taux de consommation atteint 96 %, dépassant les 90 % sur chaque titre.**

Il faut relever que la gestion du premier semestre 2004 a également été entravée par des mesures de régulation budgétaire, même si aucun décret d'annulation n'a été pris sur cette période. Ainsi, le ministère a dû procéder à la mise en réserve de 136,13 millions d'euros en crédits de paiement dont 91,51 millions d'euros sur les 100,49 millions d'euros reportés de la gestion 2003 sur la gestion 2004.

Néanmoins, depuis cinq ans, le ministère a poursuivi des efforts importants et couronnés de succès : le pourcentage de crédits non utilisés est passé de 55,27 % en 2001 à 10,97 % en 2003 et est estimé à 1,94 % en 2004, selon le dossier de presse du ministère.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits du ministère depuis 2002 et montre la progression des crédits effectivement consommés chaque année.

Évolution des crédits du MEDD

(millions d'euros)

Année	2001	2002	2003	2004	2005 prévisions	Moyenne 2001/2005
LFI (y compris FNSE)	792	851	829	856	828	831
participation exceptionnelle agences de l'eau				202	8	
reports exercice précédent (1)	547	614	485	101	170	
sous-total disponible théorique	1339	1465	1314	1159	1006	
disponible effectif (2)	1277	1097	1220	1013	(5) 1006	1123
consommations	702	961	1142	1003	996	961
taux de consommation des crédits	55,0 %	87,6 %	93,6 %	99,0 %	99,0 %	
crédits non utilisés en fin de gestion (3)	575	136	78	10	10	
<i>loi de finances rectificative (pour mémoire)</i>	- 13	- 35	- 28	(4) 160		

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

(1) Constat en début d'exercice des crédits ouverts au titre des crédits reportés année (n-1)

(2) Disponible – gels ou annulations de crédits

(3) Disponible effectif - consommations

(4) Les crédits proposés en LFR pour 2004 sont gagés pour une large part sur des crédits gelés en gestion 2004 (146 millions d'euros)

(5) Hypothèse selon laquelle aucun gel de crédits n'est pratiqué.

Les prévisions de paiement dépassent désormais le milliard d'euros. Depuis deux ans, le montant des crédits effectivement disponibles a été plus ou moins maintenu à ce niveau grâce à des moyens de court terme, qui ne pourront plus être utilisés à l'avenir.

Votre rapporteur pour avis considère indispensable de procéder au « rebasage » de la dotation du ministère et ce dès 2006, afin de lui donner des moyens pérennes de fonctionnement.

B. DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES QUI PÈSENT ÉGALEMENT SUR L'EFFORT FINANCIER GLOBAL CONSENTI AU TITRE DE L'ENVIRONNEMENT

- Il est intéressant d'apprécier les moyens du ministère de l'écologie et du développement durable par rapport à l'ensemble des crédits des différents ministères consacrés à l'environnement.

Crédits des différents ministères consacrés à l'environnement

(dépenses ordinaires + crédits de paiement)

(millions d'euros)

Budgets des ministères	2004	2005	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2004	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2005
Affaires étrangères	38,47	41,58	0,91%	0,94%
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	661,79	626,94	13,30%	12,83%
Culture et communication	9,6	9,78	0,36%	0,35%
Écologie et développement durable	856,44	825,25	100,00%	100,00%
Économie, finances et industrie	128,1	138,58	0,86%	0,93%
Équipement, transports, aménagement, tourisme, mer	813,92	359,25	4,95%	2,22%
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	55,4	55,4	0,42%	0,41%
Jeunesse, sports et vie associative	7,12	6,74	1,10%	0,86%
Recherche	503,35	493,04	8,06%	7,54%
Justice	-	non	-	
Outre-mer	3,33	3,18	0,30%	0,19%
Services du premier ministre (<i>Fonction publique</i>)	0,04	0,07	0,02%	0,03%
Santé et protection sociale	53,56	54,82	0,48%	0,49%
Emploi, travail et cohésion sociale	166,74	166,74	0,52%	0,52%
Défense	182,8	177,49	0,44%	0,42%
Total ministères	3 480,74	2 958,86	2,31%	1,94%

Source : Jaune « Effort financier consenti en 2004 et prévu en 2005 au titre de l'environnement et de la protection de la nature ».

Globalement, l'effort des ministères au titre de la protection de l'environnement diminue entre 2004 et 2005, mais les principaux ministères contributeurs en matière d'environnement restent, après le ministère de l'écologie et du développement durable, celui de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, celui de l'équipement, des transports, de l'aménagement, du tourisme et de la mer et enfin celui en charge de la recherche.

Il faut noter que la forte diminution de la « contribution » du ministère en charge de l'équipement résulte de la réduction drastique des dépenses liées à l'environnement s'agissant des investissements routiers.

● Au-delà du strict périmètre du budget général, il importe également de prendre en compte les dépenses dans le domaine de l'environnement réalisées par les établissements publics sous tutelle ou co-tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable et financées sur leurs ressources propres.

En 2003, ces dépenses s'élevaient à 2,49 milliards d'euros, financés par le produit de taxes ou redevances, celles réalisées par les agences de l'eau représentant plus de 90 % du total.

Contributions, hors budget du MEDD, des établissements sous tutelle en faveur de l'environnement

(en millions d'euros)

Établissements publics	2002 (réalisations)	2003 (réalisations)	2004 (prévisions)
Ensemble des agences de l'eau (1)	2 130,70	2 213,00	2 250,00
ADEME (2)	54,60	83,33	74,50
CSP	54,03	57,24	51,86
Conservatoire du littoral	0,89	1,37	1,34
IFEN	0,43	0,38	0,38
INERIS (3)	18,22	18,64	21,03
ONCFS (4)	84,04	89,06	92,33
Ensemble des parcs nationaux	3,11	3,41	2,45
Total général	2 346,02	2 466,43	2 493,89

(1) *Redevances nettes de prélèvement et de pollution industrielle domestique perçues dans l'année et remboursement des avances d'intervention.*

(2) *Intégration des crédits FEDER à partir de 2002.*

(3) *Reclassement des subventions de la Loi sur l'air en 2002.*

(4) *Hors budget annexe.*

Source : Jaune "Effort financier consenti en 2004 et prévu en 2005 au titre de l'environnement et de la protection de la nature"

● Enfin, il convient également de souligner la contribution financière croissante des collectivités territoriales en faveur de la protection de la nature et de l'environnement.

– **En 2002, les dépenses de protection de l'environnement des collectivités locales sont estimées à 16,45 milliards d'euros en progression de 6 % par rapport à 2001.**

Il se confirme, depuis 2000, que les dépenses d'investissement progressent plus rapidement que celles de fonctionnement courant (en 2002, + 7,6 % contre + 5,4 %).

Enfin, le tableau ci-dessous confirme que c'est dans le domaine de l'eau et l'assainissement et dans celui des déchets que le niveau des dépenses est le plus important. Les services collectifs de gestion des eaux usées et des déchets ménagers représentent 90 % de la dépense totale et connaissent des taux de croissance respectifs de 5,1 % et 9 % en 2002.

**DÉPENSES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

(en millions d'euros aux prix courants)

	1998	1999	2000	2001	2002 ^P	Evolution 2000/1999	Evolution 2001/2000	Evolution 2002/2001
Eau: assainissement- épuration	7 405	7 735	8 169	8 415	8 841	5,6%	3,0%	5,1%
Déchets	4 512	4 842	5 062	5 469	5 960	4,5%	8,0%	9,0%
Nettoyage des rues	897	927	977	1 029	1 078	5,4%	5,4%	4,7%
Bruit	43	43	84	154	102	95,5%	83,3%	-33,8%
Biodiversité- paysage	334	371	432	452	473	16,4%	4,7%	4,6%
TOTAL	13 191	13 918	14 724	15 520	16 454	5,8%	5,4%	6,0%

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

– **Les départements**, quant à eux, ont consacré en moyenne **1,18 milliard d'euros par an à la protection de l'environnement** sur la période 1996-1999, soit en moyenne 3,3 % de leur budget. La gestion des eaux usées absorbe 43 % de la dépense totale, celle de la ressource en eau 18,2 % et la protection de la biodiversité et des paysages près de 10 %. Les interventions des conseils généraux dans le domaine de l'eau représentent donc, dans leur ensemble, près des deux tiers des dépenses.

– Enfin, **les régions ont consacré en moyenne 237 millions d'euros par an à l'environnement** sur la période 1996-1999. La gestion des eaux usées ne représente que 16 % de la dépense totale, la protection de la biodiversité et des paysages 15 % et la collecte et le traitement des déchets 13 %.

- De façon générale, et d'après les données provisoires présentées dans le rapport à la commission des comptes et de l'économie de l'environnement, la dépense de protection de l'environnement s'est élevée, en 2001, à 26,7 milliards d'euros, représentant 1,8 % du produit intérieur brut. Il faut relever le net ralentissement de la croissance de cette dépense (+ 3,7 % après + 5,4 % en 2000), même si elle reste très légèrement supérieure à celle du PIB.

La dépense nationale liée à l'environnement qui intègre l'ensemble des dépenses effectuées par les agents intérieurs est évaluée à 40,84 milliards d'euros en 2001 et les activités relevant de cette dépense nationale représentent 305.000 emplois en 2001, soit 1,3 % de l'emploi intérieur.

II. UNE RÉELLE VOLONTÉ DE RÉORGANISATION EN VUE D'UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

A. UN MINISTÈRE TRÈS IMPLIQUÉ DANS LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001

Le ministère de l'écologie et du développement durable s'est fortement impliqué dans la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) présentant, à titre indicatif, le projet de loi de finances 2005 sous ce nouveau format¹ et en publiant un avant-projet de performances des programmes.

Cet exercice de préfiguration, dont votre rapporteur pour avis souligne tout l'intérêt, permet, même s'il doit être encore complété, de s'interroger sur la pertinence de certains choix opérés.

1. Présentation et interrogations sur la future maquette budgétaire

La section budgétaire du ministère de l'écologie et du développement durable -section 37- constitue l'intégralité de la mission « Ecologie et développement durable ».

Par ailleurs, le ministère participe à la mission interministérielle de recherche et de développement en gérant l'un des programmes de cette mission.

a) Structure de la mission « Ecologie et développement durable »

La mission « écologie et développement durable » est structurée en trois programmes, décomposés eux-mêmes, au total, en 17 actions et 62 sous-actions. Elle représente environ 574 millions d'euros, soit 69,6 % des crédits du ministère.

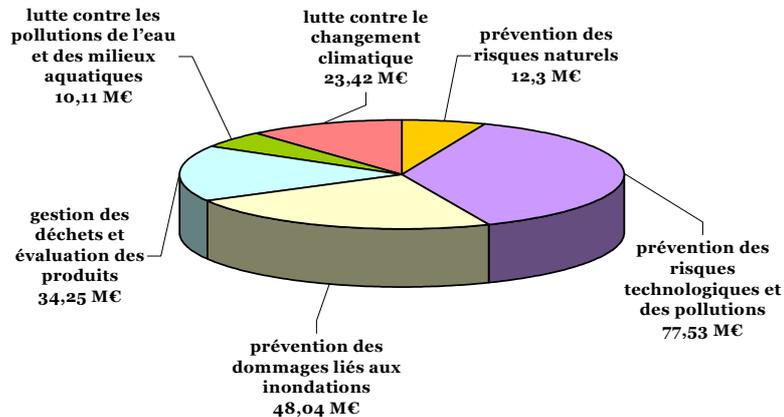
MISSION ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Programmes	Ministre	LFI 2004	PLF 2005
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	Ecologie et développement durable	245 034 533	205 642 600
Gestion des milieux et biodiversité	Ecologie et développement durable	153 770 777	159 969 470
Soutien aux politiques environnementales et développement durable	Ecologie et développement durable	207 968 689	208 632 660
TOTAL		606 773 999	574 244 730

Source : Avant-projet annuel de performances des programmes – PLF pour 2005).

¹ En application de l'article 66-1 de la loi précitée.

● Le programme intitulé « **Prévention des risques et lutte contre les pollutions** » mobilise **35,8 % des moyens financiers de la mission, avec 205,64 millions d’euros** répartis de la manière suivante :



Source : Ministère de l'écologie et du développement durable – dossier de presse.

Ce programme est mis en œuvre **sous la responsabilité du directeur de la prévention des risques technologiques et des pollutions** et comprend six actions : la prévention des risques technologiques et des pollutions, celle des risques naturels, ainsi que celle des dommages liés aux inondations, la gestion des déchets et l'évaluation des produits, la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques et enfin la lutte contre le changement climatique.

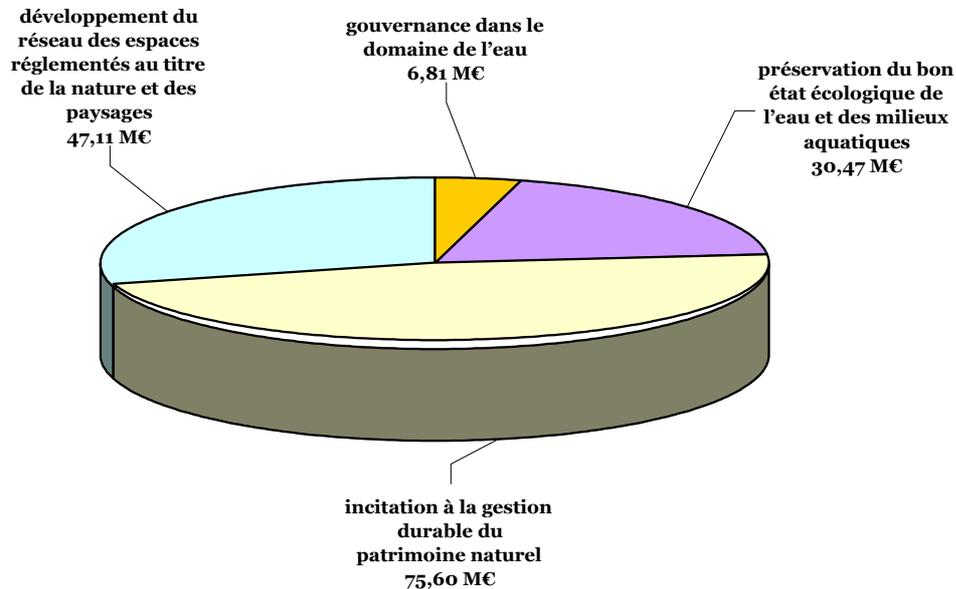
Finalités et acteurs du programme

Outre les engagements internationaux et communautaires qu'il décline, le programme inclut la réalisation d'une série de plans d'actions gouvernementaux dont les plus récents sont le plan climat, le plan national santé-environnement, le plan de lutte contre la pollution de l'air, le plan de renforcement de la prévention des risques technologiques et naturels, le plan de modernisation de l'inspection des installations classées, le plan d'action national pour la prévention de la production de déchets, le plan national d'action contre le bruit, le plan national de lutte contre les inondations et le plan de prévention des légionelloses.

