

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 9

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

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

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, **seules 39 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LES EXÉCUTIONS 2002 ET 2003

1. L'exécution 2002 : une amélioration sensible

Les crédits ouverts en loi de finances ont été modifiés par plusieurs mouvements réglementaires qui comprennent :

- des annulations à hauteur de 35,04 millions d'euros, en collectif d'hiver de 2002 ;
- les reports de la gestion 2001 pour un total de 544,70 millions d'euros ;
- le rattachement de fonds de concours pour un total de 2,12 millions d'euros ;
- les transferts (- 132,4 millions d'euros) et répartitions (0,28 million d'euros) en provenance ou à destination d'autres ministères.

Les crédits disponibles pour la gestion 2002 se sont en définitive élevés à 1.149,03 millions d'euros, soit 149,2 % du montant des ouvertures inscrites dans la loi de finances. Le taux de consommation global s'établit à 66,66 % des crédits disponibles (59,8 % pour les dépenses ordinaires et 40,2 % pour les crédits de paiement), contre 50 % en 2001. Ce taux de consommation reste relativement faible et la Cour des comptes relève que « le

ministère de l'environnement continue d'être en état de sous-consommation chronique ».

Le compte rendu de gestion budgétaire de 2002 est moins négatif puisqu'il indique que **ce faible taux « masque l'obligation de reporter 303 millions d'euros de crédits de paiement (dépenses ordinaires et dépenses en capital) de la gestion 2002 sur l'exercice 2003. En déduisant le montant des crédits à reporter des crédits ouverts (1149-303), le taux de consommation s'établit à 90 % »**. La principale difficulté de gestion a en effet consisté dans les deux régulations budgétaires – la régulation « républicaine » ainsi que des mises en réserve et des obligations de reports (marquée par l'existence de crédits engageables mais non mandatables) – qui ont sensiblement perturbé la consommation des crédits, en particulier parce qu'elles ont conduit à des délégations tardives aux services déconcentrés. C'est ainsi que près de 60 % des ordonnancements opérés sur le budget du ministère sont intervenus au cours du dernier semestre, ce qui est à l'origine d'importants reports de charges vers 2003. Les reports de la gestion 2002 vers la gestion 2003 se sont élevés à 366,30 millions d'euros.

Exécution 2002 par agrégat

Le compte rendu de gestion budgétaire de 2002 présente l'analyse suivante des taux de consommation par agrégat :

Agrégat 21 : protection de la nature, sites et paysages

Les crédits ouverts représentent 110 % des crédits inscrits en loi de finances initiale. Les modifications apportées en cours d'année tiennent aux reports de crédits de l'exercice 2001 (21,3 millions d'euros) et aux annulations (8,8 millions d'euros).

Le taux de consommation a été de 87 %. L'obligation de réaliser 7,5 millions d'euros de reports de crédits de 2002 sur 2003 fait que le taux de consommation réel des crédits disponibles pour la gestion 2002 est de 92% pour l'agrégat 21.

Agrégat 22 : protection de l'eau et des milieux aquatiques

Les crédits ouverts représentent 257,6 % des crédits inscrits en loi de finances initiale. Les modifications intervenues correspondent aux reports des crédits non mandatés de l'exercice 2001 (40 millions d'euros), au rattachement de fonds de concours (0,9 millions d'euros) et aux annulations (1,9 million d'euros).

Le taux de consommation a été de 57,6 %. L'obligation de réaliser 14 millions d'euros de reports de crédits de 2002 sur 2003 fait que le taux de consommation réel des crédits disponibles pour la gestion 2002 est de 69 % pour l'agrégat 22.

Agrégat 23 : prévention des pollutions et des risques

Les crédits ouverts représentent 206 % des crédits inscrits en loi de finances initiale. Les modifications apportées aux crédits initiaux sont constituées par les reports (443,2 millions d'euros) et les annulations (20,6 millions d'euros).

Le taux de consommation a été de 63,8 %. L'obligation de réaliser 271 millions d'euros de reports de crédits de 2002 sur 2003, dont 239 millions d'euros sur les crédits de paiements de l'ADEME, fait que le taux de consommation réel des crédits disponibles pour la gestion 2002 est de 95 % pour l'agrégat 23.

