

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVII

ENVIRONNEMENT

Par M. Jean BIZET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Xavier Dugoin, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Edmond Lauret, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : **1805, 1861 à 1866** et T.A. **370**.

Sénat : **88** et **89** (annexe n° 5) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 4 |
| I. FORCES ET FAIBLESSES DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT | 6 |
| A. « LE SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES » : DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE | 7 |
| 1. <i>La réforme des structures et l'accroissement des moyens humains du ministère</i> | 7 |
| a) La création de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) | 7 |
| b) L'accroissement des effectifs de l'administration de l'environnement. | 9 |
| 2. <i>Des actions renforcées pour mieux faire prendre en compte les préoccupations environnementales</i> | 10 |
| a) Mobiliser la recherche au service des politiques environnementales | 10 |
| b) Favoriser la connaissance de l'environnement et la diffusion de cette connaissance | 11 |
| c) Conforter le programme « nouveaux services emplois-jeunes » dans le secteur de l'environnement | 12 |
| 3. <i>Des moyens accrus pour l'action internationale</i> | 13 |
| B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES | 14 |
| 1. <i>Le renforcement significatif des moyens du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN)</i> | 15 |
| a) Les difficultés de mise en œuvre du réseau Natura 2000..... | 17 |
| b) Les moyens alloués au Parcs naturels régionaux (PNR) sont en légère augmentation..... | 24 |
| c) Le renforcement du programme de conservation des espèces animales sauvages et de protection de la faune | 24 |
| 2. <i>Le développement du réseau d'espaces naturels protégés</i> | 27 |
| a) Le renforcement des crédits affectés aux parcs nationaux..... | 28 |
| b) La simple reconduction des crédits affectés au Conservatoire du littoral..... | 28 |
| C. L'ACCROISSEMENT DES MOYENS CONSACRÉS À LA PROTECTION DE L'EAU À TRAVERS L'INSTAURATION D'UN COMPTE SPÉCIAL DU TRÉSOR FINANÇÉ EXCLUSIVEMENT PAR LES AGENCES DE L'EAU | 31 |
| 1. <i>L'accroissement des prélèvements opérés sur les budgets des agences de l'eau</i> | 31 |
| a) Rappel historique | 31 |
| b) La création du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) à la charge des agences de l'eau..... | 34 |
| 2. <i>La simple reconduction des crédits « classiques » consacrés à la politique de l'eau</i> | 36 |
| a) La poursuite du plan Loire-grandeur nature sur la période 2000-2006..... | 38 |
| b) La mise en œuvre du programme « Prévention des inondations » | 39 |
| 3. <i>Bilan d'activité des agences de l'eau et perspectives de réforme</i> | 40 |
| D. LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES PROGRESSENT RELATIVEMENT PEU | 42 |
| 1. <i>Le renforcement des moyens budgétaires consacrés à la mise en œuvre de la loi sur l'air</i> | 43 |
| a) Etat d'avancement des plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA) et des plans de déplacements urbains (PDU)..... | 43 |
| b) La couverture du territoire par le dispositif de surveillance de la qualité de l'air | 45 |
| c) Engagements budgétaires pour 2000 au titre de la loi sur l'air | 46 |

| | |
|--|----|
| 2. <i>La réduction des pollutions à travers le traitement des déchets</i> | 47 |
| a) L'importance du secteur des déchets..... | 47 |
| b) Des modifications d'ordre économique et fiscal importantes en 1999..... | 49 |
| c) La reconduction des crédits affectés à la filière déchets dans le projet de loi de finances pour 2000..... | 54 |
| 3. <i>La relance de la politique de maîtrise de l'énergie</i> | 55 |
| II. L'AN II DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE : QUEL IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT ? | 58 |
| A. LE BILAN DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP) EN 1999 | 58 |
| 1. <i>Rappel du dispositif</i> | 58 |
| 2. <i>Prévisions financières pour 1999</i> | 60 |
| B. L'AN II DE LA TGAP SE TRADUIT PAR UN ALOURDISSEMENT SIGNIFICATIF DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE | 61 |
| 1. <i>Les nouvelles modalités de la TGAP pour 2000</i> | 61 |
| a) L'aggravation des taux portant sur les substances polluantes émises dans l'atmosphère et les lubrifiants..... | 61 |
| b) La création de nouvelles assiettes au sein de la TGAP..... | 62 |
| 2. <i>L'impact négatif de la TGAP sur l'économie en général et sur l'environnement en particulier</i> | 63 |
| a) L'instauration d'un impôt supplémentaire..... | 63 |
| b) Un impact négatif sur l'environnement..... | 64 |

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2000 confirme et amplifie les orientations majeures du budget de l'environnement voté l'an dernier.

D'un strict point de vue budgétaire, les crédits augmentent de 8,6 %, ce qui atteste de la priorité reconnue à la protection de l'environnement par le Gouvernement.

Ce choix politique veut répondre aux préoccupations croissantes de nos concitoyens en matière d'environnement. Préoccupations qui, dans tous les domaines : déchets, pollution atmosphérique, gestion de la ressource en eau et traitement des eaux usées, intègrent de plus en plus la notion de risque sanitaire.

Ainsi, le ministère de l'environnement se renforce pour mettre en place ou développer des structures d'évaluation et de contrôle, et durcir le dispositif réglementaire.

Sans contester la nécessité d'un meilleur contrôle pour vérifier la bonne application d'une réglementation, votre rapporteur pour avis regrette que ce renforcement des structures ne se fasse pas par redéploiement de moyens au sein de la sphère publique. Il a, de plus, le sentiment que la multiplication des normes en ce qui concerne la lutte contre les pollutions de toute nature modifie trop fréquemment le champ réglementaire, ce qui complique singulièrement la tâche des responsables locaux et des professionnels qui ont, au contraire, besoin d'une certaine lisibilité à moyen terme pour programmer des investissements coûteux. Il déplore également que cette plus grande prise en compte de l'environnement par les pouvoirs publics se soit souvent traduite par un durcissement des exigences imposées aux collectivités locales et aux entreprises, renforcement imposé sans beaucoup de concertation.

Le tournant radical amorcé l'an dernier et confirmé cette année en ce qui concerne la fiscalité écologique illustre cette absence de concertation entre pouvoirs publics et responsables locaux et professionnels.

La taxe générale sur les activités polluantes prend, certes, une autre envergure à travers la définition de nouvelles assiettes et les perspectives de taxation des consommations d'énergie, mais il n'est pas sûr que l'impact sur l'environnement puisse être positif. Les crédits affectés à la protection de l'environnement sont loin de suivre la croissance exponentielle du produit de la TGAP, et surtout ce produit est désormais intégralement affecté au financement du coût résultant de la réduction du temps de travail.

I. FORCES ET FAIBLESSES DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT

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

(millions de francs)

| | DO + CP | | | AP | |
|--|----------------|----------------|-------------|----------------|----------------|
| | LF 99 | PLF 2000 | % | LF 99 | PLF 2000 |
| Soutien aux politiques environnementales | 835,9 | 995,5 | +19,1 | 144,1 | 132,6 |
| – Administration générale | 644,6 | 778,6 | 20,8 | - | - |
| – Connaissance de l'environnement | 110,62 | 134,5 | 21,6 | | |
| – Recherche | 80,7 | 82,4 | 2,1 | | |
| Protection de la nature, des sites et paysages | 654,5 | 747,4 | +14,2 | 367,5 | 383 |
| Protection de l'eau et des milieux aquatiques* | 265 | 264 | - | 204,2 | 196,2 |
| Prévention des pollutions et des risques | 2 192,3 | 2 290 | +4,5 | 1 827,6 | 1 982,3 |
| TOTAL | 3 947,8 | 4 297,6 | +8,9 | 2 543,4 | 2 694,1 |

Hors prise en compte du CST « Fonds national de solidarité pour l'eau » doté de 500 millions de francs
Source : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Dans le projet de loi de finances pour 2000, les crédits demandés au titre de l'environnement s'établissent à 4,29 milliards de francs (dépenses ordinaires et crédits de paiement), soit une progression de 8,9 % par rapport à 1999. Les autorisations de programme sont arrêtées à 2,69 milliards de francs, soit une hausse de 6 %.

Après la très forte progression enregistrée par le budget de l'environnement en 1999 +110 % compte tenu de l'instauration de la TGAP- l'évolution inscrite dans le projet de loi de finances pour 2000 confirme la volonté du Premier Ministre de faire de l'environnement une véritable priorité gouvernementale.

Compte tenu des moyens ainsi présentés, trois priorités se dessinent à travers l'examen du budget :

– l'accroissement des moyens humains du ministère ainsi que la création d'une nouvelle direction des études économiques et de l'évaluation environnementale. **En 2000, les effectifs budgétaires seront renforcés de 210 emplois, dont 140 créations de postes ;**

– le renforcement du réseau des espaces protégés à travers l'augmentation du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) ;

– **l'instauration d'un fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) alimenté par les agences de l'eau à hauteur de 500 millions de francs.**

Ces orientations vont de pair avec la confirmation d'une forme nouvelle de fiscalité écologique, à travers l'élargissement de la TGAP.

A. « LE SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES » : DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE

Il convient de souligner que dans le projet de loi de finances pour 2000, l'ensemble des moyens de l'administration générale -y compris les services déconcentrés-, de la coopération internationale, de la connaissance de l'environnement ainsi que de la recherche est regroupé dans un nouvel agrégat intitulé « *soutien aux politiques environnementales* ».

Globalement, l'ensemble de ces moyens est en hausse de 19,1 % pour atteindre 995,5 millions de francs.

1. La réforme des structures et l'accroissement des moyens humains du ministère

a) La création de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E)

Dans le cadre du plan pluriannuel de modernisation du ministère -section environnement-, établi pour 1999-2002, il a été décidé de renforcer les fonctions horizontales et le rôle de pilotage de l'administration centrale et d'accélérer la transformation du ministère en ministère de plein exercice.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2000 est-il prévu de :

– doter le ministère d'un contrôle financier et d'un bureau de la comptabilité progrès, fonctions assurées jusque là par ministère de l'équipement ;

– transformer la mission d'inspection spécialisée de l'environnement, section du Conseil général des ponts et chaussées du ministère de l'équipement en une inspection de l'environnement autonome et indépendante ;

– **créer une cinquième direction d'administration centrale chargée des études économiques et de l'évaluation environnementale.**

La direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) aura une mission de conseil, d'expertise et d'aide à la décision en matière économique et environnementale ; dans une optique de développement durable, elle sera chargée de mener trois types d'actions :

– l'aide à la décision et la négociation dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques ayant un impact sur l'environnement,

– l'expertise dans différents domaines, notamment en matière de lutte contre l'effet de serre, de pollution de l'air, d'évaluation de schémas d'infrastructures ou de procédures d'enquête d'utilité publique, d'évaluation économique à long terme des décisions publiques et de fiscalité,

– le partenariat avec les principaux acteurs de terrain afin de sélectionner les formes les plus opérationnelles de la concertation.

Au sein du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, cette nouvelle structure sera en relation avec chaque direction et délégation pour les sujets qui la concernent. Elle sera chargée de l'évaluation des politiques publiques au regard des critères touchant l'environnement et le développement durable du territoire.

Compte tenu de ses missions d'évaluation économique et environnementale, de sensibilisation et de conseil auprès des acteurs socio-économiques, de réflexion interministérielle, elle entretiendra des relations étroites :

– au plan national avec l'INSEE, les Commissions des comptes nationaux, le Commissariat général du Plan et la direction de la prévision du ministère chargé des finances,

– au plan international avec les organismes d'études et les organismes financiers concernés par les questions d'environnement.

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit d'affecter 10 millions de francs à cette nouvelle direction, afin d'assurer le démarrage de ses missions.

b) L'accroissement des effectifs de l'administration de l'environnement.

● Pour 2000, et pour la deuxième année consécutive, il est proposé un effort important et identique **de création de postes qui porte sur 140 postes.**

Cependant, la création d'un emploi de chargé de mission au profit de la Délégation interministérielle à la ville se traduira par la suppression d'un emploi d'agent contractuel du ministère. Le bilan global des suppressions-créations s'établit donc à +139. Les effectifs totaux au ministère s'élèveront à 2.760 en 2000.

Ce mouvement -votre rapporteur pour avis pour avis l'avait souligné l'an dernier- s'inscrit en rupture par rapport aux années précédentes.

L'accroissement des effectifs, les transferts de poste, la poursuite de repyramidage dans certains corps, les compléments indemnitaires ainsi que la budgétisation de certaines rémunérations accessoires représentent 118,5 millions de francs de mesures nouvelles et les créations de postes se répartissent ainsi :

– 50 emplois en administration centrale pour renforcer les fonctions « régaliennes » et les directions de centrale ainsi que pour créer l'inspection générale de l'environnement, la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale et pour consolider le secteur de la formation ;

– 36 emplois dans les directions régionales de l'environnement (DIREN) pour résorber partiellement le sous-effectif d'origine ;

– 34 emplois pour poursuivre le renforcement de l'inspection des installations classées dans les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ;

– 20 emplois pour renforcer en personnel les directions des services vétérinaires (DSV) compte tenu de l'augmentation des services d'inspection des secteurs agricoles et d'élevage.

Les effectifs du ministère sont en outre renforcées par le transfert de 70 emplois : 7 du ministère de l'équipement et 63 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

● L'effort est important en ce qui concerne l'inspection des installations classées et on peut rappeler qu'en 1999, les effectifs budgétaires concernés s'élevaient à 775 dans les DRIRE et que, s'agissant des services vétérinaires, 195 agents (équivalent temps plein, rémunérés sur les crédits du ministère de l'agriculture) se consacraient en pratique à l'inspection des installations classées agricoles et agro-alimentaires.

L'évolution, depuis cinq ans, des postes budgétaires affectés à inspection des installations classées est la suivante :

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 (prévisions) |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|
| Environnement (DRIRE) | 743 | 743 | 753 | 775 | 819 |
| Agriculture (DSV) | 195 | 195 | 195 | 195 | 20 + (195) |
| Total | 938 | 938 | 948 | 970 | 1 034 |
| Augmentation annuelle | | 0 | 0 | 22 | 64 |

Pour accompagner cet accroissement des effectifs, sont mises en œuvre des mesures de structure. En effet, un programme triennal d'action en cours de réalisation (1999-2001) est dans les DRIRE concernant l'organisation et le fonctionnement de l'inspection des installations classées. Ceci passe en particulier par le renforcement des compétences des inspecteurs et les modalités de pilotage par l'administration centrale (définition de priorités, bilan d'activité et communication). Un programme de même nature, actuellement en cours d'étude, sera prochainement mis en œuvre dans les services vétérinaires départementaux pour le renforcement de l'inspection des installations classées agricoles ou agro-alimentaires.