Les acteurs sont, outre la direction de la prévention des pollutions et des risques et la direction de l'eau du MEDD, la mission interministérielle de l'effet de serre, les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions régionales de l'environnement (DIREN), les directions départementales des services vétérinaires, de l'agriculture et de la forêt, de l'action sanitaire et sociale et de l'équipement, les services de navigation et les préfectures. Interviennent également les établissements publics tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de sécurité sanitaire et environnementale (AFSSE), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Office national des forêts (ONF), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), les Agences de l'eau et des associations loi 1901 comme le Centre d'information et de documentation sur le bruit (CIDB) ou les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air.

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable.

● Le programme intitulé « **Gestion des milieux et biodiversité** » est doté de **159,99 millions d'euros, soit 27,9 % des crédits de la mission** :



Source : Ministère de l'écologie et du développement durable – dossier de presse.

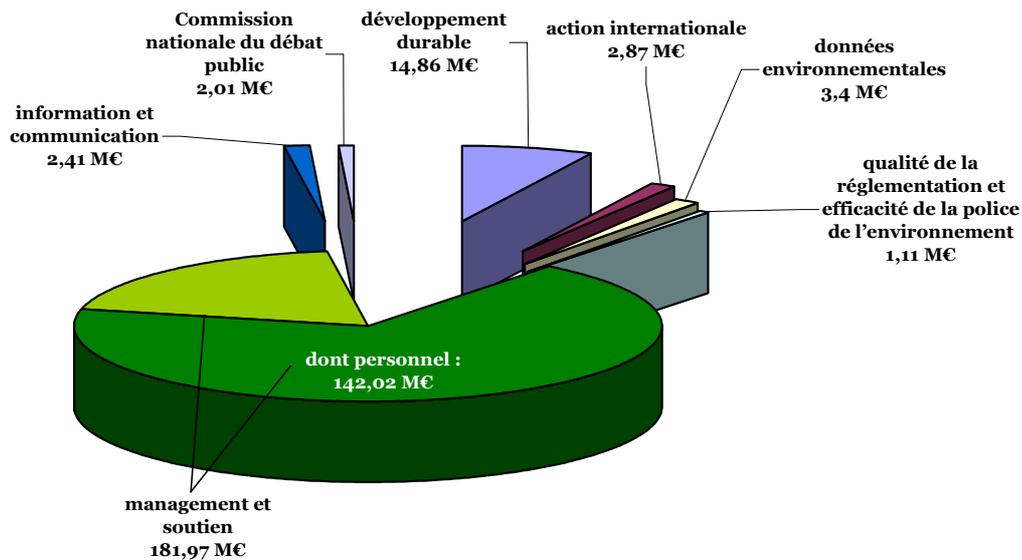
Placé sous la **responsabilité du directeur de la nature et des paysages**, ce programme se compose de quatre actions : la préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques, la gouvernance dans le domaine de l'eau, le développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages et enfin l'incitation à la gestion durable du patrimoine naturel.

Acteurs du programme

Les principaux acteurs, outre la direction de la nature et des paysages et la direction de l'eau du ministère, sont les directions régionales de l'environnement (DIREN), les directions départementales des services vétérinaires, de l'agriculture et de la forêt, de l'action sanitaire et sociale et de l'équipement, les services de navigation et les services départementaux de l'architecture et du paysage.

La mise en œuvre du programme implique, pour les deux premières actions, les agences de l'eau dont l'intervention est financée par les redevances prélevées par ces organismes, pour la troisième action, les parcs nationaux, les réserves naturelles et les gestionnaires de sites classés et, pour la quatrième action « Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel », outre les établissements publics tels que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), l'Office national des forêts (ONF), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ou le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), les parcs naturels régionaux, les associations de protection de la nature et le groupement d'intérêt public ATEN (Ateliers Techniques des Espaces Naturels).

● Le programme intitulé « **Soutien aux politiques environnementales et développement durable** » avec **208,63 millions d’euros, soit 36,3 % des crédits de la mission** serait composé de sept actions : le développement durable, les données environnementales, l’action internationale, la qualité de la réglementation et l’efficacité de la police de l’environnement, le management et le soutien, l’information et la communication et enfin, la commission nationale du débat public.

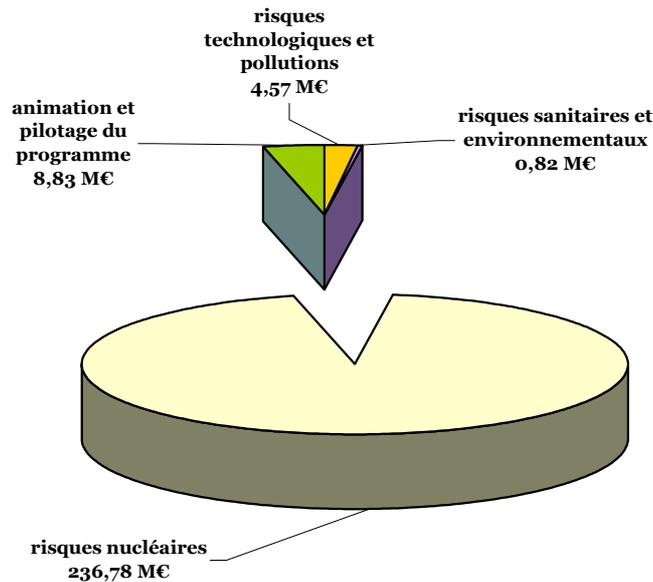


Source : Ministère de l’écologie et du développement durable – dossier de presse

Il faut relever que l’action « management et soutien » représente, avec 181,1 millions d’euros, 86,8 % du programme, puisqu’elle reprend la quasi-totalité des dépenses de personnel du ministère.

Outre la direction des études économiques et de l’évaluation environnementale responsable de ce programme, sont également impliqués la direction générale de l’administration, des finances et des affaires internationales, le service de l’inspection générale de l’environnement, l’Institut français de l’environnement et les DIREN.

● Le ministère de l’écologie et du développement durable est également responsable du programme « **Recherche dans le domaine des risques et des pollutions** » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », qui est doté de **251 millions d’euros et comprend cinq actions.**



Placé sous la responsabilité du directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale, 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 de l'écologie et du développement durable. Ces actions sont de deux types : des programmes de recherches incitatifs et des recherches propres aux organismes scientifiques d'expertise et de recherche.

Les programmes incitatifs sont mis en œuvre par le service de la recherche et de la prospective du ministère et l'agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE). Il s'y adjoindra, en 2006, l'agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME). Chacun des programmes de recherche est piloté par un comité d'orientation inter-services et inter-ministériel et avisé par un conseil scientifique indépendant issu de la communauté scientifique. Deux organismes, l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'institut de l'environnement industriel et des risques (INERIS) exercent leurs compétences respectivement dans le domaine des risques liés à l'utilisation de l'énergie nucléaire et dans le domaine des risques liés aux activités industrielles. L'exécution de leur budget de recherche est placée sous leur responsabilité dans le cadre de contrats d'objectifs.

b) Des interrogations sur l'articulation entre les deux programmes thématiques et l'importance du programme support

● En ne retenant que deux programmes thématiques, le ministère de l'écologie et du développement durable entendait **respecter le caractère éminemment transversal propre aux politiques publiques de l'environnement et de développement durable** et garantir ainsi leur efficacité.

Ainsi, la mission a été bâtie sur trois orientations essentielles fondant sa stratégie de prise en compte et de protection de l'environnement, à savoir, **la garantie ou la restauration des sécurités, la préservation du patrimoine naturel, la recherche et la mise en œuvre d'un développement durable.**

Mais la principale difficulté qui résulte de ce découpage concerne la politique de l'eau, « éclatée » sur les deux programmes thématiques, ce qui pourrait lui faire perdre en lisibilité et en cohérence.

Ainsi, on peut s'interroger sur l'articulation entre l'action « lutte contre les pollutions de l'eau et les milieux aquatiques » au sein du programme consacré à la « prévention des risques et la lutte contre les pollutions » et l'action « préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques » inscrite dans le programme « gestion des milieux et biodiversité ».

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques, le 3 novembre dernier, le ministre de l'écologie et du développement durable, s'est interrogé sur les risques induits par ce découpage, qui prive le directeur de l'eau de la maîtrise des moyens budgétaires nécessaires à sa politique, alors même qu'il est responsable de la mission essentielle de lutte contre les inondations.

Plus généralement, on peut s'interroger sur les conséquences induites, s'agissant de la tutelle exercée par la direction de l'eau sur les agences de l'eau.

Votre rapporteur pour avis, tout en rappelant que la structuration de la mission « Ecologie et développement durable » avait été proposée et soutenue dès l'origine par le ministère, **admet le bien fondé des interrogations soulevées a posteriori, qui nécessite sans doute un réexamen approfondi. Il approuve, en conséquence, la suggestion de M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques, de faire examiner cette question par le groupe d'études sénatorial de l'eau auquel seraient associés le rapporteur spécial de la commission des finances en charge des crédits de l'environnement ainsi que les deux rapporteurs pour avis.**

● Dans la configuration actuelle de la mission, on peut également s'interroger sur l'importance du programme support, par rapport aux deux programmes thématiques, qui serait aggravée en cas d'éventuelle création d'un troisième programme thématique consacré à l'eau.

Ce déséquilibre relatif résulte du rattachement à ce programme support de l'intégralité des personnels de la mission, alors que certains auraient pu être rattachés aux programmes thématiques afin de mieux respecter l'esprit de la LOLF. Néanmoins, il est vrai, comme le relève le ministre, que l'exercice de répartition est difficile s'agissant des effectifs des services déconcentrés qui accomplissent des tâches relevant de l'une ou l'autre des politiques conduites par le ministère.

Néanmoins, **cette question du rattachement de tout ou partie des personnels et des moyens aux différents programmes thématiques devra être**

très sérieusement envisagée si on décide de la création d'un troisième programme, afin d'aboutir à une répartition plus équilibrée des enveloppes budgétaires.

2. L'élaboration des objectifs et des indicateurs de performance

● La mise en œuvre de la LOLF implique la définition d'outils permettant de mesurer les performances d'un programme ou d'une action. A cet effet, il est prévu que des projets annuels de performances (PAP) soient annexés au projet de loi de finances, récapitulants, pour chaque mission, les objectifs et indicateurs retenus pour évaluer les programmes et les actions.

Accompagnant le projet de loi de finances pour 2004, le ministère de l'écologie et du développement durable a publié un d'avant-projet annuel de performances, qui sans être complet permet néanmoins de mesurer les efforts accomplis pour se doter des outils d'appréciation nécessaires.

On peut rappeler que, dans l'esprit de la LOLF, les objectifs et indicateurs doivent traduire la recherche constante, par le responsable de programme, d'une amélioration de l'utilisation de crédits qui lui sont attribués et montrer comment la qualité des services rendus peut être accrue au moindre coût.

Dans cette optique, trois catégories d'objectifs sont ainsi identifiées :

- des objectifs d'efficacité socio-économique, énonçant le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen et la collectivité, en termes de modification de la réalité culturelle ;
- des objectifs de qualité de service, soulignant la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur ;
- et des objectifs d'efficacité de gestion exprimant les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés, en rapportant les produits obtenus, ou l'activité constatée, aux ressources consommées.

● Pour préparer cet avant-projet annuel de performances des programmes, le ministère a reçu l'appui d'un cabinet de conseil. Il s'est agi, à partir d'un auto-diagnostic établi pour évaluer l'état d'avancement des objectifs et des indicateurs, de dégager pour chaque action, au sein des différents programmes, un objectif et un indicateur de chaque type, à savoir un indicateur d'efficacité socio-économique, un indicateur d'efficacité de gestion et un indicateur de qualité de service.

Les indicateurs des actions ont été validés par le comité de pilotage des projets, instance qui réunit les cinq directeurs d'administration centrale, le chef du service de l'Inspection générale de l'environnement, le contrôleur financier central du MEDD, un représentant des directions régionales de l'environnement et un représentant du directeur de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au titre des activités exercées par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement au profit du ministère. L'élaboration des indicateurs des sous-actions est en cours et fera l'objet de la même validation.

Le travail du ministère, dans le domaine des indicateurs et des objectifs, a été transmis à la direction de la réforme budgétaire (DRB) du ministère chargé du budget.

● L'examen de l'avant-projet annuel de performances des programmes transmis par le ministère pour cette année est un exercice de préfiguration qui est loin d'être achevé ; même s'il convient de saluer l'importance du travail réalisé, il ne permet donc pas à votre rapporteur pour avis d'établir une analyse définitive sur le choix des objectifs et des indicateurs.

– **On peut néanmoins relever que très peu d'objectifs d'efficience de gestion exprimant les gains de productivité attendus sont définis, et qu'un effort particulier devra être fait en ce sens.**

– Dans leur énoncé même, il conviendra de veiller à ce que les objectifs ne se contentent pas de reprendre l'intitulé de l'action elle-même. Par exemple, l'objectif : « limiter l'exposition des personnes, des biens et de l'environnement aux risques et nuisances anthropiques » ne fait en réalité qu'explicitier l'intitulé de l'action « prévention des risques technologiques et des pollutions ».

De même, pour l'objectif « réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs » par rapport à l'action « prévention des risques naturels ».

En revanche, l'objectif « améliorer la qualité de l'information sur les crues des habitants résidant en zone inondable et réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et dispositifs de prévention » explicite mieux la finalité de l'action « gestion des crues ».

– En ce qui concerne les indicateurs, il faut noter également qu'ils ne sont pas encore tous renseignés.

Certains d'entre eux permettent d'établir une réelle mesure de performance tel celui mesurant le nombre total de contrôles des installations classées par rapport à l'effectif budgétaire de l'inspection.

D'autres, en revanche, s'apparentent plus à des indicateurs d'activité ou de moyens, comme par exemple celui reprenant le nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) en cours d'élaboration et le nombre de SAGE approuvés.

Enfin, certains d'entre eux apparaissent construits sur des éléments qui échappent pour une large part à l'action de l'administration. Il en est ainsi de l'indicateur de l'évolution de la production d'ordures ménagères par habitant ou encore de l'indicateur des émissions françaises de gaz à effet de serre.

3. Les expérimentations conduites dans le cadre de la LOLF

a) L'expérimentation en région Midi-Pyrénées en 2004

● En 2004, une expérimentation de préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF est menée dans la région Midi-Pyrénées. La préfiguration porte sur l'ensemble des crédits de cette région, c'est-à-dire ceux attribués à l'ensemble des ordonnateurs secondaires délégués participant à la mise en œuvre des politiques du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD). Les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) participent à la préfiguration pour l'ensemble de leurs crédits à l'exception des crédits de fonctionnement des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui seront, cette année encore et en 2005, transférés en gestion au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'expérience concerne 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 immobiliers) et du titre VI pour les dépenses en capital. Elle a pour objet également 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.