Agrégat 31 : soutien aux politiques environnementales

Les crédits ouverts représentent 49,3 % des crédits inscrits en loi de finances. Les modifications apportées en cours d'année ont été les suivantes : transferts pour un montant de - 129,8 millions d'euros correspondant au mouvements habituel permettant d'affecter les crédits de rémunération aux ministères (équipement, finances, agriculture et santé), qui assurent effectivement la gestion de la paie des personnels employés par le ministère ; reports des crédits de l'exercice 2001 (21,5 millions d'euros), fonds de concours (1,1 million d'euros), répartitions (0,27 million d'euros) et annulations (8,6 millions d'euros).

Le taux de consommation a été de 71,02 %. L'obligation de réaliser 11 millions d'euros de reports de crédits de 2002 sur 2003 fait que le taux de consommation réel des crédits disponibles pour la gestion 2002 est de 79 % pour l'agrégat 31.

2. Des mesures de régulation budgétaire importantes en 2003

D'importantes mesures de régulation budgétaire ont affecté le ministère de l'écologie et du développement durable. Pour le premier semestre 2003, une mise en réserve de crédits de 43,33 millions d'euros a été décidée le 3 février 2003. Le montant de la première annulation prévue par le décret du 14 mars 2003 s'élève à 23,83 millions d'euros en crédits de paiement, dont 10,06 millions d'euros pour les dépenses en capital, et à 16,54 millions d'euros en autorisations de programme. Un million d'euros a ensuite été annulé par le décret du 17 juin 2003.

D'autre part, par lettre en date du 22 avril 2003, le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire a décidé de mettre en réserve, au titre des reports, 114,4 millions d'euros de crédits de paiement, dont 48,96 millions d'euros en dépenses ordinaires.

D'après les tableaux figurant dans le projet de loi de finances rectificative pour 2003 que le gouvernement vient de déposer à l'Assemblée nationale, 29.414.109 euros ont été annulés en crédits de paiement et 46.553.772 euros en autorisations de programme.

Ces mesures d'annulation et de mise en réserve des crédits ont amené le ministère à mettre en place une structure de suivi de la mise en œuvre de la gestion et à sérier les priorités.

B. UN BUDGET QUI RESTE PEU LISIBLE

1. La nécessaire amélioration de la nomenclature budgétaire

Ainsi que votre rapporteur spécial l'avait relevé l'an passé, la lecture de l'annexe « Services votés Mesures nouvelles » du projet de loi de finances consacrée au budget de l'écologie et de l'environnement durable est déconcertante, en raison du **manque objectif de lisibilité des documents budgétaires**.

La nomenclature retenue, en effet, ne permet pas - ou mal - d'identifier la plupart des mesures financées par ce budget.

L'intitulé de la plupart des chapitres et articles budgétaires reste extrêmement général, voire ambigu, et il est rare que l'intégralité d'un chapitre soit consacrée au financement d'une seule action.

De surcroît, de nombreux chapitres, qu'il s'agisse de dépenses ordinaires ou de dépenses en capital, portent le même intitulé, notamment « Protection de la nature et de l'environnement » ou « Prévention des pollutions et des risques » - soit le même intitulé que l'agrégat 23 lui-même -, ce qui, s'agissant de ce budget, n'apporte que peu d'éclaircissements sur l'objet et le champ des politiques publiques mises en oeuvre.

Or, la même annexe comporte des **informations écrites** relatives aux politiques conduites, qui sont **très difficilement rapprochables des informations chiffrées fournies par la nomenclature budgétaire**.

2. Des indicateurs de résultats peu significatifs

Afin d'améliorer l'information du Parlement, les « bleus » budgétaires comportent, depuis maintenant plusieurs années, des indicateurs d'activités et de résultats associés à des objectifs.

Or, le budget de l'écologie et du développement durable présente des indicateurs d'une qualité très inégale, mais globalement médiocre, voire franchement mauvaise. **Surtout, ils ne permettent pas d'apprécier véritablement les résultats des politiques publiques environnementales ni, a fortiori, leurs performances.**

Certains objectifs suscitent le scepticisme. Ainsi en est-il de celui consistant à réaliser dans chaque département un « *atlas de la composante des paysages* ».

Ensuite, l'aspect purement quantitatif de certains objectifs ne laisse pas de s'interroger sur la pertinence de ceux-ci. Ainsi, envoyer, sur la base de l'inventaire français de Natura 2000, « *en nombre suffisant à la Commission européenne* », des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire, ne dit rien de la qualité des sites retenus et s'apparente plutôt à une volonté de « faire du chiffre ».