2. Des actions renforcées pour mieux faire prendre en compte les préoccupations environnementales

a) Mobiliser la recherche au service des politiques environnementales

Les crédits alloués au ministère de l'environnement pour la recherche relèvent du budget civil de la recherche et du développement (BCRD). Globalement, ils s'élèvent à 82,4 millions de francs, soit une

quasi-reconduction par rapport à 1999 et 14,6 millions de francs en autorisations de programme, soit une hausse de 1,3 %.

- **Les actions de recherche finalisées** soutenues par le ministère s'inscrivent dans les priorités définies le 1^{er} juin 1999 par le Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST). Elles concernent la connaissance du fonctionnement des milieux, l'évaluation des effets sur la santé, et leur dimension économique et sociale.

- **Les programmes nouveaux** porteront sur la biodiversité et ses atteintes (biodiversité et pratiques agricoles, invasions biologiques). Les interventions du ministère seront renforcées sur les risques naturels, la sécurité environnementale, l'eau et son environnement, la ville.

- **Les recherches de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)** sont renforcées en toxicologie, en métrologie de l'air et en risques industriels. Les subventions allouées s'élèvent à 15,8 millions de francs (DO + CP), en augmentation de 11,8%, les AP passant à 13 millions de francs (+44,4 %).

b) Favoriser la connaissance de l'environnement et la diffusion de cette connaissance

- Pour la troisième année consécutive, le budget de l'Institut Français de l'Environnement (IFEN) est en progression sensible. Les dotations prévues pour 2000 s'élèvent à 30,8 millions de francs en fonctionnement, et en investissement à 9,5 millions de francs en AP et 8,3 millions de francs en CP.

En 1999, les moyens en personnel avaient été renforcés avec la création de neuf postes budgétaires. **Cinq nouveaux postes sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000**, ce qui porte à 48 le total des effectifs budgétaires.

Les priorités de l'IFEN pour 2000 sont la poursuite des travaux déjà programmés, le renforcement du système français d'observation de l'environnement, le suivi du programme « nouveaux services emplois-jeunes » ainsi que l'élaboration d'indicateurs de performance dans le cadre de méthodes d'évaluation intégrées de l'environnement.

- Le projet de budget pour 2000 conforte également le rôle des associations. En 1999, on recensait 1.500 associations agréées au titre de l'environnement parmi lesquelles plus de 300 avaient bénéficié de subventions au niveau central ou déconcentré pour un montant total de 345 millions de francs.

L'an dernier déjà, votre rapporteur pour avis avait fortement critiqué le manque de lisibilité du document budgétaire sur les critères d'éligibilité aux subventions et regretté d'avoir reçu tardivement la liste des associations ayant perçu des subventions en 1998. Les mêmes reproches peuvent être à nouveau formulés puisqu'aucune statistique n'est fournie sur l'exercice 1999.

c) Conforter le programme « nouveaux services emplois-jeunes » dans le secteur de l'environnement

- Dans le cadre du programme mis en place en 1997, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement s'est fixé un objectif ambitieux, avec la création de 20 à 30.000 « emplois-jeunes » durables et de qualité.

Au 31 juillet 1999, 13.979 jeunes étaient embauchés plaçant le secteur de l'environnement en seconde position dans la réalisation du programme national (hors Education Nationale et Intérieur).

- Ces emplois se répartissent de manière suivante :

- 38 % de conseillers et animateurs environnement,
- 27 % d'agents d'entretien des espaces naturels,
- 26 % d'animateurs du développement local,
- 9 % d'agents de traitement des pollutions.

Au-delà, le ministère veut favoriser des projets de qualité, induisant des emplois durables. Dans le cadre du dispositif d'accompagnement mis en place depuis fin 1997 :

- 18 accords-cadres nationaux ont été signés avec des réseaux associatifs et un soutien financier a été apporté aux principaux signataires d'accords-cadres ayant paraphé des « conventions promotion de l'emploi »

(CPE) avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ;

– des comités de pilotage thématiques (déchets, développement local, nature, eau) ont été mis en place afin de créer des synergies entre les différents acteurs du programme ;

– les DIREN, chargées d'animer le dispositif dans les régions en liaison avec les services de l'emploi et l'ensemble des acteurs participent, notamment, aux travaux des plates-formes de professionnalisation pour définir les nouvelles filières en émergence.

Pour renforcer cette action, le ministère apporte un soutien financier aux régions qui prennent l'initiative de mettre en place un « réseau régional de ressources emploi environnement », dispositif spécifique d'animation. Huit régions -quatre en 1999 et quatre en 2000- bénéficieront ainsi de 175.000 FF annuel par région pendant deux ans.

3. Des moyens accrus pour l'action internationale

● Les actions menées au niveau international par le ministère chargé de l'aménagement du territoire et de l'environnement s'articulent autour de quatre axes :

– un appui aux organismes internationaux, aux conventions et aux grandes initiatives internationales ;

– la participation aux négociations internationales ;

– des actions en faveur de la coopération internationale et du développement ;

– la construction communautaire en matière d'environnement.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 s'élèvent à 22,7 millions de francs soit une progression de 11 % et le montant des autorisations de programmes est arrêté à 4,3 millions de francs.

ACTION INTERNATIONALE

(milliers de francs)

| Chapitre-article | Loi de finances 1998 | Loi de finances 1999 | Projet de loi de finances initiale pour 2000 |
|--|---------------------------------|---------------------------------|---|
| Missions à l'étranger 34-98/20 | 2.345 | 3.850 | 4.850 |
| Valorisation internationale de la politique française 34-20/70 | 900 | 1.855 | 5.824 |
| Actions de coopération 44-10/60 | 7.000 | 10.500 | 12.000 |

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

● Au cours de la présidence de l'Union européenne par la France -second semestre 2000- plusieurs réunions importantes auront lieu en matière d'environnement, notamment un Conseil informel des ministres de l'environnement et des réunions de travail bilatérales avec les Etats membres. Elles seront financées sur ces crédits supplémentaires.

La montée en charge de l'activité communautaire du ministère est également liée à l'intégration des préoccupations environnementales dans toutes les politiques communautaires, conformément aux dispositions du Traité de Maastricht.

● Enfin, on peut indiquer que plusieurs manifestations sur un thème environnemental et de caractère international sont prévues en 2000, auxquelles le ministère se doit de participer. Il s'agit de la sixième conférence des Parties des conventions « climat » et « biodiversité » de la Conférence internationale sur les transferts de technologies propres et de la session de négociation de la convention sur les polluants organiques persistants. Il faut également citer, bien entendu, le volet « environnement » du cycle de l'OMC.

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

La politique du ministère, principal opérateur en matière de protection de la nature souhaite s'inscrire dans une démarche ambitieuse et volontariste de développement durable.

Il s'agit d'assurer la protection et la mise en valeur du patrimoine biologique sur l'ensemble du territoire, non seulement à travers une politique de classement des sites naturels exceptionnels, mais aussi en intégrant des préoccupations d'environnement dans toutes les actions concernant les espaces, qu'ils soient naturels, agricoles ou en partie urbanisés. La mise en œuvre de cette stratégie doit se faire à travers des outils diversifiés et principalement contractuels.

Après une progression très forte de 22 % en 1999, **les crédits augmentent de 14,2 % dans le projet de loi de finances pour 2000 pour atteindre 747,4 millions de francs** contre 661,5 millions de francs en 1999. Les autorisations de programme s'élèvent à 383 millions de francs soit une hausse de 4,5 %.

Ces choix budgétaires s'inscrivent dans la continuité des axes arrêtés l'an dernier, à savoir le renforcement du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN), le développement du réseau d'espaces naturels protégés ainsi que la préservation des sites, paysages et de l'environnement urbain.

1. Le renforcement significatif des moyens du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN)

- L'article 33 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a créé un Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN). Ce fonds contribue au financement des projets d'intérêt collectif qui concourent à la protection et à la réhabilitation de la gestion des milieux et des habitats naturels.

Sa mise en œuvre prend en compte les orientations du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux.

Le FGMN assure le financement de la politique de préservation des milieux naturels et de la diversité biologique relevant principalement des mesures de gestion contractuelles : réseau Natura 2000, parcs naturels régionaux, conservatoires régionaux des espaces naturels, programme de conservation des espèces sauvages et extension du réseau des Conservatoires botaniques nationaux.

Pour cela, sur la base des orientations du schéma des espaces naturels et ruraux, les actions financées à travers le FGMN doivent être menées en partenariat avec les collectivités locales, le monde associatif et l'Union européenne pour :

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

● En loi de finances pour 1999, le FGMN avait été doté, pour la première fois, de 191,5 millions de francs. **Dans le projet de loi de finances pour 2000, les crédits s'élèvent à 241,8 millions de francs en progression de 26%.**

● Les mesures nouvelles inscrites au FGMN pour 2000 portent essentiellement sur

- la poursuite de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, notamment l'élaboration des documents d'objectifs et le soutien sur une base contractuelle des activités menées par les propriétaires et les exploitants dans les sites du réseau (+ 26,5 millions de francs) ;

- la mise en œuvre du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux (+ 3 millions de francs) ;

- l'amélioration des connaissances scientifiques et techniques de la diversité biologique des écosystèmes forestiers (+4,2 millions de francs) ;

- la création de nouveaux Parcs naturels régionaux (PNR) et la gestion de ceux dont la charte sera renouvelée (+ 8,5 millions de francs), ainsi que la gestion des Conservatoires régionaux des espaces naturels (CREN) (+ 2 millions de francs) ;

- le développement du programme de conservation des espèces animales sauvages et les mesures d'accompagnement économique, ainsi que

l'extension du réseau des Conservatoires botaniques nationaux (+ 7,4 millions de francs) ;

– l'accompagnement de la démarche internationale en faveur de la protection des coraux, avec la création d'un Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens (+ 0,4 millions de francs).

a) Les difficultés de mise en œuvre du réseau Natura 2000

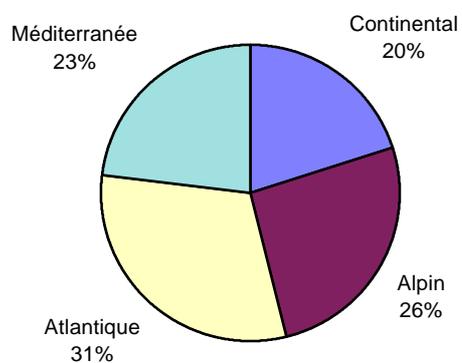
● **Bilan de l'année 1999 au plan national**

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, la première étape de la constitution du réseau Natura 2000, c'est-à-dire l'établissement de la liste nationale des sites d'importance communautaire est en cours d'achèvement. La priorité a été donnée, ces deux dernières années, à l'envoi des propositions de sites Natura 2000 à la Commission européenne, en raison du retard qui avait été pris par la France dans leur transmission.

Depuis les premières propositions transmises à l'automne 1997, cinq autres envois ont été réalisés en 1998 et 1999, portant les propositions de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire transmises par la France à la Commission européenne à **1.029 sites couvrant environ 26.720 kilomètres carrés de superficie terrestre, soit 4,9 % du territoire.**

La répartition des sites selon leur surface respective -par domaines biogéographiques- témoigne de la très grande diversité et donc de la très grande richesse du patrimoine naturel français.

PROPOSITION DE SITE D'IMPORTANCE COMMUNAUTAIRE



Le tableau ci-dessous présente la répartition en nombre et en superficie de ces sites selon les régions administratives.

| RÉGION | PROPOSITIONS TRANSMISES À LA COMMISISON | | | | |
|----------------------------|---|------------------------|---------------------|------------------|-------------------------------|
| | Nombre | Surface terrestre (ha) | Surface marine (ha) | Cours d'eau (km) | Pourcentage surface régionale |
| Alsace | 16 | 50 908 | | | 6,1 |
| Aquitaine | 66 | 149 271 | 7 864 | 1 | 3,6 |
| Auvergne | 61 | 86 080 | | 2 382 | 3,3 |
| Bourgogne | 46 | 55 201 | | 3 | 1,7 |
| Bretagne | 52 | 87 012 | 100 101 | | 3,2 |
| Centre | 38 | 106 109 | | | 2,7 |
| Champagne-Ardenne | 72 | 53 678 | | | 2,1 |
| Corse | 43 | 89 153 | 52 510 | | 10,3 |
| Franche-Comté | 40 | 119 904 | | | 7,4 |
| Ile-de-France | 14 | 24 112 | | 60 | 2,0 |
| Languedoc-Roussillon | 57 | 297 151 | 7 208 | | 10,9 |
| Limousin | 27 | 17 236 | | 8 | 1,0 |
| Lorraine | 60 | 42 245 | | | 1,8 |
| Midi-Pyrénées | 91 | 270 155 | | | 6,0 |
| Nord-Pas-de-Calais | 21 | 9 374 | 4 603 | | 0,8 |
| Basse-Normandie | 30 | 55 640 | 55 314 | | 3,2 |
| Haute-Normandie | 20 | 23 509 | 7 363 | 660 | 1,9 |
| Pays de la Loire | 32 | 155 890 | 30 038 | | 4,9 |
| Picardie | 32 | 28 597 | 10 033 | | 1,5 |
| Poitou-Charentes | 50 | 104 138 | 185 033 | 2 | 4,0 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 70 | 576 949 | 12 137 | | 18,4 |
| Rhône-Alpes | 110 | 269 848 | | | 6,2 |
| TOTAL | 1 029 | 2 672 160 | 472 204 | 3 116 | 4,9 |

A ce stade de transmission des propositions françaises, il convient de s'interroger sur les effets de l'arrêt du Conseil d'Etat rendu le 27 septembre 1999 annulant la circulaire du 11 août 1997, ainsi que les décisions des 16 octobre, 3 décembre et 9 décembre 1997 du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement transmettant les premières listes de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire.

L'arrêt annule les dispositions de la circulaire pour non respect du décret du 5 mai 1995, qui prévoit la consultation des élus locaux et associations concernées. En effet, pour relancer la procédure d'envois de listes interrompue en 1996, le ministre en charge de l'environnement invitait les préfets à lui transmettre pour le 20 septembre et le 10 octobre 1997 des listes de sites avant même que les avis prévus par le décret ne soient régulièrement recueillis, soit en se fondant sur des « concertations officieuses » menées depuis 1996, soit en « s'affranchissant de la procédure de consultation, pour les sites » « dont la transmission a priori ne pose pas de problèmes ».

Le Conseil d'Etat a jugé qu'en édictant de telles dispositions contraires à celles du décret du 5 mai 1995, le ministre excédait sa compétence et que la circulaire était donc entachée d'illégalité.

Les trois transmissions de liste effectuées les 16 octobre, 3 décembre et 9 décembre 1997, annulées par voie de conséquence, portent sur 535 sites.

Ce jugement ne remet pas en cause la validité des dernières propositions concernant 1.029 sites, qui ont été menées en respectant les procédures de consultation des collectivités locales et des associations concernées. Et il convient de préciser qu'a priori cette liste reprend et donc valide les premières propositions faites en 1997 et annulées par le Conseil d'Etat.