Les crédits des titres III et IV ont été regroupés au sein d'un chapitre 39-01 doté de cinq articles. Les deux premiers articles distinguent au sein de l'action support les crédits de personnel des autres crédits et les trois articles suivants identifient les crédits de chacune des trois autres actions formant le programme (la loi de finances 2004 a été élaborée alors que la maquette LOLF du ministère ne comprenait qu'un programme).

Pour les dépenses en capital, les crédits des différents articles ont été regroupés dans l'article 90 du chapitre 57-20 pour le titre V et dans l'article 90 du chapitre 67-20 pour le titre VI.

● Le rapport d'étape établi au 15 juin 2004 permet de dégager les enseignements suivants :

– selon les éléments transmis par le ministère, la plus grande réussite de cette préfiguration tient dans 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 et le renforcement des rôles du comité de coordination de l'environnement et du comité de pilotage ;

– en dépit de la globalisation incomplète des crédits, une première utilisation de la capacité de fongibilité a pu être expérimentée ;

– en l'absence d'outil de suivi, 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 ;

– enfin, 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 rendant nécessaire un dispositif de formation complémentaire afin d'améliorer la mobilisation pour le suivi des crédits et des actions.

b) L'extension des expérimentations en 2005

- En 2005, la préfiguration va être étendue aux régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne et Rhône-Alpes. Rhône-Alpes a été choisie en raison de son statut de DIREN de bassin hydrographique qui l'amène à programmer et gérer des actions au-delà des limites territoriales de sa circonscription administrative.

Les crédits seront regroupés au sein de trois chapitres en fonction des programmes : le 59-01 (programme 1), le 59-02 (programme 2) et le 59-03 (programme 3). Les crédits seront délégués globalement au niveau du programme à chaque responsable de BOP.

En matière de mesure de la performance, les régions chargées d'expérimenter les dispositions retenues par le ministère pour répondre à la LOLF sont tenues de décliner des objectifs au plan local, de se conformer aux indicateurs retenus et de respecter les échéances fixées.

Elles participent à la définition des objectifs et des indicateurs de performance au sein du groupe de travail administration centrale-DIREN-DRIRE constitué comme instrument de dialogue avec les services déconcentrés.

- Une autre préfiguration impulsée par la direction de la réforme budgétaire concerne les établissements publics afin d'appréhender leur insertion dans le nouveau cadre budgétaire de la LOLF et sera conduite avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Il s'agit, pour le ministère, d'établir la manière dont l'ADEME s'inscrit dans la maquette de la mission écologie et développement durable, de tester les circuits de mise à disposition à l'ADEME des crédits et de définir les conditions du compte rendu, par l'ADEME, de la mise en œuvre des objectifs correspondant aux actions auxquelles elle participe. Cette expérimentation doit permettre également 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.

B. UNE VÉRITABLE STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME

1. Une augmentation ciblée des effectifs

- Après une pause marquée en 2003 s'agissant des recrutements dans le ministère en charge de l'environnement, **qui avaient été très importants en 2000 et surtout 2001 et 2002 et jugés excessifs par votre rapporteur pour**

avis, l'orientation choisie en 2004 fut de privilégier la création d'emplois affectés à la prévention des risques et à la sécurité. Ainsi l'augmentation nette de 35 emplois a-t-elle résulté de la création de 50 emplois pour renforcer l'inspection des installations classées industrielles et de 20 emplois pour le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI), compensé par la suppression de 35 emplois au titre du non remplacement de départs à la retraite.

● **Pour 2005, les effectifs pourraient s'élever à 3.650, du fait de la création de 86 emplois qui se répartissent ainsi :**

– création de 50 emplois (dont 25 par transfert depuis le MINEFI) pour poursuivre le renfort de l'inspection des installations classées industrielles ;
– création de 10 emplois pour les services d'annonce de crues ;
– création de 69 emplois pour accueillir en gestion les personnels de l'Institut français de l'environnement (IFEN), établissement public administratif érigé en service à compétence nationale à compter du 1er janvier 2005 ;
– suppression de 40 emplois au titre du non remplacement des départs à la retraite et des postes déclarés vacants.

A la création nette des 20 emplois (hors IFEN) il faut retrancher le transfert de 3 emplois vers les services du ministère chargé de l'équipement dans le cadre de la mise en œuvre de la réorganisation des services d'annonce de crues, soit un solde global de +86 emplois.

Le ministère poursuit donc sa politique de renforcement des effectifs affectés à la prévention et à la sécurité, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite.

L'évolution des postes budgétaires consacrés à l'inspection des installations classées au cours des dernières années a été la suivante :

	2002	2003	2004	2005 (prévision)
Budget Ecologie (DRIRE)	1 019	1 019	1 119	1 169
Budget Ecologie (DSV)	38	38	38	38
Budget Agriculture (DSV)	21	21	21	21
Total	1 078	1 078	1 178	1 228
Augmentation annuelle du nombre d'emplois	150	0	100	50

A noter qu'environ 180 emplois en équivalents temps plein, inscrits au budget du ministère chargé de l'agriculture, sont également affectés à l'inspection.

2. Une véritable stratégie de réorganisation administrative

Tant au niveau de l'administration centrale que des services déconcentrés, il faut relever l'important travail de réorganisation conduit par le ministère dans le cadre des grands chantiers de politique publique définis dans la stratégie ministérielle de réforme (SMR) 2003 et qui doivent être déclinés à moyen et long terme.

- Au niveau de l'administration centrale, se met en place une organisation adaptée aux nouvelles responsabilités financières de la direction générale ainsi qu'une redistribution des missions pour assurer le dispositif de pilotage des services par le contrôle de gestion et la mise en œuvre de la LOLF. Doit ainsi être décidé, fin 2004, la création d'un secrétariat général ministériel et d'une sous-direction, chargée du dialogue de mission avec les services déconcentrés. Ce secrétariat général devrait, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, être directement rattaché au ministre et aura pour mission de conduire les chantiers de réforme du ministère et d'assurer la gestion des cadres dirigeants. Y seront rattachées les affaires internationales et la communication interne et externe du ministère.

- En outre, pour prendre en compte l'importance croissante des enjeux liés au développement durable dans les politiques publiques et pour renforcer les actions de l'ensemble des services de l'Etat, est intervenue, en juin dernier, la création de la délégation interministérielle au développement durable (DIDD). Pour l'exercice de ses missions, le délégué interministériel au développement durable disposera notamment des services du MEDD et de la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES).

- Enfin, en application du décret n° 2004-936 du 30 août 2004, le statut de l'Institut français de l'environnement (IFEN) est profondément modifié puisque cet établissement public administratif sous tutelle du ministère devient, à compter du 1^{er} janvier 2005, un service à compétence nationale directement rattaché au ministre.

Créé par le décret n° 91-1177 du 18 novembre 1991, l'IFEN exerce la fonction de service statistique du ministère. Il a pour mission générale « *d'élaborer et de diffuser la documentation et l'information à caractère scientifique et statistique* » dans les divers domaines relevant de l'environnement. Il fournit aux publics concernés les éléments pour suivre les évolutions, définir les objectifs et évaluer l'efficacité des politiques mises en œuvre. L'IFEN est à la tête du réseau des principaux producteurs et utilisateurs de l'information environnementale et s'affirme comme le centre de référence pour les données et les statistiques environnementales. Il assume le rôle de rapporteur devant la commission nationale des comptes de l'environnement et élabore la comptabilité du patrimoine naturel et les comptes de la dépense dans les divers domaines relevant des politiques de l'écologie. Ses missions sont complétées par les dispositions de la Convention d'Aarhus de 1998 et la directive du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Correspondant national de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), l'institut appartient au réseau d'information qui relie les Etats membres. Il veille à la fiabilité et à la pertinence des données produites et s'assure de la prise en compte des positions françaises par l'agence et ses centres thématiques.

● En ce qui concerne les services déconcentrés, le ministère entend poursuivre une politique de rapprochement entre les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE), afin d'assurer une meilleure coordination entre les différentes politiques conduites au niveau régional et départemental, dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF. Il s'agit, selon le ministère, de simplifier, rendre lisible et clarifier l'organisation de ces services.

Les DIREN, services déconcentrés placés sous l'autorité du ministre de l'écologie et du développement durable, ont un effectif moyen de 60 agents (de 21 pour la plus petite à 125 pour la plus importante, pour un total de 1.523 agents). Les DIREN exercent leurs attributions à titre essentiel dans les domaines de l'eau et des milieux aquatiques, de la nature, des sites et des paysages ainsi qu'en matière de connaissance de l'environnement et de partenariat. Elles ont une fonction d'animation et de coordination au niveau régional des politiques de l'environnement.

Par ailleurs, les DRIRE, services déconcentrés du ministère chargé de l'industrie, sont également placées sous l'autorité du ministre de l'écologie et du développement durable s'agissant de leurs missions en matière d'environnement industriel (inspection des installations classées, risques industriels, déchets, pollution de l'air). Les agents travaillant sur ces thèmes représentent 1.119 équivalents-temps-plein, sur un effectif total d'environ 3.000 agents dans les DRIRE.

Ainsi, les liens entre DIREN et DRIRE devraient être renforcés par la réforme en cours de l'administration territoriale au niveau régional initiée par le Gouvernement. Dans chaque région, sera créé un pôle « environnement et développement durable » constitué de la DIREN et de la DRIRE, auxquelles seront associés les établissements publics. Le chef de pôle sera le DIREN ou le DRIRE. Les missions des services qui composent le pôle restent inchangées et, selon le sujet, le chef de pôle s'appuiera sur la DIREN ou sur la DRIRE, dans le strict respect des dispositions réglementaires en vigueur, notamment de celles du décret de 1977 relatif à l'inspection des installations classées. Le texte confie au DRIRE, sous l'autorité du préfet de département, l'organisation des services en charge de l'inspection des installations classées, notamment les directions départementales des services vétérinaires.

Dans quatre régions (Aquitaine, Corse, Haute-Normandie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur), un rapprochement de la DIREN et de la DRIRE sera expérimenté en 2005 comme l'a annoncé le ministre lors de son audition devant la commission des affaires économiques, ce qui se traduit par l'instauration d'une direction commune.

Sur cette réforme importante, votre rapporteur pour avis remarque tout d'abord que le ministère ne semble pas disposer des moyens budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre. En effet, en réponse à une question sur l'évolution de la dotation du ministère en moyens de fonctionnement, il est notamment indiqué, s'agissant de la gestion immobilière, que les objectifs

stratégiques de regroupement ou de maintien de la cohésion des DIREN ne peuvent être poursuivis compte tenu des contraintes budgétaires.

Selon les informations transmises, cette politique, qui avait pour objectif de faciliter la mise en place des « pôles environnement » regroupant sur un même site des partenaires des DIREN et de promouvoir le développement des normes de « haute qualité environnementale » (HQE) dans les bâtiments, est nettement ralentie : les projets en cours seront achevés mais les opérations nouvelles seront lissées sur plusieurs exercices. La poursuite du regroupement des services des DIREN et de l'implantation de pôles environnement pourrait même être suspendue quelques années si le montant des crédits alloués ne progresse pas.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète des conséquences résultant de ce décalage flagrant entre intentions affichées et engagements effectifs, tant en ce qui concerne le fonctionnement des services eux-mêmes que l'adhésion des personnels concernés à la réforme engagée.

Sur l'opportunité même d'instaurer des directions communes aux DIREN et aux DRIRE, votre rapporteur pour avis reste très réservé, malgré les assurances données par le ministre sur le respect d'un strict équilibre dans la répartition des compétences et des responsabilités entre chacune de ces directions. On peut craindre l'influence déterminante qui pourrait être ainsi reconnue aux DIREN, voire même une tutelle de celles-ci exercée à l'encontre des DRIRE.

Il est, dans ces conditions, indispensable qu'une évaluation très complète des expérimentations d'une direction commune DIREN/DRIRE conduites dans les quatre régions retenues en 2005 soit réalisée et diffusée aux parlementaires, avant toute éventuelle décision de généralisation.

CHAPITRE II

DES PRIORITÉS QUI S’AFFIRMENT DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE TRÈS CONTRAINT

Dans le projet de loi de finances pour 2005 et, en dépit d’un cadre budgétaire très contraint, le ministère de l’écologie et du développement durable fixe des priorités qui sont la prévention des risques naturels et technologiques, la préservation de la biodiversité et la rénovation de la politique de l’eau, ainsi que la lutte contre le changement climatique.

Ces choix déterminent le montant des crédits inscrits dans les quatre agrégats du fascicule écologie et développement durable et, à l’intérieur de ces agrégats, les actions qui sont privilégiées.

Le tableau ci-dessous retrace, pour chaque agrégat, l’évolution des crédits depuis 2002.

EVOLUTION DU BUDGET DE L’ENVIRONNEMENT À STRUCTURE CONSTANTE DEPUIS 2002

(en millions d’euros)

Agrégat	Libellé	2002	2003	2004*	PLF 2005	Evolution 2005/2004
21	Protection de la nature, sites et paysages	118,79	120,72	109,95	122,69	11,6
22	Protection de l’eau et des milieux aquatiques**	32,67	28,41	112,72	95,43	- 15,30
	<i>(rappel FNSE)</i>	<i>83,43</i>	<i>61,37</i>	<i>83***</i>	-	-
23	Prévention des pollutions et des risques	400,82	400,77	410,09	384,27	- 6,30
	<i>dont IRSN</i>	<i>241,73</i>	<i>235,73</i>	<i>235,43</i>	<i>236,78</i>	
	<i>dont AFSSE****</i>				<i>4,02</i>	
31	Soutien aux politiques environnementales	217,15	218,40	223,70	222,86	- 0,40
	<i>dont AFSSE</i>	<i>3,43</i>	<i>2,65</i>	<i>2,32</i>		
Total		769,43	768,30	856,46	825,25	

Source : ministère de l’écologie et du développement durable.

* l’expérimentation menée dans le cadre de la LOLF est neutralisée

** budgétisation du FNSE dans le PLF 2004

*** les 83 M€ du FNSE sont à prendre en compte dans le montant du budget général de l’agrégat 22

**** la tutelle de l’AFSSE, en 2005, est transférée à la direction de la prévention des pollutions et des risques

I. UN EFFORT SUBSTANTIEL EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES

La politique poursuivie dans le cadre de l'agrégat « protection de la nature, sites et paysages » a pour but d'assurer la protection, la gestion et la réhabilitation du patrimoine naturel, des sites et des paysages et de la diversité biologique.

Dans le projet de loi de finances pour 2005, **les crédits inscrits sur cet agrégat s'élèvent à 122,69 millions d'euros, en augmentation de 11,6 % par rapport à 2004**. Les autorisations de programme augmentent de + 23,49 % pour s'établir à 56,19 millions d'euros.

Cette progression traduit la priorité accordée en 2005 à la préservation de la biodiversité biologique à travers notamment l'achèvement de la constitution du réseau écologique européen Natura 2000.

A. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN FAVEUR DE LA PRÉSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE À TRAVERS LE RÉSEAU ÉCOLOGIQUE EUROPÉEN NATURA 2000

Dans le projet de loi de finances pour 2005, **21,1 millions d'euros (DO + CP), en hausse de 18,2 %** par rapport à 2004, sont destinés à la mise en place et à la gestion du réseau Natura 2000. Ces moyens correspondent aux besoins nécessaires à l'animation des sites, à l'achèvement des documents d'objectifs en cours d'élaboration, à leur animation ainsi qu'à leur mise en œuvre par des contrats Natura 2000.

1. Les difficultés liées à la désignation des sites

La constitution du réseau écologique européen Natura 2000 se poursuit tant au plan communautaire, que national. **La France se doit de respecter ses engagements au sein de l'Union européenne en comblant le retard pris dans la phase de désignation, ce qui lui vaut d'avoir déjà été condamnée, à deux reprises, par la Cour de justice des communautés européennes.**

● Au titre de la directive 92/43 CEE du 21 mai 1992 dite « Habitats », la France a transmis, depuis le 1^{er} septembre 2003, une liste de propositions complémentaires de sites d'intérêt communautaire qui porte **le réseau à 1.219 sites au 15 novembre 2004 couvrant une superficie d'environ 4.261.000 ha, soit 7,7 % du territoire**, dont 3.761.000 ha terrestres et 500.000 ha marins.

Ces propositions complémentaires constituent la réponse à l'arrêt du 11 septembre 2001 condamnant la France pour insuffisance de désignations de sites. Elles doivent être encore complétées puisque la Commission européenne a

adressé, le 7 juillet 2004, une mise en demeure concernant l'exécution de l'arrêt du 11 septembre 2001, mais, selon les renseignements transmis à votre rapporteur pour avis, les insuffisances de désignation peuvent être relativement facilement corrigées¹.

● Au titre de la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 « Oiseaux », **174 zones de protection spéciale ont été notifiées, au 20 novembre 2004, représentant une superficie de 1.261.020 ha environ, soit 2,2 % du territoire.**

Là également, la France a été condamnée par un arrêt du 26 novembre 2002 de la CJCE et la Commission européenne a adressé, le 30 mars 2004, une mise en demeure concernant l'exécution de cet arrêt en manquement. Or, à la différence du réseau de sites d'intérêt communautaire, il reste des efforts importants à accomplir pour constituer un réseau des zones de protection spéciale, qui réponde aux attentes européennes².

Comme l'avait souligné notre collègue M. Jean-François Le Grand dans son rapport d'information sur Natura 2000³, et compte tenu du contexte local particulièrement sensible et des craintes exprimées par les acteurs locaux sur les conséquences résultant de ce classement, **la relance de cette désignation doit être conduite de façon exemplaire, en toute transparence et en concertation avec les acteurs concernés.**

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que cette recommandation a été prise en compte à travers le comité national de suivi Natura 2000, qui a été associé depuis un an à la préparation de la relance du processus de désignation sur la base des évaluations scientifiques du réseau menées par le Muséum. Lors de sa réunion du 6 octobre 2004, le Comité national de suivi a insisté « *sur la nécessité de stabiliser rapidement le réseau Natura 2000 et sur les efforts de concertation et d'information à déployer pour accompagner le processus de consultations* ». Une circulaire adressée aux préfets fin novembre 2004 fixe pour objectif d'aboutir en 2006 à un réseau complet de sites Natura 2000 et recommande de relancer le processus en associant l'instance départementale de suivi et de débat sur Natura 2000.

Votre rapporteur pour avis soutient cette démarche qui doit permettre à la France de disposer d'un réseau écologique Natura 2000 complet et cohérent et éviter ainsi, sur le plan européen, de nouvelles condamnations, assorties de lourdes astreintes financières.

Pour achever ce réseau, notamment s'agissant des ZPS, **votre rapporteur pour avis recommande de communiquer plus largement sur les expériences de gestion menées dans les sites dotés d'un document d'objectifs**, qui démontrent qu'un site Natura 2000 constitue une **réelle opportunité de valorisation d'un territoire.**

¹ La Commission relève que 45 habitats naturels et 54 espèces ont une représentativité encore insuffisance dans le réseau français.

² A travers l'évaluation scientifique du Muséum d'histoire naturelle, il apparaît que 87 espèces d'oiseaux sont encore insuffisamment représentées dans le réseau.

³ J.F. Le Grand – Réseau Natura 2000 : Pour une mise en valeur concertée du territoire – Rapport d'information n° 23 (2003-2004).

2. Le choix d'une gestion concertée et contractuelle des sites Natura 2000

● **Sur quelque 850 sites proposés à la Commission européenne**, soit les deux tiers du réseau actuel, est engagée une démarche concertée de réalisation et d'animation de documents d'objectifs (DOCOB). 25 % des opérateurs chargés de leur réalisation sont des collectivités territoriales et **310 DOCOB sont en voie d'achèvement**.

S'agissant de la contractualisation, mode opératoire retenu pour la gestion des sites Natura 2000, le décret du 23 juillet 2003 et les circulaires du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales sur les contrats d'agriculture durable (CAD) permettent désormais de s'appuyer sur un cadre stabilisé pour avancer dans l'élaboration et la négociation de contrats pour les milieux agricoles. Ces textes intègrent, à travers un recentrage sur les problématiques environnementales prioritaires, la préservation de la diversité biologique qui doit constituer un enjeu retenu pour le CAD en site Natura 2000.

Pour les sites situés en zone non agricole, 75 « contrats Natura 2000 », cofinancés par le ministère de l'écologie et du développement durable, ont été signés en 2002 et 2003 et plus de cent nouveaux contrats seront conclu d'ici la fin de l'année 2004.

● Il convient enfin de signaler les avancées contenues dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, le Sénat a adopté une série d'amendements, présentés par notre collègue Jean-François Le Grand, introduisant dans le code de l'environnement les principales recommandations de son rapport. Adoptées à l'unanimité par le Sénat, avec l'accord du Gouvernement, elles ont été reprises par l'Assemblée nationale, sans modification majeure sauf en ce qui concerne les modalités de désignation du président du comité de pilotage.

– Il est ainsi affirmé que la gestion des sites Natura 2000 doit être réalisée en concertation avec les élus locaux et les acteurs de terrain, et en conséquence la présidence des comités de pilotage ainsi que l'élaboration des documents d'objectifs sont transférées à une collectivité territoriale choisie par l'ensemble de celles concernées par le site.

– Outre le contrat Natura 2000, est instituée une convention de gestion intitulée Charte Natura 2000, à laquelle les propriétaires peuvent adhérer afin de labelliser ainsi leur gestion. Ce dispositif ne donne pas lieu au versement d'une aide de l'Etat mais ouvre droit à exonération fiscale de taxe sur le foncier non bâti, mesure introduite par le Sénat et compensée pour les collectivités locales pour les terrains situés en zone Natura 2000, dès lors que les propriétaires ont souscrit un engagement de gestion rémunéré ou non.

Votre rapporteur pour avis se félicite de l'adoption prochaine de ces mesures qui contribuent à une dynamique collective de gestion des sites Natura 2000, conduite par les collectivités territoriales et les acteurs locaux concernés dans une perspective de valorisation et d'aménagement durable des territoires ruraux.

B. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX AXE FORT DE LA MISE EN VALEUR CONCERTÉE DU PATRIMOINE NATUREL

1. Les parcs naturels régionaux, « pionniers » du développement durable

● Créés en 1967 sur l'initiative de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les parcs naturels régionaux ont pour mission la protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel, le développement économique et social fondé sur ce patrimoine, l'accueil, l'éducation et l'information du public, et enfin l'expérimentation.

Créés et renouvelés sur l'initiative des régions, les parcs naturels régionaux constituent une formule originale de coopération et de partenariat, notamment avec l'Etat propriétaire de la marque collective « Parc naturel régional ». Ils contribuent à un aménagement fin du territoire et à un développement fondé sur la protection, la gestion et la mise en valeur des patrimoines locaux. Les chartes des parcs naturels régionaux, approuvées par l'Etat, sont porteuses de projets de territoire qui permettent de mobiliser l'ensemble des acteurs intéressés sur une démarche de développement durable.

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR L'AVENIR

– une approche territoriale du patrimoine : il s'agit d'appréhender l'ensemble du territoire parc, d'en déterminer et d'en évaluer les richesses, d'assurer la protection et la gestion des sites les plus représentatifs, d'articuler le réglementaire et le contractuel pour assurer la gestion de l'espace. Les parcs sont par exemple très actifs dans la mise en œuvre des contrats d'agriculture durable ;

– une approche multipartenariale du patrimoine : il s'agit d'intégrer l'environnement et le paysage aux programmes de développement économique, de développer les échanges et les partenariats, d'amplifier la communication et le porter à connaissance auprès des acteurs locaux ;

– la recherche et l'innovation sur la protection de la nature et sur le développement durable ;

– la mise en œuvre privilégiée des directives "Oiseaux" et "Habitats" : dans les parcs, ces sites sont au nombre de 250 (soit plus de 20 % des sites nationaux) qui représentent 820.000 ha, soit plus de 12 % de la surface des parcs (alors que les sites Natura 2000 dépassent 8 % du territoire national). Si une centaine de sites Natura 2000 disposent d'un document d'objectif élaboré par un P.N.R, plus d'une trentaine de parcs sont d'ores et déjà impliqués dans l'animation des documents d'objectifs pour des sites proposés au titre du réseau Natura 2000 sur leurs territoires. Lieux de concertation et de dialogue, les parcs sont donc des partenaires et des interlocuteurs privilégiés dans ce programme européen.

● **Les parcs naturels régionaux (PNR) sont aujourd'hui au nombre de 44 et couvrent plus de 12 % du territoire national. Ils intéressent 23 régions, 68 départements, plus de 3.380 communes pour une population d'environ 3000.000 d'habitants.** Quatre nouveaux parcs ont été créés en 2003 et 2004 (Narbonnaise en 2003, Oise Pays de France, mille vaches en Limousin et Pyrénées Catalanes en 2004).

Leurs territoires sont très diversifiés : haute ou moyenne montagne, plaine, estuaires, zones humides, milieux forestiers. Leur taille est également très variable allant de 21 communes (vallée de Chevreuse) à 200 communes (Ballons des Vosges) (exception : PNR de Camargue avec 2 communes), ainsi que leur surface de 49.000 ha pour la Brière jusqu'à 611.000 ha pour la Guyane.

Globalement, les PNR représentent près de 1.500 emplois, dans des zones rurales le plus souvent fragiles. 40 % des agents sont titulaires de la fonction publique territoriale, près de 25 % sont contractuels, 14 % ont un statut de droit privé (contrats à durée indéterminée pour une large part), 18 % des effectifs sont des CES ou des CEC ou emplois jeunes, quelques mises à disposition ou détachements par l'Etat ou un autre organisme.

Malgré une évolution depuis 1998 vers une plus forte titularisation dans la fonction publique territoriale, les parcs rencontrent des difficultés pour assurer la pérennité de certains postes et emplois. La titularisation peut être difficile voire impossible du fait de la réglementation de la fonction publique, du maintien du salaire, ou encore pour des raisons de compétence. Enfin, les parcs doivent gérer la sortie du dispositif des emplois jeunes qui représentait environ un quart des emplois totaux directs dans les PNR. Aujourd'hui un emploi jeune sur deux a été pérennisé.

2. Un financement diversifié pour les parcs naturels régionaux

● Le budget de fonctionnement moyen d'un parc naturel régional est de l'ordre de 1,5 à 2 millions d'euros. La répartition moyenne des financements est la suivante :

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

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

Le budget total d'équipement est très variable d'un parc à l'autre. Il est en moyenne de moins d'un million d'euros par an. La participation de l'Etat est de 10 % en moyenne et varie de 0 à 40 %, le taux de participation le plus élevé étant réservé aux parcs ayant de faibles investissements. Cette participation ne dépasse pas 200.000 € par parc.

Depuis le décret de 1975 qui a confié l'initiative de la création des parcs aux régions, les recettes, qui provenaient auparavant des collectivités locales et de l'Etat, sont complétées par les contributions de plus en plus importantes des régions.

Les contrats de plan Etat-région permettent aux parcs naturels régionaux d'avoir connaissance des contributions de leurs partenaires jusqu'en décembre 2006 seules trois régions n'ont pas fait l'objet d'un tel contrat pour leurs parcs.

De plus, les parcs naturels régionaux peuvent, comme les pays et les agglomérations, signer dans le cadre des contrats de plan Etat-région des contrats particuliers en application de la charte du parc. Ce contrat a permis à une trentaine de parcs de bénéficier des crédits nécessaires à la mise en œuvre de leur projet de territoire, provenant des collectivités, du ministère de l'écologie et du développement durable et de l'ensemble des autres départements ministériels intéressés.

● Le financement des parcs naturels régionaux constitue le deuxième poste important de dépenses budgétaires au titre de la politique de conservation, de gestion et de suivi de la diversité biologique et paysagère. **De surcroît, comme le montre le tableau ci-dessous, ces dépenses sont en progression.**

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

(en euros)

Année	Nombre de parcs	Fonctionnement (DO)	Equipement (CP)	Equipement (AP)	Total (DO + CP)	Total (DO + AP)
2000	38	5 423 374		2 863 602		8 286 976
2001	40	5 815 779	2 442 614	3 576 789	8 258 393	9 392 568
2002	40	6 338 088	1 060 000	3 659 000	7 398 088	9 997 088
2003	41	6 290 000	1 983 500	3 200 000	8 273 500	9 490 000
2004*	44*	6 500 000	1 879 000	2 892 000	7 379 000	9 392 000
2005**	44**	6 791 000	2 660 000	2 458 000	9 451 000	9 349 000

* Jusqu'en 2004, il s'agit du budget initial de la Loi de finance avec la création de 4 nouveaux parcs depuis 2002 et des subventions accordées aux réseaux PNR et Réserves de Biosphère.

** Pour 2005 il s'agit des prévisions sans création et de demande de crédits dans le PLF 2005 avant transferts liés à la LOLF, y compris les financements accordés aux réseaux.

Source : ministère de l'écologie et du développement durable.

C. S'AGISSANT DU RÉSEAU D'ESPACES PROTÉGÉS, LA POLITIQUE DES RÉSERVES NATURELLES EST PRIVILÉGIÉE EN 2005

1. Une augmentation des moyens pour le réseau des réserves nationales

● En 2005, les **crédits alloués** aux réserves naturelles nationales **augmentent de 14,6 % pour être fixés à 13,37 millions d'euros**, pour permettre l'application de la convention collective nationale de l'animation et la dotation des nouvelles réserves créées en 2004.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DES RÉSERVES NATURELLES

(en millions d'euros)

	2003	2004	Evolution 2004/2003	LFI 2005)	Evolution 2005/2004
Fonctionnement	10,7	9,95	- 7 %	10,75	+ 8,04 %
Crédits de paiement (CP)	1,73	1,73	-	2,62	+ 51,45 %
Autorisations de programme (AP)	3,00	2,14	- 28,67 %	2,73	+ 25,57 %

Source : Ministère de l'écologie

Le budget de fonctionnement est consacré en grande majorité -de l'ordre de 73 %- aux salaires des personnels qui assurent les missions de protection, études scientifiques, gestion écologique, animation et pédagogie.