Enfin, l'affichage d'objectifs peut ne tirer aucune conséquence du fait que plusieurs d'entre eux ne sont purement et simplement pas atteints. Ainsi en est-il de l'objectif consistant à atteindre un taux de conformité de qualité des eaux de baignade égal à 100 %. Alors que l'objectif fixé en 2001 de 95 % n'avait pas été réalisé (moins de 88 %), tandis que celui de 2002 n'est pas connu, le ministère n'en continue pas moins d'afficher des résultats en progression pour les années suivantes et notamment d'arriver à 100 % en 2006.

Si l'on observe cette année un effort pour compléter certains tableaux qui étaient auparavant partiellement ou totalement vides, la qualité ne s'est pas améliorée et il faudra attendre la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) pour que la situation évolue réellement.

Dans cette perspective, le projet de ventilation des crédits par actions, sous-actions transmis par le ministère de l'écologie et du développement durable accroît la lisibilité du budget, ce que l'on ne peut que saluer.

C. UNE MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Le ministère de l'écologie et du développement durable s'est mobilisé tardivement pour mettre en œuvre la LOLF, ainsi que l'ont constaté les inspections générales des finances et de l'environnement. Le ministère a toutefois présenté une nouvelle structure budgétaire et devrait mener une expérimentation de la LOLF dans tous ses aspects au niveau local en 2004.

1. Une mission unique et spécifique au ministère

Il est envisagé d'englober la section budgétaire du ministère de l'écologie et du développement durable - section 37 - dans une **mission unique et spécifique au ministère**, intitulée « les politiques de l'environnement », **comprenant un programme unique.**

Le fonds national de solidarité sur l'eau (FNSE) sera budgétisé à compter du 1^{er} janvier 2004 et l'hypothèse d'un programme spécifique à ce compte spécial du trésor disparaît.

Une réflexion interministérielle est en cours afin de savoir s'il convient de traiter le BCRD dans le cadre d'une mission interministérielle ou pas.

2. Un programme unique décliné en 4 actions et une quinzaine de sous-actions, hors BCRD et IRSN

Le programme « Ecologie et développement durable » sera composé de 4 actions, réparties de la façon suivante :

- **3 actions de politiques** : « Sécurités et pollutions » (190 millions d'euros), « Eau et patrimoine naturel » (150 millions d'euros) et « Développement durable » (50 millions d'euros) ;

- **une action support** qui regroupera tous les crédits de personnel du ministère ainsi que la totalité des crédits qui ne peuvent pas être directement affectés à la mise en œuvre d'une politique. Il s'agit, pour l'essentiel d'activités de pilotage transversales : communication et information du public, gestion des moyens matériels et humains, activités d'études et de recherche. Cette action devrait représenter environ 180 millions d'euros, dont 130 millions d'euros au titre des dépenses de personnel.

Ces 4 actions représenteraient donc un total de 570 millions d'euros, sur un budget global de plus de 856 millions d'euros en 2004, soit 66,6 %. Elles ne tiennent toutefois pas compte des sommes inscrites au BCRD.

Le découpage en actions et sous-actions

L'action « sécurités et pollutions » comprendrait cinq sous-actions : prévention des risques technologiques et des pollutions ; prévention et sécurité des citoyens ; inondations et sécurité des citoyens ; maîtrise des effets des produits et des déchets sur l'environnement et la santé ; lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques.

L'action « eau et patrimoine naturel » comprendrait quatre sous-actions : surveillance et valorisation patrimoniale des masses d'eau et des milieux aquatiques ; protection et préservation de la qualité du milieu marin ; développement du réseau des espaces réglementaires labellisés ; incitation à la gestion durable du patrimoine naturel.

L'action « développement durable » comprendrait trois sous-actions : animation de la stratégie nationale ; lutte contre le changement climatique ; évaluation environnementale.

L'action « support » comprendrait cinq sous-actions : action diplomatique internationale ; application du droit et de la réglementation ; mobilisation des moyens ; développement de l'information du public et de la connaissance environnementale ; communication.

D'autre part, un programme traiterai spécifiquement de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et serait intégré à la mission interministérielle « recherche ».

3. Une expérimentation de la LOLF dans toutes ses composantes en 2004

Le ministère de l'écologie expérimentera la mise en œuvre de la LOLF dans toutes ses composantes (structuration en programme et actions, définition des objectifs et des indicateurs, mise en place d'un dialogue de gestion, application de la fongibilité des crédits...) dans le cadre d'un budget opérationnel local en 2004.