Néanmoins, cet épisode judiciaire témoigne de la **fragilité du dispositif juridique français** s'agissant de la mise en œuvre de la directive, **fragilité que votre commission des affaires économiques a dénoncé à de multiples occasions**. Sur ce point, le contenu de l'avant projet de loi transposant la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 et qui sera évoqué ci-dessous est loin de donner satisfaction à votre rapporteur pour avis, car il n'institutionnalise pas des structures de concertation représentatives de tous les acteurs concernés aux différents niveaux de la procédure de désignation.

● Bilan de l'année 1999 au plan européen

Force est de constater qu'au niveau européen, les retards s'accroissent et empêchent, pour le moment, d'arrêter la liste des sites d'intérêts communautaires, puisque la deuxième étape du processus, à savoir la mise en cohérence au sein de chaque région biogéographique des propositions nationales à l'échelon européen, n'a pas encore été menée à son terme. Après les premières réunions « alpines » et « méditerranéennes » organisées en octobre 1997 et janvier 1998, le processus vient d'être réengagé avec des réunions qui se sont tenues en juin et juillet 1999 pour les régions « boréales » et « alpines ».

Le calendrier des prochaines réunions est le suivant :

- région « atlantique », en septembre 1999 (Irlande), sous ensemble pyrénéen de la région « alpine », en septembre 1999 (Espagne) ;
- région « méditerranéenne », en novembre 1999 (Portugal) ;
- région « continentale », non fixée.

- Le retard pris par la France pour l'envoi de ses propositions à la Commission a conduit celle-ci à engager une procédure d'infraction en manquement au titre de l'article 226 du traité. Bien que des transmissions successives aient été faites durant la procédure précontentieuse, la Commission a estimé que la France n'avait pas satisfait à ses obligations en n'ayant pas présenté une liste nationale complète de ses propositions dans les délais impartis et comme exigé par l'article 4 de la directive. Elle a saisi la Cour de Justice des Communautés en juin 1999.

Des procédures semblables sont engagées à l'encontre de certains autres Etats membres.

Au 1^{er} août 1999, les transmissions de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire concernaient 9.312 sites pour une superficie d'environ 332.000km², soit 10,3 % de la superficie de l'Union européenne.

● Perspectives pour 2000

Pour la mise en œuvre du réseau Natura 2000, les préfets ont instruction d'élaborer un document d'objectifs propre à chaque site. La réalisation de ces documents s'inspire des résultats du programme expérimental réalisé en 1996 sur 36 sites et soutenu financièrement au titre

du fonds LIFE, qui a permis de mettre au point un guide méthodologique pour généraliser l'expérimentation.

La réalisation de ces documents s'effectue dans le cadre d'une concertation menée à travers un comité de pilotage local associant tous les acteurs concernés.

Par ailleurs, un plan de formation assuré par l'atelier technique des espaces naturels (GIP-ATEN) est mis en place et proposé aux agents des DIREN, des DDAF et des opérateurs techniques chargés d'élaborer ces documents.

En ce qui concerne la transposition en droit français de la directive Habitats naturels, une concertation approfondie s'est déroulée au sein du comité national de suivi depuis un an pour mettre au point l'architecture du projet de loi Natura 2000. Ce projet est actuellement au stade des consultations interministérielles.

Il convient de rappeler que la France a été traduite devant la Cour de Justice de Communautés pour non transposition des dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats naturels ». Si le projet de loi a pour objet de réaliser cette transposition, il a aussi pour but de donner un cadre législatif au dispositif contractuel que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour la gestion des sites Natura 2000.

Votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer les retards accumulés pour la transposition de la directive et rappeler qu'en juin 1998, le Sénat avait adopté les conclusions de M. Jean-François Le Grand au nom de la Commission des Affaires économiques sur la proposition de loi relative à la mise en œuvre du réseau écologique européen, dénommé Natura 2000. Par ce texte, qui reprenait nombre de propositions du groupe de travail constitué au sein de la Commission des Affaires économiques en 1997, était créé un conseil départemental du patrimoine naturel, qui institutionnalisait le comité départemental de constitution et de suivi du réseau Natura 2000 en précisant sa composition, notamment en ce qui concerne la représentation des collectivités territoriales.

On aurait pu imaginer que ce texte, élaboré en concertation avec les secteurs économiques et professionnels, enrichi par les propositions du Gouvernement en ce qui concerne la transposition de l'article 6 de la directive, suive un cursus législatif de droit commun pour être adopté par le Parlement. **Depuis juin 1998, plusieurs étapes auraient pu être franchies alors que le texte du Gouvernement n'en est aujourd'hui qu'au stade de l'avant-projet !**

Sur le fond, votre rapporteur pour avis regrette les lacunes de l'avant-projet de loi sur des thèmes aussi essentiels que :

- l'institutionnalisation des structures de concertation représentatives de tous les acteurs, à tous les niveaux ;
- l'instauration d'un financement spécifique pour la mise en place et la gestion du réseau Natura 2000 ;
- la reconnaissance d'une valeur juridique contractuelle pour les documents d'objectifs ;
- la définition d'une procédure précise de désignation et de révision des sites.

S'agissant des ressources budgétaires affectées à la mise en œuvre du réseau Natura 2000, il convient d'en souligner la très forte progression. Ainsi, les dépenses ordinaires et crédits de paiement s'élèvent à 106,86 millions de francs pour 2000, soit une augmentation de 50% et le montant des autorisations de programme est fixé à 48,8 millions de francs en hausse de 60% par rapport à 1999.

L'an dernier, votre rapporteur pour avis avait déjà déploré de ne pas avoir disposé de suffisamment d'éléments sur la répartition de ces crédits. Ce défaut d'information est encore manifeste, puisqu'aucun bilan n'est transmis sur l'utilisation des crédits pour l'année 1999 et qu'aucun compte prévisionnel n'est établi pour 2000 alors que les crédits affectés augmentent dans des proportions aussi importantes.

A titre de comparaison, les crédits affectés aux Parcs naturels régionaux s'élèvent pour 2000 à 62,43 millions de francs (DO + CP), et votre rapporteur pour avis dispose d'un bilan détaillé -y compris comptable- pour chacun d'entre eux. Il en est de même pour le Conservatoire du littoral.

b) Les moyens alloués aux Parcs naturels régionaux (PNR) sont en légère augmentation

- Avec le parc du Gâtinais-Français, classé le 4 mai 1999, la fédération des PNR compte désormais 37 parcs et le territoire des Causses du Quercy devrait être classé avant la fin de l'année 1999.

Parmi les projets à l'étude, trois pourraient être créés prochainement en Guyane, Monts d'Ardèche et Trois Forêts.

- Dans le projet de loi de finances pour 2000, les dotations s'établissent à 62,4 millions de francs (DO+CP) contre 49,6 millions de francs en 1999. Pour tenir compte des projets de création de parcs, le montant des autorisations de programmes est arrêté à 21,4 millions de francs contre 15,54 millions de francs en 1999.

c) Le renforcement du programme de conservation des espèces animales sauvages et de protection de la faune

- Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, en collaboration avec de nombreux partenaires, doit mettre en œuvre des plans d'actions pour les espèces ou groupes d'espèces en danger conformément à la stratégie affichée dans le cadre de la convention de Rio signée par la France en juin 1992 et ratifiée en juillet 1994.

En 2000, il est prévu de développer de façon significative les actions engagées pour la préservation de la diversité biologique et pour la conservation du patrimoine naturel dans le cadre, notamment du fonds de gestion des milieux naturels (FGMN).

La politique de conservation de la faune et de la flore bénéficie également des mesures de protection et de gestion des habitats, qu'elle relève du domaine réglementaire (parcs nationaux, réserves naturelles, arrêtés de biotope, réserves de chasse et de faune sauvage), de politiques d'acquisitions foncières ou du domaine contractuel, notamment les périmètres d'actions agri-environnementales et les zones du réseau Natura 2000. Les efforts seront poursuivis pour que la mise en œuvre de ce réseau permette la conservation des espèces animales et végétales les plus remarquables et les plus sensibles et pour que la politique agricole commune, ainsi qu'au plan national les futurs contrats territoriaux d'exploitation permettent d'intégrer cette préoccupation.

En matière de faune sauvage, l'augmentation de certaines populations animales (cas des grands cormorans), ainsi que la présence ou le retour d'espèces de grands carnivores : ours, lynx, loup, conduit à mettre en œuvre des mesures de gestion de ces populations tenant compte des activités humaines, notamment du pastoralisme.

En matière de flore sauvage, le développement du réseau des conservatoires botaniques nationaux sera poursuivi pour couvrir, à terme, l'ensemble du territoire national. Le réseau des conservatoires botaniques nationaux est un outil original développé par notre pays. Forte de cette expérience, la France participe activement au réseau européen « Planta Europa » qu'elle a contribué à mettre en place et qui réunit les acteurs de la conservation de la biodiversité végétale au plan européen. Dans le projet de loi de finances pour 2000, le programme « action biodiversité » est doté de 34,03 millions de francs (DO + CP) et les autorisations de programme progressent de 10% pour être fixées à 12,49 millions de francs.

Parmi les mesures nouvelles, on notera :

– la poursuite de la politique d'accompagnement du retour du loup dans les Alpes françaises, notamment dans les Alpes du Nord (1,3 milliard de francs) ;

– le projet de création de nouveaux conservatoires botaniques nationaux (Antilles et Poitou-Charentes), ainsi que l'implantation d'antennes dans les conservatoires existants (2 millions de francs) ;

– des plans d'action pour des espèces menacées telles que le vison d'Europe, les chauves-souris, les mammifères marins, la vipère d'Orsini, les tortues marine, la loutre, le grand hamster ;

– le plan d'action interministériel de lutte contre l'expansion de l'algue *Caulerpa taxifolia* en mer Méditerranée (1,5 million de francs) ;

– la constitution par les préfets de commissions consultatives dans le cadre de la procédure relative aux établissements détenant des animaux de la faune sauvage (0,6 million de francs).

● Qu'il soit naturel, ou non, le retour du loup a été observé dès 1992 dans le parc national du Mercantour, en provenance d'Italie et il poursuit depuis son expansion vers le Nord des Alpes. En application de la convention de Berne et de la directive « Habitats naturels », le loup est une espèce protégée en France depuis 1994, ce qui justifie la mise en place d'une politique de conservation.

Dès 1993, un plan d'action a été mis en place par le ministère chargé de l'environnement avec l'appui du parc national du Mercantour. Il a permis d'observer le comportement des loups, de mettre en place un dispositif

d'indemnisation des attaques sur les troupeaux et de développer des pratiques pastorales permettant de réduire la prédation (chiens de protection, enclos mobiles, cabanes d'alpage, aides berges...).

Ces premières mesures ont été reprises et amplifiées dans le cadre d'un programme LIFE cofinancé par le ministère chargé de l'environnement et la Communauté européenne de 1997 à 1999 pour un montant de 8 millions de francs hors taxes. Les objectifs de ce programme étaient d'accompagner le retour du loup dans les Alpes du Sud en améliorant la connaissance sur l'espèce, sa répartition, son évolution, son impact sur la faune sauvage et domestique, et de mettre en place des mesures d'accompagnement en faveur du pastoralisme : compensation des dommages, mise en place de chiens de protection, de parcs de contention la nuit, mise à disposition de bergers auxiliaires pour améliorer la garde nocturne des troupeaux.

Le tableau suivant permet de faire le bilan au 30 septembre 1999 des dégâts imputables aux loups pour une population estimée de 25 à 30 unités :

| Département | Nombre d'attaques | Nombre d'ovins tués ou blessés | Montant des indemnisations |
|-------------------------------------|-------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Alpes maritimes (1993-1999) | 887 | 3 344 | 3 982 494 F |
| Alpes de Haute-Provence (1996-1999) | 25 | 87 | 51 578 F |
| Hautes-Alpes (1997-1998) | 58 | 318 | 310 000 F |
| Savoie (1998) | 26 | 166 | 117 516 F |
| Isère (1998) | 35 | 160 | 183 985 F |
| TOTAL | 1 031 | 4 075 | 4 645 573 F |

Source : rapport d'information Assemblée nationale n° 1875.

Le niveau de prédation à l'échelle régionale reste limité, comparé aux effectifs ovins totaux qui atteignent 10 millions de têtes, mais sur certaines exploitations, des mesures de prévention sont indispensables pour maintenir la prédation à un niveau supportable, même si en 1998 -et pour la première fois- le nombre d'animaux indemnisés a baissé.

En 1998, les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture ont engagé la concertation au sein d'un comité national pour élaborer une stratégie nationale de conservation du loup liée à un pastoralisme durable ;

Compte tenu du désaccord exprimé par les représentants du monde agricole sur le projet, M. Pierre Bracque, inspecteur général de l'agriculture a été chargé d'une mission sur la cohabitation entre élevage et loup. Ce rapport a été présenté au comité national en mars 1999 et la réflexion se poursuit sur trois thèmes : la biologie du loup, le zonage ainsi que la prévention des dégâts et l'indemnisation.

Un nouveau programme commençant en 1999 vient d'être accepté par la Commission et financé sur l'instrument LIFE. Il est destiné à prolonger les actions entreprises dans les Alpes du Sud et les développer dans les Alpes du Nord.

Sans attendre le démarrage du programme LIFE, notamment dans les Alpes du Nord, les préfets gèrent des crédits destinés à financer des mesures de prévention immédiates (aides bergers, chiens de protection, clôtures et diagnostics pastoraux) dans les trois départements du Nord des Alpes actuellement concernés par la présence du loup (Drôme, Isère, Savoie) qui proviennent du ministère en charge de l'environnement pour 3 millions de francs et du ministère de l'agriculture pour 2,5 millions de francs.

Les aides financières accordées par le ministère chargé de l'environnement au titre de l'indemnisation des victimes de dégâts dus aux grands prédateurs s'élèvent à 2,5 millions de francs environ.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que toute politique de conservation du loup doit se définir en étroite concertation avec l'ensemble des acteurs locaux, tant du monde agricole que touristique, afin de respecter le primat des activités économiques dans les territoires concernés.

2. Le développement du réseau d'espaces naturels protégés

L'action du ministère tend, à travers une protection réglementaire ou l'acquisition des milieux naturels exceptionnels, à constituer un réseau cohérent de sites protégés placés sous la responsabilité de l'Etat et gérés en partie par des établissements publics tels que les parcs nationaux, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou encore les réserves naturelles.

a) Le renforcement des crédits affectés aux parcs nationaux

- Les moyens consacrés aux parcs existants sont augmentés afin de mettre en place les nouveaux programmes d'aménagement adoptés sur cinq ans par les établissements publics. Sur les sept parcs nationaux, cinq programmes ont reçu l'avis favorable du Conseil national de protection de la nature et sont en cours d'approbation par le ministre du budget.

Les crédits budgétaires affectés aux parcs nationaux existants augmentent de 6 % par rapport à 1999 pour être fixés à 186,38 millions de francs (DO + CP).