Les crédits d'investissement financent principalement :

- les études nécessaires pour la préparation et l'évaluation des plans de gestion, ainsi que le suivi du patrimoine biologique des réserves ;
- l'achat d'équipements et de matériels nécessaires à la gestion de la réserve (véhicules, matériels agricoles, équipements informatiques, matériels de mesures...) ;
- des travaux de génie écologique, des équipements nécessaires à l'accueil du public (observatoires, passerelles, sentiers...) et exceptionnellement l'achat de terrains.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ce « coup de pouce » ainsi donné au réseau des réserves naturelles, qui est réel s'agissant des moyens d'investissements (CP) mais qui ne fait qu'effacer les diminutions constatées en 2004, s'agissant des dépenses de fonctionnement ou des autorisations de programme.

Au 1^{er} août 2004, la France comptait 154 réserves naturelles protégeant 540.858 hectares sur terre et en mer, dont 141 sur le territoire métropolitain, soit au total 0,82 % du territoire national.

● On peut enfin rappeler que la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 modifie plusieurs articles du code de l'environnement afin d'instaurer trois types de réserves naturelles : les réserves naturelles nationales (RNN), les réserves naturelles régionales (RNR) et les réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse (RNCTC). Le décret d'application précisant les modalités de mise en œuvre de ces nouvelles compétences est en cours de signature par les différents ministres intéressés.

Le classement des réserves naturelles régionales est de la compétence du conseil régional qui peut, de sa propre initiative ou à la demande des propriétaires concernés, classer des territoires présentant un intérêt pour la faune, la flore, le patrimoine géologique ou paléontologique ou, d'une manière générale, pour la protection des milieux naturels.

La durée du classement, la définition des modalités de gestion et le contrôle des prescriptions contenues dans l'acte de classement, la modification de l'aspect ou de l'état de la réserve naturelle régionale et son éventuel déclassement sont précisés dans la délibération du Conseil régional. La décision de classement intervient après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel et consultation de toutes les collectivités locales intéressées ainsi que, dans les zones de montagne, des comités de massif. A défaut d'accord du propriétaire, la RNR est classée par décret en Conseil d'Etat, de même que la RNCTC.

En Corse, la décision de classement des réserves naturelles est prononcée par délibération de l'Assemblée de Corse, après consultation de toutes les collectivités territoriales intéressées et avis du représentant de l'Etat. Celui-ci peut demander à la collectivité territoriale de Corse de procéder au classement d'une réserve naturelle afin d'assurer la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention internationale. S'il n'est pas fait droit à cette demande, l'Etat procède à ce classement selon les modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

Parmi les 154 réserves classées avant la loi relative à la démocratie de proximité, six d'entre elles en Corse seront désormais gérées par la Collectivité territoriale de Corse. Sur le reste du territoire, les réserves classées antérieurement à la loi du 27 février 2002 conservent leur statut.

Pour l'avenir, votre rapporteur pour avis souligne qu'il faudra **veiller à la bonne articulation des politiques de réserves de l'Etat et de la Région** pour que le réseau d'espaces protégés **gagne en cohérence et en efficacité** par rapport aux objectifs propres à chacune des politiques nationale et régionale.

2. Une diminution des crédits affectés aux parcs nationaux et au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dans le projet de loi de finances pour 2005

● En 2005, les crédits affectés aux parcs nationaux **sont en baisse de 4,6 %** et les **autorisations de programme diminuent de 7,3 %**. Le nombre de postes budgétaires reste constant à 522.

EVOLUTION DES DOTATIONS AUX PARCS NATIONAUX

En millions d'euros

	2003	LFI 2004	LFI 2005	Evolution 2005/2004
Dépenses de fonctionnement	26,53	26,23	26,23	-
Crédits de paiement (CP)	7,8	6,37	4,88	- 23,4
Autorisations de programme (AP)	7,9	7,34	6,07	- 17,3

Il existe aujourd'hui 7 parcs nationaux qui représentent au total 369.919 ha en zone centrale, soit 0,66 % du territoire national et 907.978 ha en zone périphérique.

– Définis par la loi du 22 juillet 1960, les objectifs des parcs nationaux doivent permettre de protéger le patrimoine naturel, mettre à la disposition de tous les richesses ainsi préservées et contribuer au développement économique, social et culturel des territoires où ils sont implantés.

La principale difficulté des parcs nationaux consiste à protéger la nature tout en favorisant le développement d'activités compatibles avec cet objectif et l'accueil des visiteurs.

La solution consiste à mettre en place une politique de développement durable qui tienne compte, à la fois, de toutes les contraintes liées à une protection patrimoniale exigeante et aux besoins exprimés par les partenaires, tels que collectivités, socioprofessionnels ou associations.

Cette orientation est désormais un objectif d'évolution prioritaire pour les parcs nationaux existants et la création de nouveaux parcs. C'est d'ailleurs ce qui apparaît dans les programmes d'aménagement comme celui du parc national de la Vanoise, qui vise à impulser les démarches en faveur d'une agriculture durable. Cela se traduit par des actions, l'établissement public en partenariat avec la profession agricole contribuant par exemple à l'élaboration d'un schéma de gestion des espaces agricoles.

– Sur la base des propositions du rapport du député M. Jean-Pierre Giran, remis au Premier ministre en juin 2003, une réforme de la loi du 22 juillet 1960 est en préparation et conduite en étroite concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs concernés.

AXES DE RÉFORME DES PARCS NATIONAUX

Il est clairement admis par tous, que pour conforter les établissements publics dans leur mission de protection et de sensibilisation à l'environnement, et permettre à l'avenir la création de nouveaux parcs, l'adaptation des parcs nationaux au contexte institutionnel, politique et juridique actuel est indispensable. Trois axes majeurs sont identifiés : moderniser le cadre juridique, améliorer l'ancrage local et l'acceptabilité sociale du parc national et favoriser l'intervention des établissements publics dans le domaine du développement durable en instituant une solidarité de fait entre le parc national et sa zone périphérique, et en associant plus étroitement les différents acteurs locaux aux instances de réflexion et de décision.

Le projet de loi en cours de rédaction maintient le statut d'établissement public administratif à l'organe de gestion du parc national, tout en renforçant la place des élus locaux dans les organes de direction. Actuellement le conseil d'administration est composé pour un tiers de représentants de l'administration, pour un tiers d'élus et pour un tiers de personnalités qualifiées. Pour l'avenir, outre la diminution de représentants des scientifiques et des associations de protection de la nature, il serait proposé que le total « élus plus personnalités qualifiées désignées par les élus » représentent plus de la moitié du conseil d'administration et que le président du conseil d'administration soit choisi parmi les élus.

La zone centrale serait rebaptisée « cœur de parc » et la zone périphérique deviendrait « zone d'adhésion », à laquelle les collectivités locales pourraient adhérer librement.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, ce projet de texte se heurte à l'hostilité des associations de protection de la nature, qui dénoncent l'absence de référence aux objectifs mondiaux des parcs nationaux, notamment les objectifs de conservation de la diversité biologique mais aussi l'usage du terme « développement durable » au détriment de celui de « protection », et enfin le manque de garanties concernant les « cœurs de parcs ».

La concertation doit donc être poursuivie, mais votre rapporteur pour avis est convaincu que cette réforme législative et réglementaire constitue un préalable incontournable, avant toute création de nouveau parc.

En effet, trois projets sont à l'étude en Guyane, en mer d'Iroise et sur l'île de la Réunion, le projet de parc national de la forêt tropicale de Guyane constituant une priorité depuis l'engagement souscrit par la France sur la diversité biologique à la Conférence de Rio en 1992. Mais il ressort des différentes réunions de concertation menées sur ces trois projets, que les élus locaux et certains des acteurs concernés considèrent que la loi du 22 juillet 1960 n'offre pas une réponse adéquate aux défis qu'ils identifient sur ces territoires exceptionnels.

● S'agissant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, dans le projet de loi de finances pour 2005, la dotation de l'Etat pour les dépenses de personnel, les charges liées aux terrains et les coûts de fonctionnement est reconduite à même niveau, **soit 7,4 millions d'euros, sans création d'emploi.**

Mais les dotations d'investissement en **crédits de paiement** et autorisation de programme s'établissent respectivement à **11,15 millions d'euros** et **12,85 millions d'euros, soit -17 % en CP et -23 % en AP.**

<i>(en millions d'euros)</i>		LFI 2004	PLF 2005	Evolution
Dépenses de fonctionnement		7,4	7,4	-
Investissement	CP	13,4	11,15	- 17 %
	AP	16,79	12,85	- 23 %

Néanmoins, il faut relever que lors du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) du 14 septembre dernier, il a été décidé de doter le Conservatoire du littoral de 8 millions d'euros supplémentaires pour 2005, en CP comme en AP, qui sont inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004. **Au total, les moyens d'intervention du Conservatoire du littoral pourraient s'élever à 19,15 millions d'euros en CP, et 20,85 millions d'euros en AP.**

Malgré l'augmentation des prix du foncier, le Conservatoire devrait être en capacité d'acquérir un volume de terrains à peu près équivalent aux années précédentes, c'est-à-dire d'environ 2.000 ha. Sur le plan des travaux d'aménagement et de restauration, les dotations permettront à l'établissement la poursuite des programmes déjà engagés. L'intervention du FNADT sur cinq opérations particulièrement remarquables devrait permettre à l'établissement de maintenir sa capacité d'aménagement.

– Il est à noter que la stabilité de la dotation en fonctionnement va se traduire par une diminution des ressources destinées aux dépenses liées aux terrains. Cette section est composée pour une part importante des crédits de personnel mais aussi des droits et impôts acquittés sur les sites, qui augmentent mécaniquement avec l'augmentation du patrimoine du Conservatoire.

Or, votre rapporteur pour avis souligne que les difficultés qui demeurent tiennent au décalage entre les moyens humains et les missions de l'établissement. D'importantes créations d'emplois ont été décidées en 2002 et 2003, elles ont essentiellement permis de consolider des situations précaires ou instables et de remettre à niveau les moyens des services administratifs et financiers. **Au total, l'effectif de l'établissement est resté stable, autour d'une centaine agents, alors que les besoins augmentent régulièrement.** Sur cette centaine d'agents, 74 correspondent à des postes budgétaires, le reste étant mis à disposition par les partenaires nationaux et locaux de l'établissement.

– Ces difficultés doivent être replacées, de plus, dans la perspective des nouvelles possibilités d'intervention telles qu'examinées par le Parlement dans le

cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux et qui concernent les zones humides.

L'article 51 de ce projet de loi prévoit que l'intervention du Conservatoire peut être étendue par arrêté préfectoral et après avis de son conseil d'administration à des secteurs géographiquement limitrophes des cantons et communes mentionnées au I et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère ainsi qu'aux zones humides situées dans les départements côtiers. Il dispose également que le Conservatoire, pour l'application de ces dispositions, peut disposer d'agents contractuels d'établissements publics intervenant dans les zones humides sous forme de mise à disposition.

Le Conservatoire intervient déjà sur les zones humides, qui représentent environ un tiers de ses acquisitions. Si ce texte était définitivement approuvé par le Parlement, le Conservatoire du littoral serait donc habilité, **au cas par cas**, à intervenir sur les zones humides situées dans l'ensemble des départements côtiers sans qu'il ne soit plus juridiquement exigé que ces zones soient géographiquement limitrophes des cantons côtiers ou s'inscrivent en continuité écologique ou paysagère avec eux. Ce sera donc en fonction, au cas par cas, de l'intérêt écologique et paysager de ces espaces, de la nature des pressions qui les menacent et de l'adéquation de la maîtrise foncière comme moyen d'y répondre que les extensions seront envisagées.

La possibilité pour le Conservatoire de bénéficier de moyens humains supplémentaires devrait lui permettre en pratique d'être en mesure de mettre en œuvre cette nouvelle mission, ses moyens propres étant déjà très limités eu égard à sa mission de préservation des espaces littoraux. Néanmoins, votre rapporteur pour avis partage entièrement les conclusions du groupe de travail commun à la commission des affaires économiques et à la commission des lois du Sénat sur l'application de la loi Littoral¹ sur la nécessité d'accroître les moyens humains et financiers du Conservatoire du littoral, tout particulièrement dans les départements d'outre-mer.

Il lui apparaît, en outre, indispensable de mieux associer les collectivités territoriales, qui contribuent d'ores et déjà aux interventions du Conservatoire du littoral, soit financièrement, soit par des mises à disposition de moyens humains.

La disposition, introduite par voie d'amendement gouvernemental dans le projet de loi de finances pour 2005, faisant bénéficier les collectivités locales du fonds de compensation de TVA pour les travaux qu'elles exécutent sur les terrains du Conservatoire renforce ces capacités d'intervention.

Mais il conviendrait d'aller plus loin sur le plan juridique en reprenant la proposition de notre collègue M. Louis Le Penec, **tendant à placer le Conservatoire du littoral à la tête d'un réseau d'établissements publics régionaux agissant pour son compte et sous son contrôle, mais à la gestion desquels les collectivités territoriales seraient étroitement associées.**

¹ Application de la « loi Littoral » : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire – Rapport d'information n° 421 (2003-2004).

II. UN EFFORT DE RATIONALISATION DANS LES FINANCEMENTS POUR LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

1. Un effort de rationalisation dans les financements qui se traduit par une diminution des crédits consacrés à l'agrégat 22

● Dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits de l'agrégat 22 diminuent de 15,3 % pour être fixés à 95,43 millions d'euros contre 112,72 millions d'euros¹ en 2004.

Le tableau ci-dessous retrace cette évolution, détaillée à travers les composantes de l'agrégat.

DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'AGRÉGAT 22

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2002	2003	LFI 2004	PLF 2005
Politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales	28	28	38	48
Police de l'eau et des milieux aquatiques	14	10	17	15
Reconquête de la qualité des milieux marins	8	55	6	7
Systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques	20	26	12	13
Lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole	10	27	14	3
Solidarité et péréquation nationales	4	31	11	4
Préservation, restauration des milieux naturels aquatiques	14	12	7	3
Structures de la politique de l'eau et planification	2	2	3	2
Total	100	191	108	95

Source : PLF 2005, « bleu écologie et développement durable ».