La direction régionale de l'environnement (DIREN) de Midi-Pyrénées a été retenue pour mener cette expérience. Par extension, le ministère a proposé d'intégrer dans le champ de l'expérimentation, pour l'année 2004, l'ensemble des crédits actuellement programmés par la DIREN et donc l'ensemble des ordonnateurs secondaires délégués mettant en œuvre cette programmation, c'est-à-dire essentiellement les directions départementales de l'équipement (DDE) et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

Il pourrait être envisagé d'élargir, en 2005, l'expérimentation à la DRIRE et aux crédits qu'elle programme et gère directement.

Les moyens concernés par l'expérimentation, tous inscrits à l'agrégat 31, s'élèvent à 9,1 millions d'euros de crédits de paiement et 7 millions d'euros d'autorisations de programme, répartis comme suit :

Répartition des crédits consacrés à l'expérimentation de la LOLF

(en euros)

Chapitre	CP	AP
39-01	5.143.000	-
57-20, article 90	1.652.000	2.000.000
67-20, article 90	2.304.000	5.000.000

Total	9.099.000	7.000.000
--------------	------------------	------------------

Bilan du passage à ACCORD

Le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) a été raccordé au progiciel ACCORD (application coordonnée de comptabilisation d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat) en 2002, après 9 mois de travail pour préparer le basculement entre l'ancienne application et la nouvelle. La seule référence était alors l'expérimentation très partielle en cours au ministère de l'intérieur, qui n'avait porté que sur une faible partie du progiciel.

Ce faisant, le MEDD a pu, dès l'automne 2001, procéder aux délégations des crédits anticipés et démarrer l'année 2002 sur la nouvelle application, « mais de manière chaotique compte tenu des aléas qui ont jalonné la mise en route, interruptions, mises au point, contrôles, erreurs, lenteurs... », ainsi que le relève le ministère, qui poursuit ainsi :

« Deux chiffres mettent en lumière les difficultés liées au passage à ce nouvel outil. A la fin du premier trimestre 2002 et compte tenu de la mise en route du nouveau dispositif au plan technique, seuls 0,5% des 3 420 ordonnances de paiement avaient pu être traitées.

Par ailleurs, les contraintes techniques (changement de plate forme) et fonctionnelles (chargement des reprises des données en dépenses ordinaires et en capital, traitement de fin de gestion) ont conduit à la fermeture d'ACCORD pendant 22 jours au cours de l'exercice 2002 et notamment une semaine entière au début du mois de décembre en pleine fin de gestion.

Globalement, on constate encore aujourd'hui que les services attendus ne sont pas tous rendus : ainsi, la difficulté d'exploitation des « restitutions » - dont il faut tout d'abord vérifier la fiabilité - oblige souvent les services à maintenir des « comptabilités parallèles », ce qui non seulement n'allège pas leur tâche, mais l'accroît sensiblement.

Au-delà de ces difficultés, le court délai de préparation pour le passage à ACCORD n'a pas permis de réaliser tous les préalables qui auraient été nécessaires, en particulier la réorganisation des circuits comptables internes et l'impact sur les agents en termes de métiers. C'est un chantier qui devra être mené par le ministère dès que l'ensemble du dispositif sera stabilisé afin de ne pas perturber davantage les services. »

Les difficultés intervenues en fin de gestion 2002 sont confirmées par le rapport du contrôleur financier central, qui indique souligne qu'**il n'a pas été possible de prendre en compte au titre de la gestion 2002 :**

- du décret du 3 janvier 2003 annulant des autorisations de programme pour un montant de 1.360.155 euros, à la suite de la clôture automatique au 31 décembre 2001 des opérations d'investissement non mouvementées pendant quatre exercices budgétaires. Le rapport précise que, la reprise automatique des reliquats dégagés sur ces opérations clôturées d'office, préalable à leur annulation, n'ayant pas non plus été prise en compte, **le stock d'AP disponibles n'a donc pas été modifié ;**

- de l'ouverture d'autorisations de programme provisionnelles (APP), ceci avant la suppression de cette procédure, en septembre 2002, et ce en raison de l'absence de disponibilité de la fonction « recettes » du progiciel.