- S'agissant des projets de création de nouveaux parcs, trois projets sont actuellement en cours d'élaboration dont deux privilégient les milieux marins. Cette faculté résulte de la mise en œuvre de l'article 35 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui permet à un parc national de s'étendre sur les eaux territoriales et intérieures et non plus seulement sur le domaine public maritime.

- Le projet le plus avancé est celui du Parc national marin de Corse, qui concernerait une superficie marine de 100.000 hectares et littorale de 40.000 hectares entre Piana et Calvi. Depuis l'avant-projet présenté en 1996, les différentes étapes de la procédure de création se sont déroulées et le projet de décret de création du parc devrait être soumis à enquête publique au cours du dernier trimestre 1999. Dans le projet de loi de finances pour 2000, treize emplois sont créés pour le futur parc, sur un total de 19 pour l'ensemble des parcs.

En 1999, vingt-trois emplois avaient déjà été créés. Les crédits affectés aux parcs nationaux à l'étude pour 2000 s'élèvent à 8,67 millions de francs en crédits de paiement et 16,90 millions de francs en autorisations de programme.

b) La simple reconduction des crédits affectés au Conservatoire du littoral

- La politique d'acquisition et de gestion d'espaces naturels remarquables du Conservatoire doit tenir compte de plusieurs contraintes qui illustrent en quelque sorte « l'arrivée à maturité » de cet établissement.

En ce qui concerne la stratégie d'acquisition, l'objectif fixé par le Gouvernement sur la base d'un inventaire exhaustif réalisé en 1995 porte sur la maîtrise foncière de 200.000 ha en bord de mer, afin d'assurer la protection définitive d'un tiers du littoral français.

Or, les acquisitions « faciles » ont été faites durant les quinze premières années d'existence du Conservatoire ; désormais les opérations sont plus complexes et coûteuses.

Au 1^{er} août 1999, le patrimoine du Conservatoire était composé de 427 sites, représentant 58.768 hectares et 795 kilomètres de rivages.

La consommation des crédits pour 1999 affectés aux acquisitions s'élevait à 49,2 % de la dotation prévue, portant sur 821 hectares. Les acquisitions engagées et en cours de signature représentaient une superficie équivalente.

Parmi ces acquisitions, il faut noter l'intérêt porté aux zones humides (estuaire de la Sendre (Charentes-Maritimes) : 40 hectares, estuaire de la Loire : 87 hectares ; étang du Bagnas (Hérault) : 60 hectares) ;

– le second objectif du Conservatoire -parvenu à maturité- est de mettre en place des conditions optimum de gestion de son patrimoine, en veillant à associer étroitement les collectivités locales et les départements. Le suivi de cette gestion prend, mécaniquement, de plus en plus d'importance ce qui se traduit notamment par un renforcement des effectifs. Entre 1997 et 1999, huit emplois supplémentaires ont porté l'effectif total de l'établissement à 41 agents permanents. L'augmentation des crédits affectés au fonctionnement prévue dans le projet de loi de finances pour 2000 doit permettre notamment la création de cinq emplois supplémentaires. Au total, il serait envisagé de créer une quinzaine de postes supplémentaires dans les quatre prochaines années.

● Dans le projet de loi de finances pour 2000, il faut noter un **transfert de crédits du compte d'investissements vers le compte de fonctionnement** et une diminution sensible du montant des autorisations de programme.

**ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT
AU CONSERVATOIRE DU LITTORAL**

(en francs)

| | 1998 | 1999 | 2000 (projet de loi de finances) |
|-------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|---|
| Fonctionnement | 16 649 954 | 17 585 048 | 32 252 144 |
| Investissements crédits de paiement | 126 750 000 466 007 ⁽¹⁾ | 132 750 000 ⁽²⁾ | 117 050 000 |
| <i>Autorisations de programme</i> | <i>125 000 000</i> | <i>138 000 000 ⁽²⁾</i> | <i>112 600 000</i> |
| TOTAL (DO + CP) | 143 865 961 | 150 335 048 | 149 302 144 |

(1) programmes spécifiques Etat

(2) dont 3 millions de francs au titre de la réserve parlementaire

Selon les renseignements transmis à votre rapporteur pour avis par l'administration, ce transfert de crédits correspond à une remise en ordre comptable : à compter de 2000, une série de dépenses relatives aux impôts fonciers payés sur les terrains acquis sera imputée sur le compte de fonctionnement du Conservatoire et non plus sur son compte d'investissement. Cette dérogation avait été accordée depuis 1984, compte tenu de la spécificité des acquisitions réalisées par le Conservatoire. Cette mise en conformité avec la réglementation comptable a entraîné mécaniquement une diminution des autorisations de programme.

Tout en comprenant les raisons de cette remise en ordre, votre rapporteur pour avis s'inquiète des effets pervers liés à la très forte diminution des autorisations de programme. La faiblesse de leur niveau eu égard à celui des crédits de paiement accordés remet en cause -à terme- l'effort de programmation mené par le Conservatoire tant sur les acquisitions de terrains que sur leur aménagement à travers notamment la conclusion de marchés pluriannuels.

Plus généralement, il faut déplorer que le budget du Conservatoire ne fasse par partie des priorités du ministère alors même que l'objectif final, qui lui a été fixé, est ambitieux. Tout laisse à craindre, compte tenu des orientations budgétaires proposées, que celui-ci soit pour le moment hors d'atteinte.

C. L'ACCROISSEMENT DES MOYENS CONSACRÉS À LA PROTECTION DE L'EAU À TRAVERS L'INSTAURATION D'UN COMPTE SPÉCIAL DU TRÉSOR FINANÇÉ EXCLUSIVEMENT PAR LES AGENCES DE L'EAU

1. L'accroissement des prélèvements opérés sur les budgets des agences de l'eau

a) Rappel historique

La loi de finances pour 1997 instaurait un premier fonds de concours doté de 110 millions de francs, alimenté par les contributions des agences de l'eau. Prévu pour la durée du VII^e programme, il devait mobiliser 550 millions de francs sur cinq ans pour financer des actions de péréquation inter-bassins, telles que les mesures d'entretien des cours d'eau et de prévention des inondations.

La loi de finances pour 1999 a instauré un second fonds de concours à hauteur de 140 millions de francs, également à la charge des agences de bassin, pour contribuer au financement de la police de l'eau exercée par l'Etat (50 millions de francs), de l'exploitation de réseaux de mesure (140 millions de francs) ainsi que de la police de l'eau exercée par les gardes-pêche (50 millions de francs).

A chaque fois, votre commission avait émis les plus vives critiques à l'encontre de ce processus qui porte atteinte au principe fondamental de l'autonomie de gestion des organismes de bassin. Votre rapporteur pour avis avait ainsi considéré l'an dernier que *« par ce procédé et en méconnaissance totale du principe de décentralisation, l'Etat récupérait pour financer des activités régaliennes, comme la police de l'eau, une partie du produit des redevances par lesquelles les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques cotisaient à la protection, à la remise en état et l'aménagement de leur propre bassin ».*

● Cette succession de prélèvements s'inscrivait de plus dans un contexte « hostile » aux agences de l'eau, menacées dans leur autonomie par le projet du ministère de l'environnement d'intégration des redevances dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) créée en 1999. Les réactions profondément critiques tant des collectivités locales et des professionnels concernés que, bien évidemment, des agences de bassin elles-mêmes, organes de direction et salariés confondus, ont heureusement permis au cours de négociations menées début 1999, de faire évoluer le projet gouvernemental.

En effet, l'intégration pure et simple des redevances dans la TGAP équivalait à la « nationalisation » de la politique de l'eau, condamnant sans appel un dispositif qui avait fait ses preuves même s'il devait être réformé et adapté. De plus, ce projet était en contradiction avec le projet de directive cadre pour l'eau en discussion au niveau européen, qui préconise une gestion de l'eau décentralisée au niveau des bassins hydrographiques, sur le modèle français.

● Forcé d'évoluer, le ministère de l'environnement présentait alors un dispositif très complexe prenant en compte plusieurs objectifs : d'une part taxer de façon dissuasive des activités ou des produits responsables de dégradation de l'eau et jusque-là non pénalisés et d'autre part modifier, pour en accroître les ressources, le circuit de financement de la politique de l'eau au niveau national. Mais cette augmentation devait se faire à enveloppe globale s'agissant des moyens gérés au niveau national et par les agences de l'eau.

Il était en conséquence proposé que :

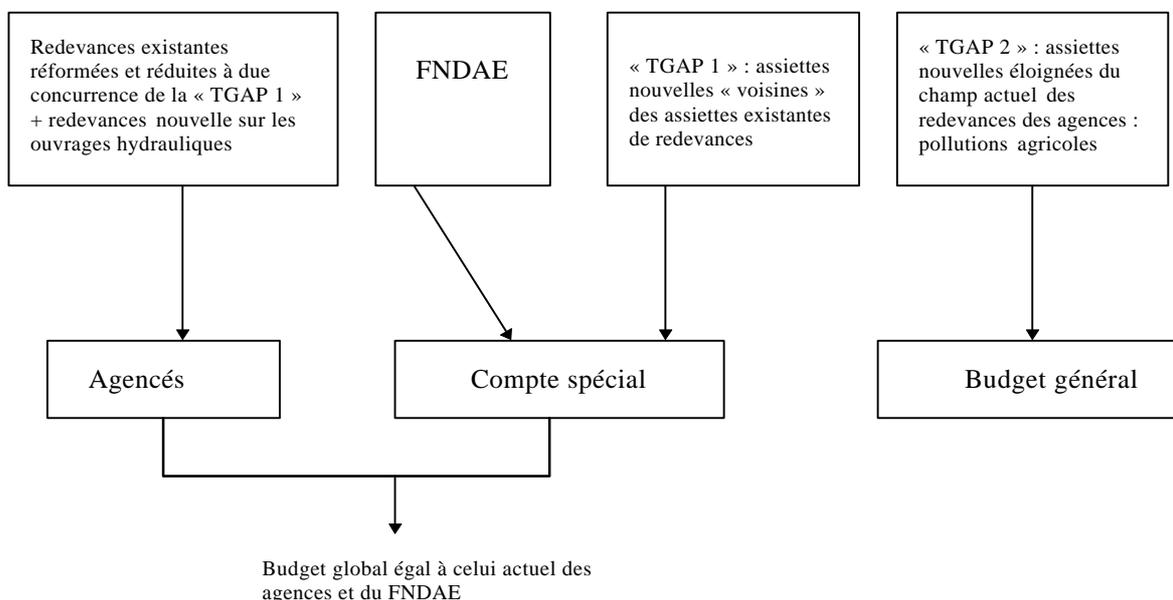
– les nouveaux prélèvements reposant sur des assiettes « voisines » de celles des actuelles redevances (lessives phosphatées ; extraction de granulats) constituent une « TGAP1 » affectée à un compte spécial du Trésor pour financer des actions sur l'eau menées au niveau national ;

– les redevances des agences soient réduites à due concurrence, ces mêmes agences bénéficiant d'une redevance nouvelle sur les ouvrages hydrauliques ;

– les prélèvements liés aux pollutions agricoles constituent une « TGAP2 » et intègrent la TGAP pour être affectés au budget de l'Etat ;

– le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) soit éventuellement absorbé par le nouveau compte spécial créé.

PROPOSITIONS DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT PRINTEMPS 1999



Outre son évidente complexité, le dispositif proposé ne permettait pas de concilier la volonté gouvernementale d'élargir la TGAP au domaine de l'eau dans le projet de loi de finances pour 2000 et d'attendre raisonnablement la fin du VII^e programme des agences, c'est-à-dire fin 2001 pour modifier le montant et l'assiette des redevances.

Par lettre en date du 27 avril 1999, les présidents des comités de bassin ont fait part au ministre de l'environnement de leur profonde réserve à l'encontre de ce dispositif jugé complexe, confus et insuffisamment évalué au préalable. Ils ont fait part de leur préférence pour une TGAP « portant sur des produits commercialisés », afin d'éviter toute confusion avec le système des redevances.

S'agissant du financement de la politique de l'eau au niveau national enfin, ils ont accepté le principe de la participation des agences, à travers un fonds de concours.

Ils ont enfin émis le souhaité que ce mécanisme s'intègre dans le cadre plus général de la réforme des Agences et de la préparation du VIII^e programme.

b) La création du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) à la charge des agences de l'eau

● Compte tenu du déroulement des négociations, le Gouvernement propose un schéma plus simple, s'agissant du financement de la politique de l'eau menée au niveau national. Par ailleurs, il prévoit l'élargissement de l'assiette de la TGAP et modifie l'affectation de celle-ci.

Sur le premier point, l'article 31 du projet de loi de finances pour 2000 instaure un Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) alimenté par un prélèvement nouveau sur les agences de l'eau.

Dans la pratique, et pour éviter la multiplication des comptes d'affectation spéciale, il est proposé de modifier le compte spécial du trésor n° 902-00 « Fonds national de développement des adductions d'eau » pour en faire un compte composé de deux sections, intitulé « Fonds national de l'eau ».

– La première section est intitulé « Fonds national de développement des adductions d'eau » ; elle reprend toutes les caractéristiques du FNDAE en recettes comme en dépenses ; elle demeure rattachée au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche ;

– la seconde section intitulée « Fonds national de solidarité pour l'eau » est rattachée au budget du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Ses recettes sont alimentées par un prélèvement nouveau sur les agences financières de bassin.

Ce prélèvement est réparti pour deux tiers en fonction de la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme pluriannuel d'intervention et pour un tiers en fonction de la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole. Il doit être acquitté avant le 15 février de chaque année.

Pour 2000, le montant du prélèvement s'élève à 500 millions de francs et se répartit ainsi entre les agences :

| | |
|---|--------------------------|
| Agence de bassin Adour - Garonne | 46,0 millions de francs |
| Agence de bassin Artois-Picardie | 38,3 millions de francs |
| Agence de bassin Loire-Bretagne | 79,7 millions de francs |
| Agence de bassin Rhin-Meuse | 42,3 millions de francs |
| Agence de bassin Rhône-Méditerranée-Corse | 115,2 millions de francs |
| Agence de bassin Seine-Normandie | 178,5 millions de francs |

● Le FNSE se substitue à ces deux anciens fonds de concours qui sont supprimés pour le financement de leurs actions et pour celui d'actions nouvelles au titre :

– de la péréquation interbassins, dont 90 millions de francs pour la rénovation des rivières et 94 millions de francs d'interventions sur les pollutions diffuses et les zones humides ;

– de la solidarité nationale, avec notamment 94 millions de francs pour les économies d'eau dans l'habitat social et la restauration des milieux aquatiques dégradés ;

– de la connaissance de l'eau et des milieux aquatiques (168 millions de francs) ;

– des actions d'intérêt commun aux bassins notamment des études d'intérêt général (45 millions de francs) ;

– du fonctionnement des instances de concertation relatives à la politique de l'eau tels que le Conseil supérieur de la pêche, établissements publics, associations, intervenant dans le domaine de l'eau (8 millions de francs).

● Sur le principe de ce nouveau prélèvement, votre rapporteur pour avis, fidèle aux positions jusque là adoptées par la commission, ne peut qu'être très réservé.