● A travers cet agrégat, on peut rappeler que le ministère de l'écologie et du développement durable anime et coordonne la politique publique de gestion qualitative et quantitative de l'eau et des milieux aquatiques, en veillant à ce qu'elle respecte les orientations législatives et réglementaires du code de l'environnement et des directives communautaires prises dans le domaine de l'eau. Il en est ainsi notamment des dispositions de la directive du 23 avril 2000

¹ Dans le bleu « écologie et développement durable », les crédits en 2004 pour l'agrégat 22 sont inférieurs (108,5 millions d'euros), en raison d'une expérimentation menée dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, transposée en droit interne par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004.

S'agissant des priorités budgétaires fixées en 2005 pour la politique de l'eau et des milieux aquatiques, le ministère de l'écologie et du développement s'inscrit dans les objectifs définis par l'avant-projet de loi sur l'eau à, à venir en 2005, à savoir simplifier et clarifier tant les multiples composantes de la politique de l'eau que les modalités d'interventions de ses multiples acteurs.

Selon le ministère, « cela explique que, globalement et selon l'esprit de cette future loi, les crédits consacrés à l'eau passent de 112,70 à 95,43 millions d'euros. Il s'agit de mettre fin à des financements croisés et complexes entre l'Etat et les agences de l'eau. Il en résultera un changement de périmètre mais à prix constant pour le m³ d'eau. Il ne s'agit pas d'un désengagement de l'Etat mais bel et bien d'un recentrage sur sa mission première : être garant de la qualité de l'eau vis à vis de l'ensemble des citoyens et des risques qu'elle peut engendrer, par exemple les inondations. A ce titre, en matière de prévention des dommages liés aux inondations, les crédits s'élèveront à 48 millions d'euros en 2005 soit une augmentation de près de 20 % par rapport à l'année 2004. En outre, 10 postes sont créés dans les services de prévision des crues, instruments indispensables à une politique de prévention efficace. »

Au total, le décroisement des financements entre l'Etat et les agences de l'eau porterait sur 20 millions d'euros.

● En conséquence, les cinq priorités retenues pour 2005, s'agissant de la politique de l'eau, peuvent être ainsi présentées :

– **renforcer les financements sur les services de prévision des crues et de police de l'eau.** Ces deux missions régaliennes font l'objet d'un effort particulier de modernisation des services grâce à un regroupement des équipes et à la simplification des procédures par voie législative et réglementaire ;

– maintenir un effort important pour la **mise en œuvre d'un système d'information sur l'eau.** Sa mise en place obéit à une obligation européenne, inscrite dans la directive cadre, dont l'échéance est fixée à fin 2006 ;

– maintenir un **effort important sur le Plan Loire et les programmes d'action et de prévention des inondations intégrés par bassin versant ;**

– diminuer dans le cadre d'un plan pluriannuel les crédits consacrés au fonctionnement de l'administration (- 10 %), au Conseil supérieur de la pêche (- 20 %), à divers partenaires et clore les opérations de financement de programmes spécifiques qui venaient le plus souvent abonder des participations des agences de l'eau (bassin minier, étang de Berre...) ;

– proposer aux agences de l'eau un accroissement de leur intervention dans le domaine des politiques relatives aux zones humides, à la couverture hivernale des sols et aux pollutions dues aux produits phytosanitaires.

2. La priorité donnée à la politique de prévention et de lutte contre les inondations

● La politique de l'Etat en matière de prévention des inondations s'inscrit dans le cadre du plan Loire et dans le prolongement du programme décennal de prévention des risques naturels adopté en 1994, qui a fait l'objet d'ajustements spécifiques en octobre 2002 pour en renforcer l'efficacité.

Cette politique se décline selon trois axes qui peuvent être ainsi rappelés :

- la mise au point d'un ensemble de mesures législatives prévues dans la loi du 30 juillet 2003 ;
- 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.

● Pour le volet législatif, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages prévoit plusieurs dispositifs destinés à améliorer l'information des populations (information des acquéreurs, repères de crues), à renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales (acquisitions, servitudes) et à réduire la vulnérabilité en élargissant le champ d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

● En matière de prévision des crues, une réorganisation complète des services oeuvrant à l'annonce des crues a été engagée depuis 2002 pour regrouper d'ici 2006 environ 140 agents (en équivalents temps plein) aujourd'hui encore dispersés sur 70 sites, en équipes disposant de la masse critique nécessaire à une véritable prévision des crues, 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 dès 2003 a été installé sur le « météopôle » à Toulouse, de façon à développer des synergies entre météorologie et hydrologie.

● En ce qui concerne les programmes globaux d'actions, le plan Loire, dont la tranche 2000-2006 a commencé avec retard et difficultés, ce que la Cour des Comptes a sévèrement critiqué en 2002, a fait l'objet d'une relance spécifique pour donner un véritable rôle de pilotage au préfet coordonnateur de bassin, devenu le gestionnaire unique des moyens de l'Etat affectés à ce plan.

Cette relance a permis **d'augmenter le rythme annuel des dépenses consacrées à la prévention des inondations de 6 millions d'euros en 2002, à 11 en 2003 et à 20 en 2004 (prévisions)** de façon à atteindre le rythme moyen prévu au contrat interrégional pour les années 2000 à 2006 adopté pour ce plan.

En juin 2003, après appels d'offres, 34 projets ont été retenus. Pour quelques bassins non sélectionnés représentant un enjeu important en termes de risques, il a été demandé aux maîtres d'ouvrage de retravailler ces projets avec le concours des services de l'Etat. Le nombre de dossiers retenus a été porté à 42 début 2004. Près d'un quart du territoire métropolitain sera ainsi couvert par des programmes d'actions résultant d'une démarche globale de prévention des inondations menée à l'échelle de bassins versants.

Les quelques 75 projets retenus début 2004 relèvent aussi bien de la catégorie des crues dites lentes (crues de plaine ou de nappes) que des crues torrentielles. Presque tous les bassins sur lesquels des crues importantes ont été enregistrées depuis une quinzaine d'années font partie des bassins expérimentaux (Somme, Odet, Saône, Meuse, Maine, bassin des Gardons, Ouvèze, Siagne...).

Votre rapporteur pour avis souligne que près de 170 millions d'euros seront mobilisés sur le budget de l'Etat et sur le FPRNM de 2004 à 2007, ce qui nécessitera une augmentation du budget de la prévention des inondations du ministère durant cette période.

Au-delà du bassin de la Loire, des initiatives ont été engagées en vue de définir une stratégie globale sur les deux autres fleuves français susceptibles d'engendrer les dommages les plus importants : la Seine, avec un risque de dommage de près de 10 millions d'euros sur la Région Ile-de-France en cas de renouvellement d'une crue similaire à celle de 1910, et le Rhône à l'origine, à plusieurs reprises depuis octobre 1993, d'inondations catastrophiques.

– En avril 2003, le préfet coordonnateur du bassin du Rhône a été chargé d'élaborer une stratégie globale de prévention des dommages liés aux crues du Rhône en concertation avec les collectivités riveraines du fleuve et de ses affluents de façon à aboutir à un équilibre entre les intérêts de ces diverses collectivités.

Les dommages de la crue de début décembre 2003 ont confirmé l'urgence de l'élaboration d'une telle stratégie et les maîtres d'ouvrages locaux gestionnaires des digues du Rhône aval situés en régions Languedoc-Roussillon et Provence Alpes Côte d'Azur se sont réunis en un syndicat unique pour coordonner leurs efforts, le préfet coordonnateur de bassin se voyant confier en janvier 2004 une mission de pilotage de la mise en œuvre des aides exceptionnelles mobilisées par l'Etat et l'agence de l'eau pour aider la réparation des ouvrages hydrauliques endommagés (24 millions d'euros) pour un montant de travaux évalué à 60 millions d'euros).

– En ce qui concerne la Seine, le préfet de région Ile-de-France a engagé depuis deux ans une rénovation complète du plan de secours inondation de la Région Ile-de-France et 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. Le confortement de la politique de l'eau à travers l'élaboration du projet de loi sur l'eau

● On peut rappeler que le dispositif juridique de la gestion de l'eau en France repose essentiellement sur les lois sur l'eau de 1964 et de 1992. Fondé en particulier sur la gestion par bassin versant, il a, de l'avis général, fait preuve d'une certaine efficacité et ce concept a d'ailleurs été repris dans la directive cadre européenne sur l'eau adoptée en octobre 2000.

Toutefois, le constat de la situation française n'est pas entièrement satisfaisant, au regard notamment de la dégradation de la qualité des eaux, de l'insuffisance des politiques de prévention et d'alerte, de déséquilibres chroniques entre les besoins et les ressources en eau sur certains territoires, et enfin de la forte augmentation du prix de l'eau au cours de ces dix dernières années, source d'inquiétude tant du côté des associations de consommateurs que des élus locaux.

En outre, il faut rappeler que le contrôle du Parlement sur l'établissement des redevances des agences de l'eau est insuffisant au regard de la Constitution, ce qui interdit toute amélioration législative.

Un confortement de la politique de l'eau s'avère donc nécessaire à travers une réforme d'envergure conduite par le Gouvernement à travers un grand débat national sur la politique de l'eau pour établir un diagnostic partagé et

proposer un plan d'action en étroite concertation avec tous les acteurs de l'eau qui débouche sur un projet de loi examiné par le Parlement en 2005 et dont votre commission des affaires économiques se saisira au fond.

● La réforme législative aura pour objectifs principaux de définir les outils nécessaires à l'administration, aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'eau en général pour reconquérir la qualité des eaux et atteindre en 2015 les objectifs de bon état écologique fixé par la directive cadre européenne. Il s'agira aussi de parvenir à une meilleure adéquation entre ressources et besoins en eau, dans une perspective de développement durable des activités économiques utilisatrices et de donner aux collectivités territoriales les moyens d'adapter les services publics d'eau potable et d'assainissement aux nouveaux enjeux en terme de transparence vis à vis des usagers, de solidarité en faveur des plus démunis et d'efficacité environnementale.

Le projet propose également d'unifier les outils issus de la loi pêche et de la loi sur l'eau, de façon à ce que les rivières soient traitées par un corpus réglementaire unique. S'agissant de ce secteur, il convient de signaler que le projet de loi envisage de transformer le Conseil supérieur de la pêche en Office national de l'eau et des milieux aquatiques, afin de donner à cet établissement une nouvelle orientation. **Votre rapporteur pour avis relève que cette structure serait financée principalement par des contributions de solidarité versées par les agences de l'eau ce qui résout, d'une certaine manière, les difficultés financières actuelles de l'établissement, difficultés qui ont obligé l'Etat à verser des subventions importantes depuis 1999.**

Sur le plan institutionnel, il est envisagé de réformer dans le sens d'une meilleure efficacité l'ensemble du système, en précisant le rôle de chacun des acteurs concernés.

Enfin, s'agissant de la question des moyens financiers, le projet de loi modifie fondamentalement le régime des redevances des agences de l'eau, pour le rendre conforme à la Constitution, le simplifier et l'adapter au contexte de la décentralisation.

Les règles de calcul et d'établissement des redevances devront en particulier respecter les principes suivants :

– contribuer à la réussite de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, à travers notamment la possibilité, pour les comités de bassin, de décider des modulations géographiques de taux et de coefficients d'usage tenant compte de la diversité des territoires ou encore l'extension du champ des redevances à des coûts écologiques aujourd'hui exonérés ;

– faire voter par le Parlement les assiettes et la procédure de recouvrement des redevances, ainsi que le plafonnement des taux, tout en privilégiant la « subsidiarité opérationnelle » des comités de bassin ;

– aboutir à un système de redevances plus simple et plus lisible, notamment par la suppression de la contre-valeur dans le calcul de la redevance consommation ;

– favoriser un rééquilibrage raisonné des contributions des différentes catégories d'usagers, sans hypothèse d'une stabilité globale des prélèvements obligatoires.

III. LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES AFFECTÉE PAR LA DIMINUTION DE LA DOTATION DE L'ADEME

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE L'AGRÉGAT 23

Cet agrégat regroupe les moyens visant à prévenir les risques industriels et technologiques, les risques naturels, à réduire les pollutions et les nuisances ainsi qu'à contribuer à la maîtrise de l'énergie.

Dans le projet de loi de finances pour 2005, le budget de la prévention des pollutions et des risques est fixé à 384,27 millions d'euros soit une baisse de 6,36 %, mais les autorisations de programme s'élèvent à 272,50 millions d'euros en hausse de 33 %.

L'agrégat 23 finance quatre actions, dont l'évolution des crédits peut être ainsi retracée depuis 2002.

Dépenses budgétaires de l'agrégat 23

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2002	2003	2004	PLF 2004
Prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles	35	32	82	72
Prévention des risques naturels	17	11	12	12
Réduction des pollutions et des nuisances et maîtrise de l'énergie	264	124	83	64
Maîtrise des risques nucléaires et leurs conséquences sur l'homme et l'environnement	253	236	236	237
Total (1)	568	400	410	385

Source : PLF 2005 « bleu écologie et développement durable ».

(1) Compte tenu des arrondis opérés, les totaux ne correspondent pas systématiquement à la somme des chiffres inscrits dans une colonne.

Il convient de souligner, pour le regretter, que l'évolution des crédits de la politique de prévention des pollutions et des risques est affectée directement par le financement de l'ADEME, qui diminue de 37 millions d'euros en 2005.

Hors ADEME, les crédits de l'agrégat 23 augmentent de 3,66 % permettant notamment de renforcer les actions de maîtrise des risques technologiques.

B. LES ACTIONS FINANÇÉES EN MATIÈRE DE PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

1. Une priorité renforcée pour la maîtrise des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles

● D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, les crédits consacrés à la prévention des risques et pollutions générés par les installations classées **progressent de 6,95 millions d'euros en 2004 à 15,13 millions d'euros en 2005.**

De plus, il convient de rappeler que l'augmentation des effectifs du ministère est ciblée sur le **renforcement de l'inspection des installations classées**, avec la création de 50 emplois supplémentaires, dont 25 par transfert en provenance de la section « économie, finances et industrie ».

Comme l'indique le ministère, le renforcement de la police des installations classées doit permettre un meilleur suivi de celles-ci, à travers des inspections plus fréquentes et par une actualisation régulière des prescriptions. L'objectif souhaité, en matière d'inspection, est de 45.000 visites par an en période normale. **Les objectifs fixés pour 2004 et 2005 sont de 33.000 inspections par an contre 25.100 effectuées en 2003.**

En outre, les inspecteurs doivent également animer les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) ainsi que les commissions locales d'information (CLI) autour des installations sensibles, rendues obligatoires par la loi du 30 juillet 2003 précitée.

● A travers cette loi du 30 juillet 2003, le contexte législatif a été profondément modifié pour tirer les conséquences de la catastrophe d'AZF à Toulouse en octobre 2001, et induire de nouvelles méthodologies dans l'analyse des risques et les solutions à mettre en œuvre.

– Il s'agit de rendre plus efficace la prise en compte des risques dans l'urbanisme, en prévoyant autour des 626 établissements Seveso à haut risque l'élaboration et la mise en œuvre par l'Etat de plans de prévention des risques technologiques (PPRT), après réduction de ces risques « à la source ».