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial ; rapport annuel sur la gestion 2002 du contrôleur financier central près le ministère de l'écologie et du développement durable

D. UN BUDGET 2004 QUI TRADUIT DE BONNES ORIENTATIONS

1. La budgétisation du FNSE

Votre rapporteur spécial s'était interrogé sur l'utilité du fonds national de solidarité sur l'eau (FNSE). Il avait ainsi relevé qu'il semblait que le FNSE avait été institué avant que ses missions n'aient été définies, que le fonctionnement du fonds, effectif à compter de 2001, était peu optimal et que la gestion financière du FNSE était mauvaise, ce que soulignait le très faible taux de consommation des crédits.

La Cour des comptes avait ainsi indiqué que, « *sur l'ensemble des années 2000 et 2001, les agences de l'eau ont versé 152,5 millions d'euros au FNSE qui n'en a utilisé que 56,6 millions* », et conclu que « *l'affectation de ces ressources au budget général aurait sans doute permis une meilleure utilisation* ». **Ce sera chose faite en 2004 et votre rapporteur spécial s'en félicite.**

La consommation des crédits du FNSE s'est en effet révélée de nouveau très médiocre en 2002. Le FNSE a ainsi été doté en loi de finances initiale pour 2002 de 81,6 millions d'euros de prélèvements sur les agences de l'eau et de 1,8 million de recettes diverses. Ses crédits initiaux ont été abondés par 95,3 millions d'euros de reports de 2001. Le taux de consommation n'a guère progressé puisqu'il s'est établi à 34 %, contre 28 % en 2001.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit que les actions menées par le FNSE seront désormais prises en charge par le budget général :

- le prélèvement sur les agences de l'eau est maintenu et fixé à 83 millions d'euros (contre 81,6 millions d'euros en 2003, dont 60 millions d'euros avaient affectés au FNSE et 21,6 millions d'euros au budget général, sur proposition du Sénat). Ce prélèvement, qui sera affecté au budget général, est justifié par la nécessité de faire participer les agences au financement d'actions d'intérêt commun de la politique de l'eau et de pérenniser les actions de péréquation ;

- les actions menées par le FNSE seront désormais accomplies par le ministère de l'écologie et du développement durable, qui voit ses crédits majorés de 83 millions d'euros, soit l'intégralité du prélèvement effectué sur les agences de l'eau.

2. Un budget quasi-stable à périmètre constant, qui traduit de réels efforts

Si le budget du ministère de l'écologie paraît augmenter significativement en 2004, cette croissance est essentiellement due aux transferts de sections et à la budgétisation du FNSE. Hors changement de périmètre, la hausse des crédits n'est que de 0,23 %, ce qui traduit un effort de maîtrise des dépenses, et de 2,7 % prenant en compte le FNSE en 2003.

Ceci est d'autant plus vrai que, à périmètre constant, les dépenses ordinaires diminuent tandis que les crédits d'investissement augmentent et que les autorisations de programme baissent.

Un effort particulier a été réalisé pour identifier les priorités. C'est ainsi que les crédits consacrés à la protection de la nature diminuent de manière importante. En revanche, la politique de l'eau et la politique de prévention des pollutions et des risques font l'objet d'un effort particulier, notamment avec la création du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI).

La politique de l'eau sera un thème central en 2004, puisque le gouvernement a annoncé sa volonté de modifier l'encadrement législatif de cette politique. Une concertation approfondie avec les acteurs concernés a été lancée. La ministre de l'écologie et du développement durable devrait faire une communication en Conseil des ministres en janvier 2004, un projet de loi devrait être présenté en Conseil des ministres en juin prochain.

Les crédits accordés aux moyens de fonctionnement sont en baisse pour les services déconcentrés. En revanche, ceux consacrés à l'administration centrale augmentent.

Enfin, si un effort a été effectivement réalisé en matière de départs à la retraite (35 départs non remplacés), il reste que le nombre global des effectifs augmente de 88 emplois, dont 35 créations nettes. Le chapitre 31-90 dédié à la rémunération des personnels passera donc de 82,8 millions d'euros en 2003 à 85 millions d'euros en 2004.

Si le ministère de l'écologie contribue à l'effort de maîtrise de la dépense, il n'est pas le ministère le mieux placé en la matière, d'autant que certains artifices doivent être relevés.