D'autant plus que l'ampleur du prélèvement, et la multiplication des emplois proposés par l'article 31 du projet de loi de finances remettent sérieusement en cause le caractère décentralisé, au niveau d'un bassin hydrographique, de la politique de l'eau.

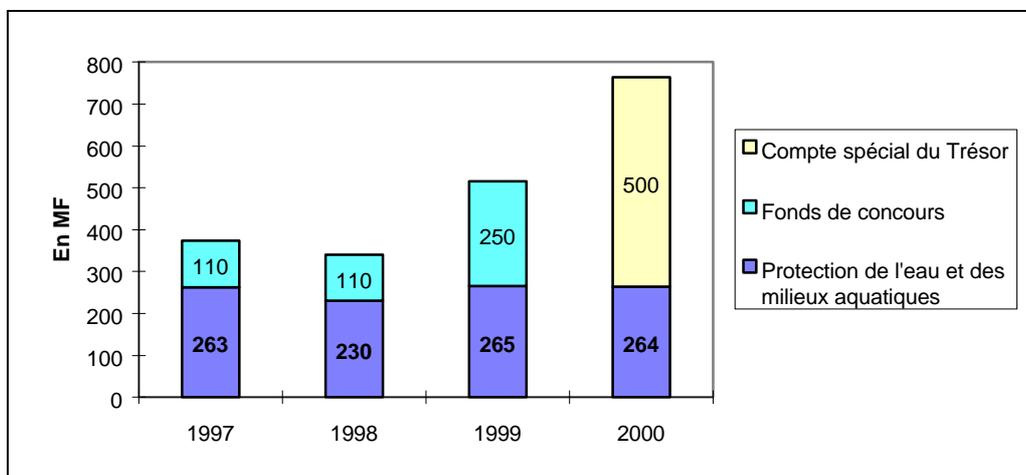
Ainsi, alors même que la police de l'eau n'est plus financée par ce compte spécial, on est en droit de s'interroger sur la nécessité de financer au niveau national des actions pour la maîtrise de la consommation d'eau dans le logement social. Si on admet que ce type de dépenses ne relève pas du secteur du logement, on peut, à tout le moins, préférer l'échelon décentralisé des agences pour mener efficacement ce type d'actions. A titre de comparaison, les aides aux bailleurs privés en matière de réhabilitation de logement locatif sont attribuées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) dont la structure est régionale.

S'agissant de l'ampleur du prélèvement, on peut souligner que la succession des prélèvements instaurés depuis 1997 fragilise la situation financière des agences qui fonctionnent sur la base d'un programme quinquennal. Compte tenu de cette programmation pluriannuelle nécessitée par la nature des investissements subventionnés, on peut se demander si les agences auront la capacité, en cours de programme, de faire face à ce nouveau prélèvement, sans remettre en cause leurs engagements. De plus, on peut s'interroger sur le montant prélevé en 2001 au titre du FNSE, année d'achèvement du VII^e programme.

Ceci est d'autant plus inquiétant que les besoins en investissements pour l'assainissement et la protection de la ressource en eau sont encore considérables. Toute remise en cause du programme d'aide des agences reviendrait à contraindre les collectivités locales à augmenter le prix de l'eau.

2. La simple reconduction des crédits « classiques » consacrés à la politique de l'eau

Comme le montre le graphique ci-dessous depuis 1997, les crédits affectés par l'Etat évoluent peu.



Avec 264 millions de francs, le budget de l'eau est stabilisé au niveau atteint en 1997 et ne comporte pas de mesures nouvelles. Il va servir principalement au financement:

- **de la police de l'eau exercée par l'Etat** (36 MF) ;
- **de la prévention des inondations**, notamment aux travers des actions liées aux plans gouvernementaux « Loire » et « Prévention des risques » consacrés à la restauration du Domaine Public Fluvial (DPF), à l'annonce des crues et à la protection des lieux habités contre les inondations (207 MF) ;
- **des schémas départementaux d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) dans les DOM** (1,5 MF) ;
- **des opérations « Mont Saint Michel » et « Etang de Berre »** (5,7 MF) ;
- **du plan des poissons migrateurs** (3,8 MF).

● En 1998, 203 millions de francs (DO + AP) et en 1999, 214 millions de francs (DO + AP) avaient été consacrés à la mise en œuvre des plans Loire et Restauration des rivières. Dans le projet de loi de finances pour 2000, le même montant est reconduit.

Ils seront complétés, comme en 1998 et 1999, par des transferts en gestion des budgets de l'agriculture et de l'équipement de 22 millions de francs. En 2000, le Fonds National de Solidarité pour l'Eau se substituant aux fonds de concours financera, à hauteur de 90 millions de francs des opérations concourant à la restauration des cours d'eau, ce qui porte à 326 millions de francs le montant des crédits.

a) La poursuite du plan Loire-grandeur nature sur la période 2000-2006

En 1994, la réalisation du plan Loire avait été évaluée à 1,8 milliard de francs, sur lesquels l'Etat devait apporter 700 millions de francs de crédits. En 1998, pour répondre à l'urgence des travaux de mise en sécurité, 631 millions de francs avaient été engagés par l'Etat dont 600 millions de francs sur le budget de l'environnement.

Après avoir réexaminé le contenu du plan en 1998 et consulté l'ensemble des partenaires concernés, le Gouvernement a fait connaître son projet sur la poursuite du plan durant les années 2000 à 2006 lors du CIAT du 23 juillet 1999.

Le plan devrait désormais mieux s'articuler avec les futurs contrats de plan, en constituant une partie spécifique de ces contrats pour les régions concernées. Il serait doté d'une enveloppe spécifique de crédits d'Etat fixée à 705 millions de francs, dont 500 millions de francs financés sur le budget de l'environnement.

L'Etat ferait porter son effort sur trois points :

- La poursuite des actions de prévention des inondations, pour lesquelles il propose d'engager 340 millions de francs sur le budget de l'environnement, en partenariat avec les collectivités locales, ce qui devrait permettre -avec les règles habituelles de co-financement de ce type d'actions- d'engager près de 1 milliard de francs de 2000 à 2006 en donnant la priorité aux actions de réduction de la vulnérabilité des zones inondables (par la mise en œuvre de plans de prévention des risques notamment), au renforcement de l'alerte (avec la poursuite du réseau CRISTAL) et au renforcement des levées de la Loire, ainsi qu'à la poursuite de la restauration du lit. En complément, l'Etat maintiendra son effort sur l'entretien courant du lit à hauteur de 10 millions de francs par an ;

- la restauration de la qualité des eaux et des milieux naturels aquatiques des vallées ligériennes, pour laquelle il propose d'engager 145 millions de francs (dont 130 millions de francs sur le budget de l'environnement), en complément des aides que pourra apporter l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;

- la mise en valeur et la promotion des vallées ligériennes, pour lesquelles sera engagé un programme interministériel de 220 millions de francs de crédits d'Etat faisant intervenir conjointement les budgets de l'environnement (30 millions de francs) de l'aménagement du territoire (40 millions de francs) et ceux des transports, du tourisme et de la culture (150 millions de francs).

Le contenu de ce programme sera négocié entre l'Etat et les régions au second semestre 1999. Le comité de bassin Loire-Bretagne sera associé à cette négociation et le préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne aura pour mission d'assurer la cohérence des volets « plan Loire » dans les différents contrats de plan. L'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA) sera associé à ces négociations en accord avec les régions concernées.

Les dotations inscrites au projet de loi de finances permettent d'engager la première tranche annuelle de la deuxième étape du plan Loire, à concurrence de 72 millions de francs en ce qui concerne le budget de l'environnement.

Par ailleurs, l'analyse de la situation en matière de gestion de la ressource en eau a conduit l'Etat à ne plus juger utile d'accorder d'aide pour le développement de nouveaux stockages d'eau et notamment à ne pas accorder de subvention pour la construction du barrage de Chambonchard. Le Gouvernement a proposé aux collectivités concernées un programme alternatif à la réalisation de ce barrage qui permet d'assurer une alimentation satisfaisante en eau potable et industrielle et une meilleure mise en valeur du milieu aquatique.

b) La mise en œuvre du programme « Prévention des inondations »

Ce programme, de 10,2 milliards de francs (financés en moyenne à 40 % par l'Etat et ses établissements publics), comprend 2 milliards de francs d'opérations sur les cours d'eau navigables (relevant de la compétence du ministère en charge des transports), dont le financement incombe pour l'essentiel à Voies Navigables de France (VNF) et 8,2 milliards de francs pour les autres cours d'eau, pour lesquels l'intervention de l'Etat est gérée par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

S'agissant de ce ministère, entre 1994 et 1998, plus de 2.900 opérations ont été lancées pour un coût total de près de 4 milliards de francs (50 % du programme prévu sur 10 ans), dont 1.500 millions de francs de crédits en provenance du budget de l'environnement. En 1999, un montant de 284,5 millions de francs (DO + AP) a été consacré par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement au financement d'opérations d'entretien et de restauration de cours d'eau et de zones naturelles d'expansion des crues ainsi qu'à la protection des lieux habités contre le débordement des cours d'eau. Sur ce montant, 110 millions de francs proviennent du fonds de concours des agences de l'eau institué en 1997.

En 2000, le montant des crédits s'élève à 271 millions de francs (DO + AP) dont 90 millions de francs provenant du fonds national de solidarité pour l'eau, créé à partir de 2000. Ainsi, l'exécution du plan sera poursuivie en 2000 conformément aux décisions prises en 1994.

3. Bilan d'activité des agences de l'eau et perspectives de réforme

● On peut rappeler qu'en juin 1996, le Gouvernement avait fixé les grandes orientations concernant les VIIème programmes des agences de l'eau pour la période 1997-2001. Dans le cadre d'un plafond global de 51 milliards de francs de redevances, les aides des agences devaient permettre de financer un montant global de travaux estimé à 105 milliards de francs. Outre la poursuite des priorités inscrites dans le VIème programme, il était demandé aux agences de consentir un effort financier accru pour le milieu rural (soutien de l'assainissement autonome, réduction de la pollution due aux nitrates, périmètres de protection des captages d'eau potable...).

Sur la totalité du programme, le montant des aides s'élève à 57 milliards de francs qui se répartissent ainsi par domaine d'intervention :

- assainissement des collectivités : 27,3 milliards de francs ;
- lutte contre la pollution industrielle : 6,3 milliards de francs ;
- amélioration des pratiques agricoles : 2,3 milliards de francs ;
- amélioration en eau potable : 5,9 milliards de francs ;
- amélioration de la ressource et eaux souterraines : 2,5 milliards de francs ;
- milieux naturels : 1,6 milliards de francs.

Soit un total d'aides aux investissements de près de 45,9 milliards de francs.

En matière d'aides au fonctionnement, les montants actualisés sont les suivants :

- assistance technique : 0,6 milliards de francs ;
- aides à l'élimination des déchets : 1,1 milliard de francs ;
- primes pour épuration et aides au bon fonctionnement : 10,2 milliards de francs.

Soit un total d'aides au fonctionnement de près de 12 milliards de francs.

Au 31 décembre 1998, le niveau d'engagement des autorisations de programme en matière d'aides aux investissements, qui s'établit à près de 38 % (pour les deux premières années d'exécution du programme) pour l'ensemble des six agences, conforte les montants arrêtés pour le VIIème programme. Toutefois, on note une nette accélération des investissements liés à la lutte contre la pollution d'origine agricole (le cumul des engagements atteignant pour 1997 et 1998 près de 49 % des montants prévus initialement). Dans le domaine de l'assainissement des collectivités locales, si le niveau d'engagement reste stable en matière de réseaux d'assainissement (42 %), la part des aides liées à l'investissement en matière de stations d'épuration des collectivités locales, accuse un léger tassement (33 %) car certains projets importants de grandes collectivités ont été retardés.

S'agissant des prélèvements, le principe de stabilisation des redevances a permis d'enregistrer un ralentissement de la hausse du prix de l'eau pendant la période. Alors que sur la période du VIème programme (1992-1996), l'augmentation annuelle avait été d'environ 6 % et de 12 % entre 1994 et 1993, le taux de la hausse annuelle du prix de l'eau a baissé depuis 1997 et devrait -selon les prévisions- baisser encore jusqu'à l'achèvement du VIIème programme pour s'établir à +2 % en 2001. Le prix moyen en francs courants par m³ devrait alors s'établir à 17,9 francs.

● Les orientations du VIIIe programme devraient faire l'objet d'un cadrage dans le courant de l'année 2000. Elles s'inscrivent surtout dans la perspective d'une réforme législative d'envergure annoncée par le Conseil des ministres du 20 mai 1998.

Pour respecter le calendrier des agences de bassin, dont le VIIème programme s'achèvera en 2001, cette loi devra être adoptée au plus tard au premier semestre 2001. Selon les renseignements transmis à votre rapporteur pour avis, le nouveau texte devrait permettre de :

- renforcer significativement le rôle du Parlement dans la définition des redevances, compte tenu du caractère fiscal de ces dernières. Ainsi, la loi pourrait avoir à définir assiettes, taux-planchers et taux plafonds. De plus, il

faudrait prévoir le principe de l'approbation par le Parlement, tous les cinq ans, du programme d'intervention des agences ;

– réformer le système des redevances en vue d'une meilleure application du principe « pollueur-payeur », notamment à travers la réforme du système de la contre-valeur servant de base au calcul de la redevance de pollution domestique ;

L'application du principe pollueur-payeur à la lutte contre les inondations justifierait aussi l'établissement de redevances pour modification du régime des eaux :

– assurer une meilleure représentativité des comités de bassin et conseils d'administration en allant au-delà des dispositions contenues dans les décrets n° 99-764 et 99-765 du 6 septembre 1999 ;

– créer un Haut conseil de l'eau et de l'assainissement et un groupement d'intérêt public pour coordonner les actions d'intérêt commun des agences de l'eau et des autres établissements publics de l'Etat.

Compte tenu de l'intérêt que votre commission porte au bon fonctionnement des agences de l'eau, ce projet de loi fera l'objet d'un examen attentif par le Sénat, représentant des collectivités locales.

Tout en reconnaissant le bien fondé d'une plus grande intervention du Parlement dans la définition des outils fiscaux finançant la politique de l'eau, il importe de ne pas remettre en cause l'autonomie des agences fondée sur le principe d'une gestion par bassin hydrographique.

Toute avancée significative en matière de solidarité nationale ou de péréquation dans le domaine de l'eau devra être appréciée au regard de ce principe fondateur.

D. LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES PROGRESSENT RELATIVEMENT PEU

En loi de finances pour 1999, l'instauration de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) avait entraîné l'inscription de 2,19 milliards de francs de crédits soit une progression de 467% et de 1,82 milliard de francs au titre des autorisations de programme.

Dans le projet de loi de finances pour 2000, les crédits inscrits s'élèvent à 2,29 milliards de francs soit une hausse de 4,5 % et le montant des autorisations de programme est fixé à 1,98 milliard de francs.