– La loi vise également à instaurer une meilleure démocratie du risque par le biais, en interne à l'entreprise, des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, et en externe de comité locaux d'information et de concertation (CLIC).

– Elle instaure par ailleurs de nouvelles obligations en matière de garanties financières et de remise en état des sites pollués, l'ADEME n'intervenant que pour assurer la maîtrise des risques sur les sites dont le responsable est défaillant.

Compte tenu de l'intérêt de ces mesures, votre commission des affaires économiques regrette vivement que seulement deux décrets soient parus à ce jour sur la petite trentaine attendue, dont un seul relevant du volet « risques technologiques ».

L'initiative prise, à la demande de la commission des affaires économiques, par le rapporteur du texte M. Yves Détraigne, de faire le point sur la préparation des décrets d'application avait pourtant permis de noter qu'un très bon travail d'élaboration des textes avait d'ores et déjà été effectué par le ministère de l'écologie et du développement durable, et plusieurs textes étaient annoncés comme pouvant être publiés prochainement. Il n'en a rien été, hormis les deux décrets précités.

● En ce qui concerne les établissements publics participant à la politique de prévention des risques technologiques, il convient de souligner le renforcement de leurs dotations respectives.

– Ainsi, l'Institut national de l'environnement des risques industriels (INERIS), établissement public à caractère industriel et commercial sous tutelle du ministère chargé de l'environnement, a pour mission de réaliser ou faire réaliser des études et des recherches en vue de prévenir les risques que les activités économiques font peser sur la santé des personnes et des biens ainsi que sur l'environnement.

Dans le projet de loi de finances pour 2005, **la dotation globale de l'INERIS est fixée à 31,04 millions d'euros contre 29,54 millions d'euros en 2004**, les autres crédits destinés à cet établissement et figurant dans l'agrégat « soutien aux politiques environnementales » étant simplement reconduits.

– En outre, l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE), créée par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001, voit **ses crédits doubler par rapport à 2004, pour atteindre 3,2 millions d'euros**, les crédits lui étant attribués dans l'agrégat « soutien aux politiques environnementales » étant reconduits à hauteur de 824.000 euros.

Cette agence a pour missions de développer et de renforcer les capacités d'expertise relatives à l'impact des facteurs environnementaux sur la santé et de soutenir des programmes de recherche sur le même thème.

Cet accroissement substantiel de moyens va permettre à l'agence de mettre en œuvre son projet stratégique défini en 2004, en s'investissant en particulier dans la mise en œuvre des actions du Plan national santé environnement, pour lesquelles ses compétences et son partenariat sont particulièrement requis.

– renforcer les capacités d'évaluation des risques sanitaires des substances chimiques dangereuses
– développer des outils pour mieux évaluer les risques sanitaires des substances chimiques et biologiques, en particulier développer les outils utiles à l'élaboration de valeurs toxicologiques de référence (VTR) et préciser les conditions d'utilisation de ces valeurs
– renforcer et coordonner les appels à propositions de recherche en appui aux politiques publiques
– améliorer la performance et l'intégration des systèmes d'information en santé-environnement, en mettant en place un comité pluridisciplinaire et une équipe d'animation technique
– organiser, au sein de l'observatoire des résidus de pesticides, l'exploitation des données existantes pour estimer l'exposition de la population aux pesticides

- animer un réseau de veille en santé environnement en appui aux politiques de prévention et de précaution, associant les agences, les établissements scientifiques et les organismes d'expertise au plan national et international
- faciliter l'accès à l'information en santé-environnement et favoriser le débat public, en créant en particulier un site portail sur Internet pour mettre à disposition des informations validées, accessibles aux divers publics concernés et renvoyant aux principales sources scientifiques et techniques.

2. La prévention des risques naturels confortée à travers l'élaboration des plans de protection des risques (PPR)

- Dans le projet de loi de finances pour 2005, **cette action est dotée de 12,3 millions d'euros en crédits de paiement et de 8,8 millions d'euros au titre des autorisations de programme** afin de poursuivre l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) et des dossiers commerciaux synthétiques.

On rappellera que, depuis 2000, seulement la moitié des moyens financiers nécessaires à l'élaboration des PPR provient des lignes budgétaires de l'Etat, puisqu'en application de l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999, du 1er janvier 2000 au 1er septembre 2006, les dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles sont financées pour moitié par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs. La contribution de ce Fonds a été de 3,93 M€ en 2000, de 8,98 M€ en 2001, de 8,93 M€ en 2002 et de 6,1 M€ en 2003. Elle devrait s'élever à 5,7 M€ en 2004.

- Le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) a été créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, et il se substitue aux différentes procédures préexistantes en matière de prévention des risques naturels.

Dans les zones inondables en particulier, la politique en matière de cartographie est précisée par la circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables, complétée par la circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables, qui donne les trois principes à appliquer : interdire toute nouvelle construction dans les zones d'aléas les plus forts, contrôler strictement l'extension de l'urbanisation dans les zones d'expansion des crues, éviter tout endiguement ou remblaiement nouveau, sauf pour protéger des lieux fortement urbanisés.

Enfin, le contexte juridique a évolué avec la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, dont certaines dispositions ont notamment pour effet de renforcer la place de l'enquête publique et de la concertation dans le cadre de l'élaboration des PPR et de prévoir des incitations financières à la réalisation de travaux de réduction de la vulnérabilité dans les zones délimitées par un PPR. Les décrets d'application se rapportant à ces mesures sont actuellement soumis au Conseil d'Etat.

Depuis 1995, un programme sur cinq ans a été établi dans chaque département, afin de traiter les 2000 communes considérées comme les plus vulnérables.

Cette programmation a été actualisée en 1998 en vue d'en accélérer la réalisation et doter d'un PPR les 5000 communes les plus exposées, à l'horizon 2005. Enfin, une circulaire interministérielle du 21 janvier 2004 à l'attention des préfets des départements les plus exposés aux inondations rapides du Sud-Est de la France recommande également une accélération de la procédure d'adoption des PPR pour les communes concernées.

Au 1er septembre 2004, 4.340 communes étaient dotées d'un PPR approuvé, 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. Par ailleurs, dans près de 6.200 communes, un PPR est prescrit, mais non approuvé.

Par ailleurs, il est prévu d'achever d'ici à 2006 la réalisation de 10.000 dossiers communaux synthétiques d'information (DCS) à destination des communes les plus vulnérables aux risques. En 2004, 9.000 ont d'ores et déjà été élaborés.

3. La politique d'amélioration de la qualité de l'air

Dans le projet de loi de finances pour 2005, les moyens budgétaires sont reconduits pour mettre en œuvre la politique de lutte contre la pollution atmosphérique, en application de la loi du 30 décembre 1996, relative à l'air et à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

● L'action conduite par le ministère de l'écologie et du développement durable vise à réduire la pollution au niveau le plus bas permis par les techniques disponibles et les conditions économiques.

Cette politique s'appuie en particulier sur :

– des programmes de recherche destinés à améliorer la connaissance scientifique des phénomènes et développer l'épidémiologie, en particulier pour ce qui concerne les effets de la pollution atmosphérique urbaine et industrielle ;

– un dispositif de suivi de la qualité de l'air à travers un réseau constitué de 40 associations de surveillance de la qualité de l'air agréées par le ministère, une nouvelle association étant en cours d'agrément en Corse, et pour lesquelles le budget du ministère finance les équipements et le fonctionnement, ce dernier en partenariat avec les collectivités territoriales ;

– la réglementation des émissions de polluants tant à partir de sources fixes que mobiles, à travers notamment un programme adopté en juillet 2003 concernant le dioxyde de soufre, les oxydes d'azote et les composés organiques volatils afin de respecter les plafonds fixés par la directive du 23 octobre 2001. C'est également dans ce cadre, qu'une nouvelle réglementation plus contraignante doit être adoptée fin 2004, s'agissant de la prolifération des légionelles au sein des tours aérorefrigérantes.

Enfin, relève également de cette action :

- la réglementation relative aux émissions de véhicules et aux carburants, en application de directives communautaires successives ;
- la promotion des modes de transport les moins polluants à travers des mesures fiscales écologiques favorisant les industries ou les véhicules propres ;
- la sensibilisation de l'opinion publique et les mesures d'urgence applicables en cas de « pic » de pollution.

● Dans la loi de finances pour 2005, les crédits consacrés à la lutte contre la pollution atmosphérique sont fixés à **30,38 millions d'euros, contre 29,26 millions d'euros en 2004**, répartis comme suit :

Chapitre 34-98 – article 60 et 70 et Chapitre 59-01 article 10 : 1,7M € pour la réalisation d'études préalables à l'élaboration des plans prévus par la loi et la mise en oeuvre d'actions de communication ou de suivi de l'application de la loi sur l'air ;

Chapitre 44-10 - articles 80 et 90 et Chapitre 59-01 article 10 : 15,58 M€, dont 11,08 M€ d'aide au fonctionnement des associations de gestion des réseaux de surveillance de la qualité de l'air et 4,5 M€ d'aide au Laboratoire Central de Surveillance de la Qualité de l'Air et au Centre Interprofessionnel Technique d'Etudes sur la Pollution Atmosphérique ;

Chapitre 57-20 - article 50 et Chapitre 59-01 article 10 : 1,8 M€ d'études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l'air ;

Chapitre 67-20 - article 40 et chapitre 59-01 article 10 : 1,3 M€ d'études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l'air ;

Chapitre 67-01 - article 10 : 10 M€ pour la surveillance de la pollution atmosphérique (équipement des réseaux par l'intermédiaire de l'ADEME).

C. DES INQUIÉTUDES FORTES S'AGISSANT DU FINANCEMENT DE L'ADEME

1. Le rôle essentiel de l'ADEME en matière de développement durable

● Le contrat de plan État - ADEME pour la période 2000-2006, signé le 19 juin 2001, a confirmé le rôle essentiel de l'agence dans la stratégie des pouvoirs publics pour promouvoir le développement durable. Elle a été ainsi dotée d'un « tableau de bord » devant lui permettre de conduire et d'évaluer ses activités dans le cadre d'engagements pluriannuels en se référant à des objectifs concrets et mesurables. Les actions menées par l'agence et les résultats obtenus font chaque année l'objet d'un examen approfondi de la part des ministères de tutelle.

Il est cependant apparu que le contexte global dans lequel l'ADEME conduisait ses programmes opérationnels avait significativement évolué, d'autant plus que l'année 2003 avait été marquée par un resserrement sensible de ses ressources budgétaires. L'ADEME, en concertation avec les ministères de tutelle a du redéfinir ses priorités stratégiques et se recentrer sur son cœur de métier, à savoir la mise en œuvre de ses capacités d'expertise et de conseil, et un avenant

au contrat de plan pluriannuel a été signé le 7 septembre 2004, **adaptant les objectifs de l'ADEME aux priorités actuelles des pouvoirs publics et au niveau des moyens financiers, qui lui seront alloués.**

● L'ADEME intervient dans trois domaines, qui sont la politique des déchets, les questions énergétiques et la prise en compte du développement durable, dans lesquels elle soutient de manière importante des projets de recherche et développement.

– Depuis 2003, l'ADEME a défini une nouvelle politique des déchets, qui donne **la priorité à la prévention, au recyclage et à une meilleure information.**

Les aides porteront plus précisément sur la recherche et la mise en place d'opération de démonstration, le renforcement du suivi de la gestion des déchets avec la mise à disposition de différents outils (observatoires des flux, des coûts) et l'incitation aux démarches territoriales avec une meilleure prise en compte de la prévention.

Des équipements pourront toujours être aidés, mais dans une moindre proportion et ce soutien s'insère dans le cadre de contractualisations avec les conseils généraux ou régionaux qui permettent de définir des priorités locales d'interventions. Les soutiens aux usines d'incinération et à la mise en place des collectes sélectives ont cessé.

Alors que les interventions de l'ADEME en matière de déchets représentaient **150 millions d'euros par an de 1998 à 2001** en autorisations de programme, le budget pour l'année 2003 était de **85 millions d'euros et de seulement 70 millions d'euros** en 2004.

En ce qui concerne les sites et sols pollués dont le responsable est défaillant, l'ADEME est maître d'ouvrages sur près de soixante sites.

– Par ailleurs, l'ADEME intervient pour faire évoluer les politiques énergétiques dans le sens **d'une meilleure efficacité et d'un plus grand développement des énergies renouvelables**, notamment dans le domaine des transports, en tant que principal financeur des recherches sur le véhicule propre. Ainsi, l'ADEME intervient pour une meilleure prise en compte des énergies renouvelables dans le bâtiment, pour élaborer des outils facilitant l'intégration territoriale de l'éolien et la mise en place de processus de concertation au plan local, et enfin consolider des actions à plus long terme, sur le photovoltaïque, le solaire thermique ou encore les pompes à chaleur dans le bâtiment.

– Enfin, l'ADEME constitue l'un des outils essentiels des pouvoirs publics pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable (SNDD).

Un axe de l'action de l'agence dans le cadre de la SNDD porte sur le programme "vers un État exemplaire". En effet, elle s'est vue confier la mission d'assurer un rôle de "centre de ressources" par la mise à disposition de méthodologies de référence et en soutenant des opérations locales exemplaires. L'ADEME va créer dans ce but un observatoire des démarches éco-responsables, participer à la diffusion des bonnes pratiques et contribuer à la définition et à la mise en oeuvre de programmes de formation.

– L'effort de recherche soutenu par l'ADEME représente un peu plus de **400 projets et études de recherche** de taille significative et **79 nouvelles thèses**, la moyenne partie de ces projets ayant été sélectionnés à travers une douzaine d'appels à projets.

En effet, en tant qu'agence d'objectif, l'ADEME est dotée d'une capacité d'expertise lui permettant de définir des programmes de recherche allant de la recherche de base appliquée au développement industriel, de mobiliser les laboratoires publics en apportant des crédits incitatifs, de soutenir les recherches conduites dans le cadre de ces programmes par les entreprises (contrats à frais partagés) et de promouvoir la valorisation des résultats au travers d'opérations de démonstration au financement desquelles elle participe.

Sur 55 millions de financement annuels de recherche de l'ADEME, **64 % vont à la recherche des entreprises**, contre 36 % aux laboratoires publics. L'effort de recherche correspondant à ces financements est estimé à 200 millions d'euros.

Liste provisoire des programmes d'intervention de l'ADEME en matière de R et D.