E. DES MOYENS DÉTOURNÉS POUR FINANCER L'ADEME EN 2004

1. L'ADEME : une situation périlleuse

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie¹ (ADEME), qui recevra une subvention de 100 millions d'euros de la part du ministère de l'écologie et du développement durable en 2004, voit son budget de fonctionnement légèrement augmenter, à 29,43 millions d'euros (+ 1,4 %).

En revanche, les crédits de paiement (71 millions d'euros) restent stables, tandis que les autorisations de programme (167 millions d'euros) diminuent de 23,4 %.

La stabilité des crédits de paiement est inquiétante, dans la mesure où les reports ont été abattus au cours des années passées. Or, ainsi que l'ont relevé l'IGF et l'IGE, *« bien loin de s'inscrire dans une logique de lissage du ressaut des besoins de financement de l'ADEME, les reports ont permis de limiter à 71 millions d'euros les CP ouverts en LFI 2003. Le ressaut est annoncé pour le PLF 2004, les besoins en CP étant estimés à 260 millions d'euros. (...) Il faudra donc dégager dans le PLF 2004 les moyens de financer un ressaut de 190 millions d'euros »*.

L'année 2004 aurait donc dû être une année de vérité, marquée par une croissance importante de la dotation de l'ADEME pour lui permettre d'assurer ses missions. **Or c'est une voie détournée qui a été choisie pour régler ce problème, d'une part en réduisant le champ d'action de l'ADEME, d'autre part en mettant certaines agences de l'eau à contribution.**

2. Le bruit et l'huile, deux missions en moins pour l'ADEME

a) Vers une « privatisation » du ramassage des huiles

La filière actuelle de collecte et d'élimination des huiles usagées est organisée sur la base d'un réseau des ramasseurs agréés par les préfets de département pour une durée de 5 ans et d'un réseau d'installations d'élimination (régénération et valorisation énergétique) autorisées et agréées par arrêté préfectoral dans le cadre de la réglementation sur les installations classées.

¹ Pour l'historique de la situation de l'ADEME, se reporter aux travaux antérieurs de votre rapporteur spécial : *« ADEME : la grande illusion », rapport d'information n° 236 (2000-2001)*.

Le financement du dispositif est assuré par l'ADEME, qui dispose à cet effet d'une dotation budgétaire spécifique de 19 millions d'euros en 2003.

Celle-ci se verrait déchargée de cette mission à partir de 2004, le projet de loi de finances ne prévoyant d'ailleurs plus d'autorisations de programmes, et ne prévoyant de crédits de paiement que pour poursuivre les opérations lancées au titre des lois de finances antérieures.

Sur le modèle de ce qui se fait pour les déchets d'emballage avec les sociétés Adelphe et Eco-emballages, le ramassage des huiles usagées serait confié directement à des opérateurs privés, qui percevraient une contribution auprès des producteurs d'huile. La TGAP « huiles » devrait donc être amenée à disparaître. Votre rapporteur spécial relève que cette question n'est pas abordée dans le projet de loi de finances pour 2004.

b) L'action contre le bruit près des aéroports

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

A partir du 1^{er} janvier 2004, l'activité de lutte contre les nuisances sonores au profit des riverains des aéroports sera transférée aux établissements de gestion de ces infrastructures. Les gestionnaires des 10 principaux aéroports vont ainsi bénéficier du produit de la TGAP sur le bruit, conformément au principe de réparation des nuisances qu'elles génèrent. **Le produit de cette taxe augmentera, de 17 millions d'euros en 2003 à 55 millions par an en 2004. Elle sera désormais directement et intégralement affectée à l'isolation phonique des logements** situés dans les plans de gêne sonore et sera modulée en fonction de l'aéroport, du type d'avion et de l'heure de décollage. L'ADEME pourra, à leur demande, assister les gestionnaires d'aéroports en 2004.

L'article 16 du projet de loi de finances rectificative pour 2003 crée une taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires, à partir du 1^{er} janvier 2005. Ce projet d'article poursuit deux objectifs :

- remplacer le volet « bruit aérien » de la TGAP par une taxe affectée ayant la même assiette et le même rendement. Elle serait recouvrée par les services de l'aviation civile et reversée aux exploitants d'aérodrome. L'intérêt de ce dispositif réside dans la simplification des procédures administratives au bénéfice des redevables, qui auront affaire à leur interlocuteur habituel puisque, au sein de la direction générale de l'aviation civile, le service à compétence nationale déjà en charge du recouvrement de la taxe d'aviation civile et de la taxe d'aéroport assurera la gestion de cette nouvelle taxe ;

- confier aux gestionnaires d'aérodromes la gestion du dispositif d'aide aux riverains, afin d'en améliorer l'efficacité par une plus grande proximité des différents partenaires.