Les crédits consacrés à la prévention de la pollution et des risques financent notamment des actions ayant pour objet une meilleure connaissance des risques industriels à travers la surveillance de la qualité de l'air, la réduction des pollutions à travers le traitement des déchets et enfin la maîtrise de l'énergie.

1. Le renforcement des moyens budgétaires consacrés à la mise en œuvre de la loi sur l'air

a) Etat d'avancement des plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA) et des plans de déplacements urbains (PDU)

● Prévus par le titre II de la loi sur l'air, les plans régionaux pour la qualité de l'air, élaborés par les préfets de région, doivent répondre à un triple objectif :

– établir un état précis de la pollution atmosphérique dans la région concernée ;

– dicter des orientations pour satisfaire les objectifs de qualité de l'air prescrits dans l'annexe du décret du 6 mai 1998 ;

– sensibiliser et informer les différents acteurs régionaux aux enjeux de la pollution atmosphérique.

La publication du décret du 6 mai 1998 a déclenché l'élaboration des PRQA, bien que plusieurs régions aient commencé à travailler sur le sujet avant l'été 1998. A quelques rares exceptions près, des arrêtés préfectoraux nommant les membres de la commission des PRQA ont à ce jour été publiés dans toutes les régions.

Trois projets de PRQA ont d'ores et déjà été mis à disposition du public dans le cadre de la consultation prévue par le décret du 6 mai 1998 avant leur approbation finale par le préfet de région. Il s'agit des PRQA des régions Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées. Le projet de la région Ile-de-France sera mis à la disposition du public du 20 septembre au 20 décembre 1999. La moitié des autres régions prévoient d'avoir terminé la rédaction des projets de PRQA avant la fin de l'année 1999, la phase de

mise à disposition du public d'une durée légale de deux mois devant intervenir fin 1999 ou début 2000.

Les principales orientations contenues dans les plans sont les suivantes :

- pérenniser et développer des réseaux de surveillance de la qualité de l'air, avec la mise en place d'une surveillance du benzène ou des particules en suspension ;

- assurer une meilleure surveillance sanitaire de la population ;

- fixer des objectifs de réduction des émissions polluantes qu'elles proviennent de sources fixes ou mobiles.

- L'article 14 de la loi rend obligatoire la réalisation de plans des déplacements urbains dans les périmètres de transports urbains (PTU) des 58 agglomérations de plus de 100.000 habitants recensées dans les annexes II à IV du décret 98-360 du 6 mai 1998. Le PDU vise à garantir durablement un équilibre entre liberté de déplacement et préservation de la santé et de l'environnement. Ses principales orientations, décrites dans la loi sur l'air, portent sur :

- la diminution du trafic automobile, avec en parallèle un développement des transports collectifs et des circulations douces ;

- un aménagement du réseau principal de voirie d'agglomération pour l'affecter aux différents modes de transport ;

- l'organisation du stationnement ;

- les transports et la livraison de marchandises ;

- l'encouragement, pour les entreprises et les collectivités publiques, à favoriser le transport de leur personnel par les transports en commun ou le covoiturage.

A l'exclusion du PDU de la région Ile-de-France, dont la maîtrise d'ouvrage est dévolue à l'Etat, l'élaboration du plan relève de la responsabilité de l'autorité locale compétente pour l'organisation des transports urbains (AOTU) à l'intérieur du périmètre de transports urbains concerné. Pour les 57 agglomérations extérieures à l'Ile-de-France, ces AOTU sont au nombre de 65.

Les informations disponibles à ce jour montrent que les agglomérations concernées se sont toutes engagées dans la démarche et que les plus avancées -en dehors de Lyon qui a approuvé son PDU en octobre 1997-,

sont celles qui ont validé leur projet, à savoir Aubagne, Orléans, Metz, Rouen, Nice, Bordeaux, Rennes, Lille, Grenoble et Saint-Etienne.

Les travaux d'élaboration du PDU d'Ile-de-France se poursuivent : l'étape du diagnostic s'est achevée le 25 juin 1999. L'élaboration des scénarios est en cours et le calendrier prévisionnel retenu pour les phases ultérieures de la démarche prend en compte celui relatif à l'établissement du plan régional de la qualité de l'air (PRQA). Cet échéancier prévoit une approbation du PDU régional à l'issue du premier semestre 2000, après procédure de consultation des collectivités locales et enquête publique.

b) La couverture du territoire par le dispositif de surveillance de la qualité de l'air

● L'article 3 de la loi précise qu'un dispositif de surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement sera mis en place au plus tard :

– pour le 1^{er} janvier 1997 dans les agglomérations de plus de 250.000 habitants ;

– pour le 1^{er} janvier 1998 dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants ;

– et pour le 1^{er} janvier 2000 pour l'ensemble du territoire national.

Pour les 35 agglomérations de plus de 100.000 habitants recensées, plus de 25 étaient effectivement équipées au 1^{er} janvier 1998 ; les autres étaient en cours d'équipement (Lorient, Perpignan, Tours) ou sur le point d'être équipées après extension du périmètre de compétence d'un réseau existant (Troyes, Maubeuge) ou après création d'une nouvelle association (Valence). Trois agglomérations de départements d'outre-mer étaient également concernées par ces retards. A ce jour, pour deux d'entre elles (Saint-Denis de la Réunion et Fort-de-France à la Martinique), une association de gestion de réseau a été créée, une étude préalable à l'implantation d'un réseau a été réalisée et les premières stations sont en cours de mise en place. Pour la troisième, Pointe-à-Pitre (en Guadeloupe), une association est en cours de création et une étude préalable va démarrer.

Au niveau du territoire national, les 39 associations de gestion de réseaux, en place, confirmées par le nouvel agrément du 29 juin 1999, devraient être en mesure d'assurer, dès le 1^{er} janvier 2000, au travers parfois d'une extension de leur périmètre de surveillance, la couverture de l'ensemble

du territoire national, à l'exception toutefois de la Corse, où, à ce jour, aucune association n'a encore été créée.

● Ces associations ont une structure quadripartite regroupant Etat, collectivités locales, exploitants des sources d'émission (industrie, transports) et associations de consommateurs et de défense de l'environnement.

Le budget de chaque association est réparti entre les trois premiers collèges ; ces dernières années, la partie « investissements » ou « équipement » a été prise en charge majoritairement par l'Etat, la partie « fonctionnement » étant répartie de manière plus équilibrée entre les trois collèges.

Au titre de l'année 1999, la dotation budgétaire de l'Etat à la surveillance de la qualité de l'air s'élève à 165,35 millions de francs, 50 millions de francs au titre du fonctionnement des associations et 115,35 millions de francs au titre de l'équipement, par l'intermédiaire de l'ADEME.

Si la contribution de l'Etat à la surveillance de la qualité de l'air est relativement stable depuis l'adoption de la loi sur l'air en 1996, le financement apporté par les autres partenaires -collectivités locales et industriels- augmente régulièrement comme l'indiquent les chiffres ci-après :

| | | | | | | |
|------------------------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| Collectivités locales | 1996 | 22,874 MF | 1997 | 27,058 MF | 1998 | 36,876 MF |
| Industriels | 1996 | 48,524 MF | 1997 | 56,946 MF | 1998 | 70,490 MF |

MF : millions de francs

c) Engagements budgétaires pour 2000 au titre de la loi sur l'air

La loi de finances pour 1999 avait affecté 395,5 millions de francs à la lutte contre la pollution atmosphérique. Dans le projet de loi de finances pour 2000, il est proposé d'affecter 400,35 millions de francs qui seraient ainsi répartis :

- 14 millions de francs pour la réalisation d'études préalables à l'élaboration des plans prévus par la loi et la mise en œuvre d'actions de communication, dont 1 million de francs pour la réalisation des plans de déplacements urbains. Du fait de l'adoption de la directive européenne du 22 avril 1999 sur la qualité de l'air, fixant de nouvelles valeurs limites, l'année

2000 sera une année importante pour la réalisation des plans de protection de l'atmosphère. Ceci justifie une augmentation de 3 millions de francs sur ce chapitre (chapitre 34.10 - articles 40 et 50) ;

– 55 millions de francs d'aide au fonctionnement des associations de gestion des réseaux de surveillance de la qualité de l'air et de la banque de données sur la qualité de l'air ; l'augmentation de 5 millions de francs par rapport à l'année précédente est justifiée par des besoins encore insatisfaits dans le domaine de la surveillance de la pollution atmosphérique : couverture de l'ensemble du territoire national, mesure d'autres indicateurs de la pollution tels que benzène ou particules fines (chapitre 44.10 - articles 80 et 90) ;

– 57 millions de francs d'études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l'air (chapitre 57.20 - article 50) ;

– 159 millions de francs pour la prévention et le traitement de la pollution (par l'intermédiaire de l'ADEME) (chapitre 67.30 - article 60) ;

– 115,35 millions de francs pour la surveillance de la pollution atmosphérique (équipement par l'intermédiaire de l'ADEME) (chapitre 67.30 - article 70).

2. La réduction des pollutions à travers le traitement des déchets

a) L'importance du secteur des déchets

● Pour apprécier l'importance du secteur des déchets ménagers en termes économiques et financiers, il convient de rappeler que l'évaluation la plus courante des déchets ménagers et assimilés dont l'élimination incombe aux collectivités locales est de 26 millions de tonnes par an, soit une moyenne de 434 kg par habitant et par an, avec des différences importantes selon la densité de l'habitat (520 kg en milieu urbain, 320 kg en milieu rural).

La loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets transpose la directive n° 91/156 du 18 mars 1991 relative aux déchets et fixe des objectifs de prévention à la source des déchets, d'organisation de leur transport et de valorisation.

Pour y parvenir, la loi institue divers instruments portant sur :

– la limitation, à compter du 1^{er} juillet 2002, du stockage en décharge aux seuls déchets ultimes ;

– la mise en place de plans d'élimination des déchets ;

- l'information des citoyens sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets ;

- la transparence des conditions d'exploitation des sites de stockage ;

- la constitution de garanties financières de la part des exploitants permettant, le cas échéant, de financer la surveillance du site, les interventions en cas d'accident ou de pollution, la remise en état du site après exploitation ;

- le financement d'une politique de modernisation de la gestion des déchets par la création d'une taxe sur le stockage des déchets ;

- le renforcement des dispositions pénales.

- S'agissant de la réalisation des plans d'élimination des déchets, la circulaire du 28 avril 1998 a recadré leurs orientations et leurs objectifs de façon à intégrer davantage de recyclage matière et organique et à limiter corrélativement le recours à l'incinération et au stockage. **Elle fixe un objectif national de valorisation matière d'au moins 50 % des déchets collectés.**

Soixante neuf départements ont entamé une procédure de révision de leur plan et onze autres prévoient de le faire à très court terme.

- En 1998, le montant des investissements réalisés par les communes ou leur groupement a fortement augmenté. Les investissements aidés par l'ADEME étaient de 1,9 milliard de francs en 1997 et de 3,2 milliards de francs en 1998, pour un montant total d'investissement estimé à 4,2 milliards de francs.

Pour 1999 et 2000, les montants attendus s'élèvent respectivement à 3,9 milliards et 8,7 milliards de francs selon les estimations de l'Association des maires de France.

Selon l'ADEME, les collectivités locales consacreront au total 20 milliards d'investissements au secteur des déchets jusqu'à l'échéance de 2002.

Enfin, on peut rappeler que le coût de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés a plus que doublé entre 1990 et 1998. Il se situe désormais entre 300 et 420 francs hors taxes par habitant et par an, du fait de l'augmentation continue de la quantité de déchets ménagers produite, d'une application plus stricte de la réglementation et de la modernisation de la gestion des déchets. Des différences sensibles de coût à la tonne d'ordures ménagères collectées subsistent en fonction des types de milieux où sont produits ces déchets (urbain, périurbain ou rural).

b) Des modifications d'ordre économique et fiscal importantes en 1999

En 1999, plusieurs modifications importantes d'ordre économique ou fiscal sont intervenues. Elle ne vont pas toutes dans le sens d'un accroissement de l'aide aux collectivités locales pour la filière déchets.

● **L'abaissement du taux de la TVA sur la collecte sélective**

L'article 31 de la loi de finances pour 1999 modifie l'article 279 H du Code général des impôts pour appliquer le taux réduit de TVA de 5,5 % aux prestations de collecte et de tri sélectif des déchets ménagers et assimilés et aux prestations de traitement de ces déchets.

L'instruction fiscale du 12 mai 1999 relative à la baisse de la TVA sur les déchets apporte un certain nombre de précisions mais ne lève pas toutes les ambiguïtés pour les collectivités locales.

– Selon ce texte, toutes les collectivités ayant conclu un contrat avec Eco-emballages ou Adelphe pour la collecte et le tri des déchets ménagers et assimilés pourront faire application du taux réduit. Mais la définition des collectivités locales bénéficiaires sera parfois difficile dans certains cas d'intercommunalité où la collectivité qui contracte avec les entreprises agréées n'est pas forcément celle qui effectue la totalité de la prestation.

– Il est prévu que le taux réduit s'applique aux prestations de collecte et de tri sélectifs, aux prestations de traitement des déchets, ainsi qu'aux prestations de services qui accompagnent ces opérations. Néanmoins, les recettes issues du recyclage des matériaux ou de la valorisation énergétique restent taxées au taux normal, ainsi que l'achat de bacs ou de conteneurs alors que la location et la maintenance des bacs sont taxés à 5,5 %.

– Dans le cas d'un contrat multimatériaux, le taux réduit ne s'appliquera qu'au « prorata » de la population effectivement concernée par la collecte sélective, mais au sein d'une intercommunalité, ce prorata risque d'être différent d'une commune à l'autre.

– Enfin, il convient de noter que la notion de prestation ne recouvre pas les mêmes réalités selon que le service est géré en régie, en marché public ou en délégation de service public. Ainsi, en délégation de service public, la prestation comprend l'exploitation et l'amortissement de l'investissement.

● La revalorisation des barèmes d'Eco-emballages

En 1999, 9.311 entreprises adhéraient au dispositif Eco-emballages pour un montant total de contributions estimé à 505 millions de francs en 1998.

533 collectivités locales regroupant 13.862 communes et 32 millions d'habitants, dont 19 millions participant au tri à la source, ont signé un contrat avec Eco-emballages.

654 millions de francs ont été consacrés au soutien aux collectivités locales, soit 419 millions de francs à la tonne triée, 56 millions de francs à la valorisation énergétique, 65 millions de francs pour la communication locale et 31 millions de francs d'aide au démarrage.

La montée en puissance du programme Eco-emballages est telle qu'en 1998 les dépenses de soutien ont dépassé le montant des recettes encaissées. Après sept années de stabilité, et après épuisement des réserves financières, le barème producteurs devrait doubler en 2000, être différencié par matériau et mettre l'accent sur la prévention des déchets d'emballages.