Energie – Effet de serre	Air et bruit
.Technologies de l'hydrogène, piles à combustibles et stockage électrochimique. .Capture, transport et stockage du CO ₂ .Nouveaux procédés industriels sobres en énergie .Transports propres et économes .Bâtiment sans effet de serre .Technologies avancées de production d'électricité renouvelables (Photovoltaïque) .Bio-ressources .Géothermie profonde .Systèmes thermiques avancés de production-transformation d'énergie	.Méthodologie de la surveillance, caractérisation des polluants .Inventaires et modélisation des émissions, diffusion des polluants .Analyses épidémiologiques et sanitaires, écotoxicité .Réduction des émissions des procédés et sources fixes, technologies propres .Qualité de l'air intérieur .Technologies de réduction des nuisances sonores
Déchets et sols	Développement durable
.La réduction de la production de déchets .Les technologies de traitement, de valorisation et de stabilisation ultime des déchets territoriale de la gestion des déchets .Les méthodes de collecte et l'organisation territoriale de la gestion des déchets .La gestion durable des sols .Les technologies curatives	.Consommation durable et écoconception des produits .Socio-économie et comportement, modes de concertation et instruments de régulation.

2. La diminution importante des crédits de l'ADEME

D'après le projet de loi de finances pour 2005, les dotations pour les trois ministères de tutelle seraient les suivantes :

	Intervention AP			Intervention CP		
	LFI 2003	LFI 2004 (EPRD 2004)	LFR 2004 + PLF 2005	LFI 2003	LFI 2004 (EPRD 2004)	LFR 2004 + PLF 2005
Industrie	36,89	31,00 (31,00)	31,00	32,26	33,50 (33,50)	33,50
Recherche	15,40	15,40 (15,40)	14,95	11,02	7,73 (7,73)	14,95
Ecologie	218,00	167,00 (1) (207,00)	202,00	71,00	71,00 (2) (206,00)	162,00 (3)
TOTAL	270,29	213,40 (253,40)	247,95	114,28	112,23 (247,23)	210,45

Source : Ademe. (1) 167M€ auxquels s'ajoutent 40 M€ d'AP « rebudgétisées » dans l'EPRD 2004

(2) Sans compter les 135 des agences de l'eau. Il s'agit donc uniquement des crédits en LFI.

(3) Dont 32 en LFI 2005 et 130 en LFR 2004.

S'agissant des autorisations de programme, **les dotations sont quasiment reconduites, avec 248 millions d'euros en 2005** contre 253,3 millions d'euros en 2004, ce qui devrait permettre à l'agence de poursuivre ses missions, en cohérence avec les engagements du contrat de plan.

En revanche, **les dotations en crédits de paiement sont en baisse très sensible** du fait, en loi de finances initiale, de la diminution de moitié de la dotation du ministère de l'écologie et du développement durable (35 millions d'euros en 2005 contre 71 millions d'euros en 2004) et malgré le doublement de la dotation du ministère de la recherche (15 millions d'euros en 2005 contre 7,73 millions d'euros en 2004).

Au-delà de cette présentation strictement budgétaire, il convient de rappeler la participation exceptionnelle et volontaire des agences de l'eau versée en 2004 pour un montant de 135 millions d'euros, **procédé que votre rapporteur pour avis avait vivement dénoncé.**

Mais pour 2005, le Gouvernement propose, dans la loi de finances rectificative pour 2004, d'allouer 130 millions d'euros à l'Agence, gagés en partie sur le gel de 25 millions d'euros en 2004, ces crédits étant immédiatement reportés sur 2005.

En définitive, les crédits d'intervention de l'ADEME devraient s'élever à 162 millions d'euros en 2005 contre 202 millions d'euros en 2004 soit une baisse de 20 %. Comme le souligne l'agence, il s'avère indispensable de mettre en place une procédure de gestion de priorité de paiement sur les crédits de paiement provenant du MEDD, alors même que l'agence est confrontée à des échéances de paiement importantes, résultant de ses engagements souscrits sur des autorisations de programme antérieures. 2005 constitue, selon les renseignements transmis à votre rapporteur pour avis, un pic en matière de paiement, au regard duquel les ressources de l'agence seraient manifestement

insuffisantes. Ceci est d'autant plus préoccupant que l'ADEME ne dispose plus de réserves. **Il est donc impératif, que pour le budget 2006, le ministère obtienne des ressources pérennes et en hausse pour conforter l'agence.**

IV. LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE CHAMP INSTITUTIONNEL ET ÉCONOMIQUE

Votre rapporteur pour avis s'est intéressé à la prise en compte de la notion de développement durable tant dans le champ institutionnel qu'économique, convaincu que ce concept est désormais incontournable et qu'il ne doit plus apparaître comme une contrainte supplémentaire.

1. Rappel sur la notion de développement durable

- La notion de développement durable a été définie par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, créée par l'ONU, puis promue par les sommets de Rio en 1992 et de Johannesburg en 2002.

Ce concept entend donner une réponse aux deux grands déséquilibres planétaires que sont la répartition très inégale des richesses et des ressources et la dégradation préoccupante de la biosphère, qui compromet le développement des générations futures. Cette dégradation est notamment imputable à la concentration des gaz à effet de serre, à l'érosion accélérée de la biodiversité et à l'accumulation de polluants divers, dans le sol, l'eau et l'atmosphère.

- Le développement durable entend concilier les dimensions économique, sociale et écologique du développement, étant entendu que la réponse à la dégradation de la biosphère n'est pas la décroissance au risque sinon d'interdire toute réduction de la pauvreté et de remettre en cause les fondements des systèmes démocratiques. En revanche, il convient de disjoindre le dynamisme économique, financier, scientifique, technologique, social et culturel de la croissance des flux de matière et d'énergie qui l'a toujours sous-tendu, car c'est la croissance de ces flux qui met en péril la préservation de la biosphère. L'écologie industrielle cherche ainsi à réduire le substrat matériel des économies.

La réponse au déséquilibre constaté dans la répartition inégale de la richesse à l'échelle de la planète passe par la promotion d'un mode de développement géographiquement et territorialement plus homogène.

Enfin, la promotion du développement durable implique des changements profonds dans les modalités d'adoption des décisions publiques en favorisant la participation des citoyens à l'amont du processus décisionnel.

2. La prise en compte du développement durable dans le champ de l'action publique et économique

a) Les structures publiques intervenant en matière de développement durable.

Au delà du ministère de l'écologie et du développement durable qui est la première structure nationale en charge de la promotion du développement durable, par le décret du 15 mai 2002, plusieurs structures publiques ont été mises en place.

- Il en est ainsi du **délégué interministériel au développement durable**, institué par le décret du 24 juin 2004¹ et dont la mission consiste à animer et coordonner, au nom du Premier ministre, l'action des administrations de l'Etat en faveur du développement durable.

Le délégué contribue à la coordination de l'action des établissements publics de l'Etat dans ce domaine. Il prépare les délibérations du comité interministériel pour le développement durable (CIDD), en assure le suivi et veille à leur mise en œuvre. Il met en place des actions d'évaluation, de formation et de communication et participe à la définition des programmes de recherche en matière de développement durable. Il anime et coordonne l'action des hauts fonctionnaires chargés du développement durable. Il est associé à la définition du programme des travaux du Conseil national du développement durable. Pour l'exercice de ses missions, le délégué interministériel dispose notamment du service chargé du développement durable et de la mission interministérielle de l'effet de serre et fait appel, en tant que de besoin, aux services des autres ministères. Son secrétariat est assuré par le ministère en charge du développement durable.

- Le comité interministériel pour le développement durable (CIDD)² créé par le décret du 21 février 2003 est présidé par le Premier ministre (ou, par délégation, le ministre en charge du développement durable) et réunit l'ensemble des membres du Gouvernement. Après avoir adopté la stratégie nationale de développement durable, il veille à sa mise en œuvre et à son actualisation. En outre, il examine la cohérence de l'action de chaque ministère avec la politique de développement durable arrêtée par le Gouvernement.

- Le **comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable** prévu par l'article 5 du décret du 21 février 2003 portant création du CIDD est composé d'un représentant de chaque ministre, chargé de préparer la contribution de son administration à la stratégie nationale de développement durable, de coordonner l'élaboration des plans d'actions correspondants et d'en suivre l'application. Il est présidé par le délégué interministériel au développement durable.

¹ Par décret du 9 juillet 2004, le Président de la République a nommé M. Christian Brodhag délégué interministériel.

² Ce comité se substitue au comité interministériel de l'environnement (CIEN), à la commission interministérielle de lutte contre l'effet de serre (CIES) et au comité interministériel de prévention des risques majeurs (CIPRNM).

● Enfin, le Conseil national du développement durable¹ créé par le décret du 13 janvier 2003, est associé à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de la stratégie nationale du développement durable.

b) Mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable

● Adoptée le 3 juin 2003 pour une durée de cinq ans, après un travail de concertation ayant associé la société civile, la stratégie nationale du développement durable est articulée autour de dix plans d'action. Son bilan détaillé est consultable sur le site Internet du Premier ministre et sur celui du ministre de l'écologie et du développement durable.

● Lors du conseil des ministres du 1^{er} décembre 2004, M. Serge Lepeltier a dressé un bilan d'étape de la mise en œuvre de cette stratégie.

Sur 488 mesures recensées il y a 18 mois, 17 % sont réalisées, 34 % sont engagées, 19 % sont avancées (réalisées à plus de 50 %) et 30 % restent à faire, relève le ministre de l'écologie. Concrètement, cela signifie par exemple que les aides de l'Etat pour inciter les Français à adopter des chauffe-eau solaires ont été renforcées pour 2005, que l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) a vu ses moyens augmentés, ou encore que le nouveau code des marchés publics autorise désormais la prise en compte de l'environnement dans les achats publics).

Néanmoins, force est de souligner que certains chapitres importants ont pris du retard, comme la mise en œuvre du Plan Climat 2003, adopté seulement en juillet 2004, ou encore le Plan véhicules propres. Des efforts importants doivent encore être accomplis par l'Etat, qui affiche son intention d'être « exemplaire » en termes de consommation d'eau et d'énergie. Dans ces secteurs, il convient de mettre au point les outils permettant de mesurer les efforts accomplis.

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction la mobilisation de la sphère gouvernementale sur la promotion du développement durable et souligne, à l'instar du conseil national du développement durable, le rôle stratégique des préfets pour décliner, au niveau local, la stratégie nationale du développement durable. La réforme du cadre de l'action territoriale réaffirme le caractère interministériel de la fonction des préfets de région qui s'incarne à travers la mise en place de huit pôles regroupant les services déconcentrés de l'Etat, dont un pôle « environnement et développement durable ».

L'objectif du pôle est de mieux coordonner l'action de ses membres dans l'exercice de leurs missions pour le compte du MEDD, sous l'autorité du préfet de région.

Parallèlement au renforcement du rôle du préfet de région vis à vis des préfets de département, les services déconcentrés régionaux verront leur rôle de coordination renforcé par rapport aux services départementaux. Le chef de pôle, sous l'autorité du préfet de région et en liaison avec les préfets de département qui ont autorité sur les services départementaux, jouera un rôle d'animation, de coordination et d'harmonisation de l'action des dits services.

¹ Présidé par Mme Anne-Marie Ducroux, le CNDD est composé de quatre-vingt dix membres, représentant de la société civile et des collectivités territoriales répartis en quatre collèges.

Il souligne, enfin, tout l'intérêt qu'il y aurait à mettre en place dans le cadre de la LOLF un document de politique transversale (DPT) retraçant les actions menées en matière de développement durable.

3. La promotion du développement durable dans le champ de l'action économique

● A travers l'audition de M. Jean-Pierre Rodier, président du comité de développement durable du MEDEF, votre rapporteur pour avis a pu mesurer l'impact de la prise en compte du développement durable par les entreprises françaises.

De manière générale, ce sont les grandes entreprises qui ont le mieux intégré le concept de développement durable¹ et il s'agit désormais d'amener les petites et moyennes entreprises à adhérer à cette notion en leur montrant les avantages attendus d'une telle démarche.

Le comité du développement durable du MEDEF a notamment fait des propositions pour améliorer les relations entre les entreprises et les organisations non gouvernementales (ONG).

● L'une des démarches volontaires, qui traduit l'implication des entreprises dans la mise en œuvre du développement durable est qualifiée de « responsabilité sociétale des entreprises », démarche qui fait référence à des principes et à des programmes que les entreprises adoptent pour répondre, au-delà de la conformité au cadre légal, à des demandes émanant des investisseurs, des consommateurs, des employés ou du grand public.

En France, les entreprises les plus engagées sont réunies dans des associations qui travaillent sur ces questions. Il s'agit de : l'ORSE (Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises), l'AERES (Association des entreprises pour la réduction des gaz à effet de serre) et l'EPE (Entreprises pour l'environnement).

Au titre de la RSE, certaines entreprises françaises se sont également lancées dans l'exercice dit de *reporting* et publient depuis quelques années des rapports environnementaux, ou incluent des données sociales à leur rapport annuel, répondant ainsi à un besoin d'information croissant. Le *reporting* social est donc né d'une dynamique privée et la notion de RSE laisse une large part à l'initiative volontaire des entreprises.

Cette initiative a été reprise par l'article 116 de la loi sur les nouvelles régulations économiques, qui prévoit que les rapports annuels des entreprises cotées de droit français d'inclure des « *informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité* ».

¹ Plusieurs entreprises cotées au CAC 40 ont adhéré au Pacte mondial et appliquent la grille d'indicateurs reconnue au niveau international (GRI – Global reporting initiative) et élaborée en 1997.

Votre rapporteur pour avis se félicite de l'implication réelle des entreprises françaises dans la démarche de développement durable et souhaite que par incitation, plus que par contrainte, les PME adhèrent et mettent en œuvre ce concept.

Il rappelle néanmoins, afin de préserver la compétitivité des entreprises françaises et européennes, la nécessité absolue de promouvoir un consensus international sur les principaux enjeux en matière de protection de l'environnement et de développement durable.

Il est enfin convaincu que la mise en œuvre du développement durable doit induire un effort financier majeur en matière de recherche et développement. S'agissant ainsi plus particulièrement de la lutte contre le changement climatique, enjeu majeur du développement durable, il s'agit, au-delà de l'effort à court terme de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre consenti à travers le Protocole de Kyoto, de développer des nouvelles technologies propres ou plus économes en énergie. Ceci nécessite des moyens financiers considérables qui doivent être mobilisés tant au plan national qu'europpéen.

Sur ce point, votre rapporteur pour avis se félicite vivement de la majoration de 1 milliard d'euros pour la recherche en 2005 sur lesquels 350 millions d'euros seront gérés par l'Agence nationale pour la recherche nouvellement créée.

En effet, cette agence est chargée de financer des programmes de recherche s'inscrivant dans trois axes prioritaires, à savoir la santé humaine, les sciences et technologies de l'information et de la communication et, enfin, l'énergie et le développement durable.

En outre, sur le plan communautaire, votre rapporteur pour avis appuie la demande du Président de la République, concernant la « sanctuarisation » des dépenses publiques consacrées à la recherche et au développement s'agissant de l'appréciation des déficits publics des Etats membres, puisqu'il s'agit là d'un objectif communautaire¹.

*

*

*

Sous réserve de ces observations, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable, les groupes socialistes communistes républicains et citoyen votant contre.

¹ Le Conseil Européen de Barcelone du 16 mars 2002 a arrêté un objectif de 3 % du PIB en matière de R&D en 2010.