Ce transfert sera bénéfique pour l'ADEME, qui avait environ deux fois plus de dépenses que de recettes au titre de cette action.

Le transfert du ramassage des huiles et de l'activité du bruit minore donc le besoin de financement de l'ADEME, mais est loin de l'annuler.

La TGAP sur le bruit

Le 1 du I de l'article 266 *sexies* du code des douanes prévoit que « *tout exploitant d'aéronef ou, à défaut, leur propriétaire* » est redevable de la TGAP. La taxe ne s'applique toutefois pas aux aéronefs de masse maximale au décollage inférieur à deux tonnes, ni aux aéronefs appartenant à l'Etat ou participant à des missions de protection civile ou de lutte contre l'incendie. Le fait générateur de la taxe est le décollage d'aéronefs dans les grands aéroports du territoire français².

Le montant de la taxe due est le produit de trois éléments :

- 1- le logarithme décimal³ de la **masse** maximale au décollage de l'aéronef ;
- 2- un taux fixé en euros qui varie selon la catégorie d'appartenance de l'aéroport de décollage⁴.
- 3- un **coefficient de modulation** qui prend en compte, « *dans un rapport de 0,5 à 120, l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques de l'appareil* ».

Cette taxe est actuellement recouvrée par les douanes de Bordeaux, organisation qui ne permet réellement un bon rendement de cette taxe. Les recettes se sont ainsi élevées à 7,15 millions d'euros en 2000, à 10,26 millions d'euros en 2001 et à 12,5 millions d'euros en 2002.

Les taux unitaires de la TGAP ont été relevés par la loi de finances rectificative d'hiver pour 2002, de façon à porter le produit de cette taxe à 55 millions d'euros.

² Le 3 de l'article 266 *septies* du code des douanes précise en effet que le fait générateur de la taxe est « *le décollage d'aéronefs sur les aérodromes recevant du trafic public pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes est supérieur à 20.000* ».

³ Le logarithme décimal permet de prendre en compte la masse maximale au décollage de l'aéronef mais en la ramenant à des proportions relatives beaucoup moins élevées que le rapport des masses elles-mêmes.

⁴ 22 euros par tonne pour les aérodromes du groupe 1 ; 8 euros par tonne pour les aérodromes du groupe 2.

3. La trésorerie des agences de l'eau mise à contribution

Un moyen de court terme a donc été trouvé pour satisfaire ce besoin de financement, qui consiste à prélever 210 millions d'euros auprès de quatre agences de l'eau⁵, par le biais d'un fonds de concours constitué uniquement de crédits de paiement et à vocation « temporaire », selon le ministère.

Sur ces 210 millions d'euros, 135 millions reviendraient à l'ADEME, pour faire face ses dépenses en matière de déchets, 60 millions d'euros iraient à la lutte contre les inondations, tandis que 15 millions d'euros serviraient à financer les zones naturelles humides.

Ce prélèvement de 210 millions d'euros sur les agences de l'eau peut se justifier dans la mesure où certaines agences disposent d'une abondante trésorerie – 871,7 millions d'euros cumulés⁶ à la fin août 2003.

Cela étant, le mécanisme proposé est critiquable à un double titre.

D'une part, il est contestable dans la mesure où **ce fonds de concours n'est pas utilisé uniquement pour couvrir des besoins de paiement de politiques liées à l'eau ou aux milieux aquatiques**. Les sommes dédiées à ces politiques ne constituent que 35,7 % du montant prélevé sur les agences de l'eau, les 64,3 % restants allant à l'ADEME, alors que le ministère évoque une *« contribution exceptionnelle des agences de l'eau aux dépenses d'investissement du ministère de l'écologie et du développement durable dans le domaine de la politique de l'eau et des milieux humides »*.

D'autre part, ce mécanisme apparaît comme une **réponse conjoncturelle au problème de financement de l'ADEME** et ne fait à cet égard que reporter l'échéance d'un an, même si la situation doit évoluer dans le sens d'un moindre besoin de financement, compte tenu de l'abandon de certaines missions et de la réduction des autorisations de programme en 2004.