Il se décompose désormais en deux parties :

- une contribution forfaitaire sur chaque unité d'emballage fixée à 0,65 centimes maximum ;

- une contribution au poids qui varie selon le matériau

acier : 4,4 centimes par kilo ;

aluminium : 9,9 centimes par kilo ;

papier-carton : 48,6 centimes par kilo ;

plastiques : 54,2 centimes par kilo

verre : 0,7 centimes par kilo.

Le nouveau barème de soutien aux collectivités locales, validé par le renouvellement de l'agrément d'Eco-emballages intervenu le 11 juin 1999 et appliqué rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 1998 se caractérise par :

- une meilleure prise en compte des apports des habitants et des coûts observés sur le terrain ;

- une réponse plus adaptée à la dynamique des programmes, de leur démarrage jusqu'à leur maturité, en renforçant le soutien financier au démarrage ;

- une pérennisation du soutien financier aux opérations de communication locale ;

- une meilleure prise en compte des difficultés liées au contexte local par un soutien adapté aux différents types d'habitat ;

- une généralisation à tous les matériaux du soutien à la tonne triée, basé sur les apports des habitants (kg/hab/an).

Les contrats signés par les collectivités locales peuvent comprendre deux types de soutien :

** des soutiens financiers permanents à travers :*

- Un soutien financier, à la tonne triée des matériaux recyclables, à la valorisation énergétique et au compostage.

- Une garantie de reprise à un prix minimum pour un niveau de qualité défini (Prestations techniques minimales).

- Un soutien à la sensibilisation et à l'information.

** des soutiens financiers complémentaires, limités dans le temps à travers :*

- Un soutien financier pour l'embauche des ambassadeurs du tri dans le cadre du dispositif « emplois jeunes » ; il s'agit de personnels chargés de la communication auprès des populations concernées par le tri.

- Un soutien au démarrage pendant les trois premières années.

- Un soutien spécifique provisoire pour la collecte sélective dans les zones d'habitat vertical et en milieu rural dispersé, apporté pendant trois ans.

● La révision à la baisse des barèmes d'intervention de l'ADEME

L'an dernier, votre rapporteur pour avis s'était félicité de la volonté de l'ADEME de favoriser une meilleure mobilisation du Fonds de modernisation de la gestion (FMGD). En effet, le conseil d'administration avait adopté le 7 janvier 1998 de nouveaux taux d'aides pour 1998 et 1999 favorisant notamment la valorisation, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1997. Les investissements de collecte séparative, de tri, de transfert ainsi que les déchetteries pouvaient être aidés à hauteur de 50 % de leur montant ; de même, le taux d'aide aux unités de compostage et de méthanisation des

déchets organiques passaient de 20 à 50 % si les déchets étaient triés à la source.

Mais, en mai 1999, l'ADEME a décidé unilatéralement de réviser à la baisse ses taux d'intervention avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1999. En moyenne, les taux de subvention sont réduits de 38 %, et ce malgré l'hostilité déclarée du collège représentant les collectivités locales au sein du conseil d'administration de l'agence.

EVOLUTION DES AIDES DE L'ADEME SUR LES DÉCHETS

| Type d'opérations | Taux antérieur à 1997 | Taux 1998 | Taux 1999 |
|---|-----------------------|------------|--------------|
| Etudes, information | 50 % | 50 % | 50 % |
| Déchetteries, collecte sélective des matériaux secs, centres de tri | 30 % | 50 % | 20 à 30 % |
| Collecte sélective en habitat vertical | 30 % | 50 % | 30 à 40 % |
| Compostage individuel, collecte sélective et compostage de la FFOM | 20 % | 50 % | 30 à 40 % |
| Usines d'incinération | 5 % | 10 % | 5 % |
| Prime à la valorisation énergétique | 5 % | 15/25/35 % | 10/15/20 % |
| Plate-forme mâchefers | | 50 % | 20 % |
| Biogaz | | 50 % | 30 % |
| Stations de transfert | | 50 % | 20 à 30 % |
| Transport combiné | | 50 % | 15 % |
| Technologies nouvelles | | 30 % | jusqu'à 40 % |
| Réhabilitation décharges | | 35 % | 30 à 40 % |

Confrontée à une très forte augmentation des projets d'investissement des collectivités locales (3,2 milliards de francs en 1999 contre 1,9 milliard de francs en 1998), l'ADEME a décidé cette baisse des taux dans le cadre d'une programmation établie sur trois ans. Le nouveau système d'aide distingue le plus souvent un taux d'aide de référence et un taux plafond de 10 % plus élevé pour tenir compte, d'une part, de la qualité des projets et, d'autre part, des contextes locaux spécifiques (zones rurales ou de montagne, DOM). Le système d'aide aux équipements distingue principalement quatre types d'investissements :

– les investissements liés à la filière de recyclage des emballages et des journaux-magazines (collecte sélective, centre de tri) et les déchetteries. Le taux d'aide de référence est de 20 % et le taux plafond de 30 %. Ces filières bénéficient fortement de la baisse de la TVA décidée pour 1999, qui traduit la priorité affectée au recyclage ;

- les investissements liés au recyclage des fermentescibles. Ceux-ci ne bénéficient pas de barèmes de reprise pour les composts, le taux d'aide sera de 30 % pour le taux de référence et de 40 % pour le taux plafond ;

- les investissements liés à l'incinération seront soutenus à hauteur de 5 % sur les équipements et conditionnés à la valorisation énergétique et à la nécessité d'accompagner le projet d'une collecte séparative ;

- les investissements engagés par des entreprises ou des collectivités dans le champ concurrentiel. Compte tenu des règles communautaires d'encadrement des aides publiques, le taux d'aide sera de 15 % sauf contexte spécifique. Les aides aux actions d'accompagnement visant à la création de chargés de mission dans les chambres de commerce et d'industrie et au sein des collectivités locales bénéficieront d'un taux maximum de 30 %.

Cette remise en cause unilatérale avec effet rétroactif des taux d'intervention de l'ADEME a été d'autant plus mal ressentie que la fusion des cinq taxes gérées par l'ADEME dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) s'était accompagnée d'une forte augmentation du produit de ces taxes. **Malgré les 400 millions de francs supplémentaires encaissés au titre de la TGAP, l'ADEME a diminué de 38 % son taux de subvention à l'investissement des collectivités locales.**

Cette décision qui porte sur les investissements annule une partie des effets positifs des mesures intervenues en 1998 et 1999 en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, qu'il s'agisse du nouveau barème d'Eco-emballages ou de la baisse du taux de TVA

Le bilan final sera, en outre, différent selon le type de gestion choisi par la collectivité d'après une estimation faite par l'Association des maîtres d'œuvre de réseaux de chaleur et d'énergie (AMORCE) :

- si la collectivité a construit les équipements avec un marché public de construction et si elle fait appel à un prestataire au moyen d'un marché public d'exploitation, la baisse de la TVA ne joue que sur la partie exploitation. Dans ce cas, la baisse de la TVA en 1999 fait gagner à la collectivité environ 110 francs, alors que la baisse des aides de l'ADEME lui fait perdre 50 francs. Le solde est alors de 60 francs ;

- si la collectivité gère ses équipements en régie, elle ne paie pas de TVA. La baisse ne change donc rien à ses coûts, alors que la baisse des aides de l'ADEME joue de la même façon que précédemment. Le coût pour la collectivité est en augmentation de 50 francs ;

- enfin, en marché public et en régie, si la collectivité n'a pas eu accès au Fonds de compensation de la TVA pour ses investissements, cela représente un surcoût de l'ordre de 50 à 60 francs.

Plus généralement, cette décision illustre les effets négatifs de la mise en place de la TGAP. La taxe perçue sur la mise en décharge n'étant plus gérée au sein du Fonds de modernisation de gestion des déchets, les représentants des collectivités locales ne sont plus partie prenante dans le processus de décision de l'ADEME dans ce domaine.

c) La reconduction des crédits affectés à la filière déchets dans le projet de loi de finances pour 2000

● Globalement, dans le projet de loi de finances pour 2000, les crédits d'intervention de l'ADEME sont fixés à 1,717 milliard de francs en crédits de paiement contre 1,682 milliard de francs, soit une hausse de 2 %. Le montant des autorisations de programme est arrêté à 1,821 milliard de francs contre 1,688 en 1999, en augmentation de 8 %.

Le tableau ci-dessous indique la répartition de ces crédits :

AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE
subventions d'investissement - Pif 2000

(milliers de francs)

| Chapitre 67-30 art. | Autorisations de programme | | Crédits de paiement | | | |
|---|----------------------------|------------------------|---------------------|------------------------|------------------------------|--------------------|
| | Dotations 1999 | Demandées pour 2000 | Dotations 1999 | Services votés 2000 | Mesures nouvelles 2000 | Total pour 2000 |
| 10 Energie | 293 000 | 293 000 | 293 000 | | 293 000 | 293 000 |
| 20 Déchets ménagers et assimilés | 811 000 | 909 000 | 811 000 | | 811 000 | 811 000 |
| 30 Dépollution des sols | 107 000 | 119 000 | 107 000 | | 119 000 | 119 000 |
| 40 Ramassage des huiles | 118 500 | 141 500 | 118 500 | | 141 500 | 141 500 |
| 50 Isolation acoustique au voisinage des aérodromes | 84 500 | 84 500 | 84 500 | | 84 500 | 84 500 |
| 60 Lutte contre la pollution atmosphérique, hors surveillance de la qualité de l'air | 159 000 | 159 000 | 159 000 | | 159 000 | 159 000 |
| 70 Surveillance de la qualité de l'air | 115 350 | 115 350 | 109 600 | 31 000 | 78 600 | 109 600 |
| Totaux pour le chapitre | 1 688 350 | 1 821 350 | 1 682 600 | 31 000 | 1 686 600 | 1 717 600 |

Source : MATE

● Force est de constater que les crédits de la filière déchets sont simplement reconduits à hauteur de 811 millions de francs pour les crédits de paiement. Néanmoins, le montant des autorisations de programme progresse de 12 % et s'élève à 909 millions de francs.

Ces chiffres sont à comparer avec la très forte progression attendue de la part déchets de la TGAP pour 1999 et 2000. Alors qu'en 1998, le produit réalisé de la taxe « déchets ménagers et assimilés » s'est élevé à 920 millions de francs, les prévisions de la TGAP « déchets » sont de 1,294 milliard de francs en 1999 et 1,479 milliard de francs en 2000.

Votre rapporteur pour avis constate, avec regret, que la déconnexion entre le produit de la TGAP et le soutien aux politiques de traitement des déchets des collectivités locales est désormais effective. Alors même que l'effort d'investissement des collectivités locales doit progresser fortement d'ici à 2002, les crédits budgétaires affectés au soutien de cet investissement sont plafonnés. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la volonté réelle du Gouvernement de voir respecter les échéances fixées par la loi du 13 juillet 1992.

3. La relance de la politique de maîtrise de l'énergie

● Le Gouvernement a décidé de s'engager dans une politique de relance de la maîtrise de l'énergie, et de lui affecter, à partir de 1999, une dotation supplémentaire de crédits de 500 MF. Cette dotation, confiée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, concerne pour moitié l'utilisation rationnelle de l'énergie et pour moitié les énergies renouvelables.

Dans ce cadre, les priorités opérationnelles des pouvoirs publics au cours des prochaines années concerneront :

– la diversification des solutions énergétiques, en privilégiant l'utilisation des ressources locales,

– la réorientation des choix à long terme, en ce qui concerne notamment la construction neuve et l'organisation des transports,

– l'amélioration des techniques, des produits et des procédés par des actions de recherche-développement (en s'appuyant en particulier sur une conjonction entre l'efficacité énergétique et la réduction de la pollution atmosphérique) ;

– la diffusion des technologies sobres et propres (soutien à des programmes d'opérations exemplaires) ;

– l'aide aux études énergétiques préalables et la recherche de financements adaptés, surtout lorsque le « signal prix » à l'investissement

traduit mal le coût global réel des équipements (chauffage domestique, filière bois, desserte électrique des zones rurales...);

– la recherche d’une synergie avec d’autres politiques publiques (logement social, insertion et emploi, aménagement du territoire...) et d’un partenariat entre l’ADEME et les autres acteurs concernés : collectivités territoriales -grands producteurs d’énergie-.

● L’ADEME, pour répondre à ces nouveaux objectifs, a redéfini sa stratégie et son organisation, à travers le recrutement d’une centaine d’agents.

– En ce qui concerne les aides à l’utilisation rationnelle de l’énergie, les aides aux prédiagnostics sont relancées. En complément, d’autres mécanismes seront réactivés comme les aides à la réalisation d’opérations de démonstration et d’opérations exemplaires (exemple : systèmes de comptage et de gestion de l’énergie, opérations de maîtrise de l’énergie...).

L’effort concernant les actions de recherche et développement portera sur tous les domaines de l’utilisation rationnelle de l’énergie (procédés énergétiques, transports, bâtiments, qualité de l’air...).

Les aides à l’investissement seront limitées à des cas très spécifiques concernant le secteur des transports pour encourager le recours aux véhicules alternatifs et au transport combiné.

– S’agissant du soutien aux énergies renouvelables, la stratégie de l’ADEME est avant tout d’assurer leur développement durable. Dans ce cadre, tous les niveaux d’intervention sont sollicités : aides à la décision, opérations exemplaires et aide à la diffusion (investissement). L’annonce du lancement du programme Hélios 2006 pour le solaire thermique illustre ce type d’action qui vise à faire baisser les coûts de matériels en permettant une plus large diffusion. L’effort de recherche sera concentré sur les points de blocage constatés sur certaines techniques : gazéification de la biomasse, valorisation du biogaz, éolien en mer, le froid solaire thermodynamique et le photovoltaïque intégré au réseau électrique.

L’ADEME propose également une aide aux financements d’extension des réseaux de chaleur alimentés par des chaufferies bois ou par géothermie.

II. L'AN II DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE : QUEL IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT ?

A. *LE BILAN DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP) EN 1999*

1. Rappel du dispositif

● On peut rappeler que la TGAP constitue un élément parmi d'autres de la fiscalité écologique qui comprend, selon la définition donnée par l'OCDE, les impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant, ou plus généralement par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles renouvelables ou non renouvelables.

A l'inverse des taxes environnementales existantes, le calcul de la TGAP est totalement déconnecté du coût de la prévention ou des réparations des atteintes à l'environnement, et il s'agit d'une taxe incitative.

Son objectif principal est de lancer un signal-prix fort (comme les taxes sur le tabac par exemple) et pour cela son niveau peut être plusieurs fois supérieur à celui d'une taxe affectée. Son utilisation n'est pas affectée à un usage précis puisque c'est un impôt qui participe au financement public général. L'idée de neutralité budgétaire avancée pour justifier de la création de cette taxe, sous entend qu'elle sera en théorie compensée par une baisse équivalente des autres prélèvements.

Ce nouvel instrument fait application de la théorie du double-dividende, pour promouvoir simultanément une croissance plus riche en emplois et plus soutenable sur le plan environnemental par une modification des prix relatifs du travail et des ressources environnementales à travers une réforme fiscale fondée sur deux volets :

* la mise en place d'une fiscalité environnementale pour intégrer les effets externes environnementaux ;

* l'allègement du volet fiscal pesant sur le travail grâce aux recettes engendrées par les écotaxes pour promouvoir une croissance plus riche en emplois.

● La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été instituée par l'article 45 de la loi de finances initiale pour 1999, à compter du 1^{er} janvier 1999. Elle s'est substituée aux taxes fiscales et parafiscales précédemment perçues et gérées par

l'ADEME. L'article 45 précité a introduit dans le code des douanes (articles 266 *sexies* à 266 *duodecies*) le nouveau dispositif ; il a également précisé des dispositions transitoires, concernant notamment l'ADEME.

Les cinq taxes regroupées au sein de la TGAP sont :

- la taxe sur les déchets industriels spéciaux ;
- la taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés ;
- la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique ;
- la taxe parafiscale sur les huiles de base ;
- la taxe d'atténuation des nuisances sonores au voisinage des aéroports.

Trois textes d'application ont été publiés :

- le décret n° 99-446 du 26 mai 1999, qui met fin, à compter du 1^{er} janvier 1999, à la perception des taxes parafiscales sur les huiles de base et sur la pollution atmosphérique ;

- le décret n° 99-457 du 1^{er} juin 1999, relatif aux modalités de contribution de l'ADEME aux dépenses engagées par les riverains des aéroports en vue d'atténuer les nuisances sonores ;

- le décret n° 99-508 du 17 juin 1999, qui précise les modalités de déclaration et de perception de chacun des volets de la TGAP.

Les volets « déchets », « substances émises dans l'atmosphère et « décollages d'aéronefs » de la TGAP sont contrôlés et recouverts, à titre transitoire, par l'ADEME en 1999, et ils le seront à partir de 2000 par la direction générale des douanes et des droits indirects. Le volet « huiles et lubrifiants » est d'ores et déjà contrôlé et recouvert par cette même direction.

2. Prévisions financières pour 1999

● Le produit des anciennes taxes perçues par l'ADEME et de la nouvelle TGAP est évalué comme suit (la prévision 2000 est réalisée à assiettes et taux inchangés).

(en millions de francs)

| | Réalisé 1998 | Prévision 1999 | Prévision 2000 |
|---|--------------|----------------|----------------|
| Ancienne taxe « déchets ménagers et assimilés » | 920 | 323 | |
| TGAP « déchets ménagers et assimilés » | | 971 | 1 479 |
| Total DMA | 920 | 1 294 | 1 479 |
| Ancienne taxe « déchets industriels spéciaux » | 99 | 28 | |
| TGAP « déchets industriels spéciaux » | | 100 | 158 |
| Total DIS | 99 | 128 | 158 |
| Ancienne taxe « bruit » | 56 | 5 | |
| TGAP « bruit » | | 61 | 83 |
| Total « bruit » | 56 | 66 | 83 |
| Ancienne taxe « pollution atmosphérique » | 171 | 198 | |
| TGAP « pollution atmosphérique » | | | 190 |
| Total « pollution atmosphérique » | 171 | 198 | 190 |
| Ancienne taxe « huiles » | 96 | | |
| TGAP « huiles » | | 129 | 129 |
| Total « huiles » | 96 | 129 | 129 |
| TOTAL GENERAL | 1 342 | 1 815 | 2 039 |

Source : ADEME

● Lors des débats sur le projet de loi de finances pour 1999, **vo**tre rapporteur pour avis, au nom de la commission, s'était déclaré très opposé à l'instauration de la TGAP, soulignant le décrochage immédiat entre le produit attendu de cette taxe et le niveau des crédits budgétaires affectés à la protection de l'environnement. Il avait fait valoir le risque de voir reportés ou ajournés des investissements de lutte contre la pollution, faute de crédits disponibles, ou bien l'éventuel alourdissement du coût de ces investissements, supporté notamment par les collectivités locales, ce qui induirait alors une aggravation de la fiscalité locale.

Enfin, votre rapporteur pour avis s'était déclaré très hostile à la remise en cause, du fait de l'instauration de la TGAP, de l'approche partenariale de la protection de l'environnement qui réunissait collectivités locales, associations de protection de l'environnement, industriels et administration.

Les projets du Gouvernement, en ce qui concerne l'élargissement et l'utilisation de la TGAP pour 2000 ne font que confirmer ces craintes.

B. L'AN II DE LA TGAP SE TRADUIT PAR UN ALOURDISSEMENT SIGNIFICATIF DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE

1. Les nouvelles modalités de la TGAP pour 2000

L'article 266 sexiès du code des douanes est modifié d'un part pour relever le taux de certaines des taxes existantes au sein de la TGAP et, d'autre part, pour élargir l'assiette de cette taxe à d'autres activités ou produits en raison de leur impact négatif sur l'environnement.

a) L'aggravation des taux portant sur les substances polluantes émises dans l'atmosphère et les lubrifiants

- Le taux portant sur les oxydes de soufre et autres composants soufrés, ainsi que sur l'acide chlorhydrique, est fixé à 250 francs la tonne au lieu de 180 francs.

Le taux portant sur les oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote, autres que le protoxyde d'azote est fixé à 250 francs la tonne, alors que le taux retenu pour ce dernier est fixé à 275 francs la tonne.

- La proposition de modification porte également sur le taux affectant les lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes qui est fixé à 250 francs la tonne au lieu de 200 francs. Entre 1998 et 2000, le taux de cette taxe a été augmenté de 66 %.

b) La création de nouvelles assiettes au sein de la TGAP

L'article 266 sexiès du code des douanes est également modifié pour autoriser la création de quatre nouvelles assiettes au sein de la TGAP, qui sont respectivement :

● Les installations classées avec l'intégration du dispositif prévu par l'article 17 de la loi du 19 juillet 1976 sur la taxation de certaines installations, à travers une taxe unique et une redevance annuelle, en raison des dépenses qu'elles occasionnaient à l'Etat. Les taux de ces taxes sont, à cette occasion, augmentés :

– taxe unique sur les installations classées soumises à autorisation lors de la demande d'autorisation : 14.600 francs (au lieu de 12.000 francs), ou 7.000 francs (au lieu de 5.780 francs) et 2.900 francs (au lieu de 2.400 francs) ;

– taxe annuelle sur certaines installations classées soumises à autorisation (dont les activités font courir des risques particuliers à l'environnement) : 2.200 francs/t au lieu de 1.800 francs. **60.000 entreprises sont concernées et le produit attendu s'élève à 150 millions de francs.**

● Les grains minéraux naturels, dont le diamètre est inférieur à 125 millimètres, quel que soit leur lieu d'extraction (rivières ou carrières naturelles) sont taxés à hauteur de 0,60 franc par tonne. **Le produit attendu est estimé à 200 millions de francs.**

● Les lessives, produits adoucissants et assouplissants pour le linge sont taxés, et le taux est fonction de la teneur en phosphates :

– si la teneur en phosphates est inférieures à 5 % du poids, la taxe s'élève à 440 francs par tonne,

– si la teneur en phosphates est comprise entre 5 % et 30 % du poids, la taxe est de 570 francs par tonne,

– si la teneur en phosphates est supérieure à 30 % du poids, la taxe s'élève à 700 francs par tonne.

Le rendement escompté est évalué à 500 millions de francs.

- Les produits phytosanitaires à usage agricole et assimilés, sur lesquels il est institué une taxe différenciée selon le poids de substances dangereuses, contenues, celles-ci étant appréciées d'après leurs caractéristiques écotoxicologiques et toxicologiques définies par les arrêtés pris en application de l'article R.231-51 du code du travail. La catégorie 1 serait affectée d'un taux à 0 %, et le montant de taxe varierait ensuite de 2.500 francs la tonne à 11.000 francs la tonne de substances classées dangereuses. **Le produit de la taxe est évalué à 300 millions de francs.**

Au total, le produit de ces quatre nouvelles taxes devrait rapporter entre 1 et 1,3 milliard de francs.

Mais la mise en place du périmètre définitif de cette « pollutaxe » interviendra en 2001, car la TGAP sera alors étendue aux consommations intermédiaires d'énergie. Dans un souci de concertation, et depuis juillet 1999, un Livre blanc gouvernemental recueille les avis des acteurs économiques concernés, principalement huit secteurs, parmi lesquels la chimie minérale, la sidérurgie et la production de métaux non ferreux qui représentent 75 % de la consommation d'énergie, 28 % de la valeur ajoutée de l'industrie et 20 % des emplois. Ces secteurs se caractérisent également par leur très forte exposition à la concurrence internationale. Selon le Gouvernement, cet élargissement de l'assiette représentera une « étape majeure » dans la mise en place d'une véritable fiscalité écologique avec le double objectif de prévenir les émissions de gaz à effet de serre et de « maîtriser la demande d'énergie ». En 2003, en rythme de croisière, le produit de la TGAP devrait atteindre 12,5 milliards de francs, selon les estimations officielles, contre 6,5 milliards de francs en 2001.

2. L'impact négatif de la TGAP sur l'économie en général et sur l'environnement en particulier

a) L'instauration d'un impôt supplémentaire

- On ne peut que dénoncer avec force l'habile présentation du Gouvernement tendant à faire croire que la TGAP ne constitue pas un impôt supplémentaire. En application de la théorie du double dividende, en effet, il s'agirait de prélever un peu plus sur les activités polluantes pour les décourager, afin, en contrepartie, de réduire d'autres prélèvements en particulier ceux qui pèsent sur l'emploi. Mais la TGAP, en réalité, ne vient financer que la hausse du coût du travail résultant de la mise en place de la loi sur la réduction du temps de travail.

En définitive, le Gouvernement fait financer la hausse du coût du travail pour les entreprises, résultant de la mesure phare de son programme, par la création d'un impôt nouveau mis à la charge d'autres entreprises.

- D'ailleurs, dans sa nouvelle version, la TGAP n'apparaît plus comme un instrument de fiscalité écologique, mais comme un simple impôt supplémentaire. En effet, elle n'offre plus de « signal prix » réellement efficace à l'encontre de comportements polluants, sous peine de distorsion de concurrence. Ainsi, toutes les lessives et produits adoucissants sont taxés, la teneur en phosphates ne se distinguant qu'en surtaxe. De même, toute la production de granulats est taxée, alors que seule l'extraction pratiquée dans le lit des rivières peut perturber l'équilibre des bassins hydrographiques.

S'agissant de la pollution agricole, on peut s'interroger sur le choix des produits phytosanitaires, alors même que l'OCDE ne croit pas à l'efficacité de la fiscalité écologique pour inciter à une moindre consommation. L'interdiction par voie réglementaire de l'utilisation de tel ou tel produit en raison de nocivité serait à cet égard plus efficace.

En réalité, l'obligation de rendement fiscal s'imposant pour financer le coût des 35 heures, la TGAP est assise sur des assiettes larges avec des taux faibles. Enfin, alors que l'an dernier la non-affectation de la taxe était présentée comme une qualité essentielle de la TGAP, afin que les taux en soient fixés sur des motifs exclusivement environnementaux, cette année la TGAP est directement intégrée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

b) Un impact négatif sur l'environnement

- Comme votre rapporteur pour avis a eu l'occasion de le souligner en procédant à l'examen des subventions de l'ADEME, force est de constater que les crédits affectés à la lutte contre la pollution ne progressent pas aussi vite que les recettes provenant de la TGAP.

Il en est ainsi du secteur des déchets comme de celui de l'eau, où l'effort budgétaire n'est rendu possible que par un prélèvement supplémentaire sur les agences de l'eau. Or, dans ces deux domaines, les efforts d'investissements sont encore considérables pour se mettre à jour des obligations prescrites par les directives communautaires en vigueur.

Ayant à faire ce constat, votre commission craint que la mise en place de la TGAP ne s'accompagne d'une diminution du financement des actions concrètes pour l'environnement. **Elle se déclare, au contraire, en faveur du maintien du système d'affectation à la lutte contre la pollution des taxes liées à l'environnement car cela**

permet notamment de mieux associer les entreprises qui paient les taxes à cette lutte contre la pollution.

● On peut craindre, de plus, que la création de ces nouveaux impôts à travers l'élargissement de la TGAP ne soit très coûteuse en termes de gestion des recettes de l'impôt, alors même que cette gestion en France fait partie des plus élevées d'Europe (1,6 % des recettes collectées, contre 0,52 % pour la Suède ou 0,83 % pour l'Irlande). Or, de manière générale, il apparaît que la complexité et la multiplicité des impôts sont un facteur de surcoût, et qu'à l'échelle de l'entreprise, la complexité d'un impôt supplémentaire se traduit également par un surcoût de gestion administrative. Le financement de ces coûts de gestion viendra mécaniquement s'imputer sur la somme des crédits disponibles pour la lutte contre la pollution ou la protection de l'environnement.

● Enfin, l'élargissement de la TGAP proposé pour 2000, ainsi que l'instauration d'une taxe sur les consommations d'énergie en 2001 se font en méconnaissance totale des engagements volontaires souscrits par un grand nombre de professionnels en matière de lutte contre la pollution ou de lutte contre les gaz à effets de serre. Ainsi, on peut se demander si la mise en place de cette taxe ne va pas supprimer, à terme, les efforts engagés pour encourager des comportements « vertueux » en matière écologique.

Ainsi, en est-il du secteur agricole qui a mis en place des programmes pilotes du type Fertimieux, Phytomieux ou encore Pic Agri pour faire évoluer les pratiques agricoles s'agissant de l'utilisation des engrais minéraux azotés et des produits phytosanitaires. Ces programmes incluent des actions de sensibilisation et de conseil et pourraient s'accompagner d'une intégration progressive des exploitations de productions végétales dans le dispositif aides/redevances des agences de l'eau.

Il en est de même du projet de taxation des consommations d'énergie, qui ne tient pas compte des engagements volontaires conclus entre fin 1996 et début 1997 entre le ministère de l'environnement et sept branches ou entreprises, sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, l'engagement signé par le syndicat français de l'industrie cimentière de réduction de 10 % des rejets de CO₂ par tonne de clinker produite a-t-il été obtenu dès 1998. De même, la chambre syndicale des fabricants de chaux grasses et magnésiennes, la chambre syndicale des verreries mécaniques ou encore la fédération française de l'acier se sont engagées sur des baisses d'émission de CO₂ de l'ordre de 10 à 25 % pour la période 1990-2000. Alors que la plupart des objectifs fixés sont en voie d'être atteints, le projet de taxation des consommations d'énergie vient s'ajouter sans tenir compte des efforts accomplis par ces professions.

Compte tenu de ces différentes observations, votre rapporteur pour avis se déclare très opposé aux nouvelles modalités de calcul de la TGAP, ainsi qu'à son

affectation intégrale au financement de la réduction du temps de travail à travers le budget de la Sécurité sociale.

*

*

*

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'environnement inscrits au projet de loi de finances pour 2000.