⁵ 110 millions d'euros pour l'agence Seine-Normandie, 45 millions d'euros pour l'agence Rhin-Meuse, 38 millions d'euros pour l'agence Loire-Bretagne et 17 millions d'euros pour l'agence Rhône-Méditerranée-Corse.

⁶ 24,77 millions d'euros pour l'agence de l'eau Adour-Garonne ; 20,931 millions d'euros pour l'agence Artois-Picardie ; 179,14 millions d'euros pour l'agence Loire-Bretagne ; 106,6 millions d'euros pour l'agence Rhin-Meuse ; 165,62 millions d'euros pour l'agence Rhône-Méditerranée-Corse et 374,64 millions d'euros pour l'agence Seine-Normandie.

II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits de paiement (dépenses ordinaires + investissement) demandés par le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) pour 2004 s'élèvent à 856.139.958 euros, contre 768.306.109 euros en 2003, soit une augmentation apparente de **11,43 %**.

En revanche, **les autorisations de programme diminuent** et passent de 372.816.000 euros en 2003 à 344.125.00 en 2004 (- 7,7 %).

Il faut toutefois relever que le MEDD reprend à son compte les crédits du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), qui sera budgétisé à compter du 1^{er} janvier 2004, soit une augmentation de son périmètre de 83 millions d'euros. L'intégralité du prélèvement sur les agences de l'eau revient donc en 2004 au ministère de l'écologie et du développement durable, alors qu'en 2003, sur 81,6 millions d'euros prélevés sur les agences de l'eau, seuls 60 millions d'euros avaient été affectés au FNSE, les 21,6 millions d'euros restants ayant été inscrits au budget général. Ceci représente une augmentation des crédits de 3,2 % lorsque l'on compare le budget 2004 au budget 2003 auquel on ajoute les crédits du FNSE (829,7 millions d'euros).

On relève également certains transferts entre sections budgétaires :

- + 1.730.778 euros pour le transfert de 50 emplois pour les installations classées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie vers le MEDD ;

- + 612.460 euros du fait du transfert des emplois et des crédits de fonctionnement de la commission nationale du débat public des services généraux du Premier ministre vers le MEDD. Il doit à cet égard être relevé que le transfert avait été effectué en sens inverse en 2003 ;

- + 619.321 euros pour le transfert d'un emploi budgétaire, des crédits de rémunération de trois agents contractuels (emplois non budgétaires) et des crédits de fonctionnement de la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) ;

- + 892.697 euros pour le transfert des crédits de rémunération d'un agent contractuel (emploi non budgétaire) et des crédits de fonctionnement de l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) ;

- - 32.049 euros pour le transfert d'un emploi du MEDD vers le ministère de l'équipement, des transports, du logement du tourisme et de la mer ;

- - 632.000 euros résultant d'un transfert des crédits au titre des programmes interrégionaux Plan Loire et conventions interrégionales de massif vers les services du Premier ministre.

L'impact de ces six transferts de crédits entre sections budgétaires est de + 3.191.207 euros.

Par ailleurs, quatre emplois de personnels de gestion des réserves naturelles sont supprimés pour être pris en charge par la collectivité territoriale de Corse (- 138.080 euros).

Ainsi, à périmètre constant, la croissance des crédits de paiement n'est que de 0,23 % en 2004, hors prise en compte du FNSE 2003 et de 2,7 % en prenant en compte le FNSE 2003⁷.

Le tableau suivant retrace les crédits demandés par le ministère de l'écologie en 2004.

⁷ Selon les chiffres du ministère, qui se basent sur des transferts de 4,15 millions d'euros. En retenant uniquement les transferts entre sections mentionnés, le taux de croissance est de 2,8 %.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2004
	Dotations 2003	Demandées pour 2004	Dotations 2003	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
+ 3 589 366							
Personnel. Rémunérations d'activité			115 405 026	+ 693 404	116 098 430	+ 3 589 356	119 687 786
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			16 000 263	+ 99 988	16 100 251	+ 79 431	16 179 682
Matériel et fonctionnement des services			74 899 984	-	74 899 984	+ 13 588 502	88 488 486
Subventions de fonctionnement			48 000 000	-	48 000 000	+ 8 038 510	56 038 510
Dépenses diverses			933 572	-	933 572	+ 2 012 460	2 946 032
Expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1er août 2001				-		+ 5 143 000	5 143 000
Totaux Titre III			255 238 845	+ 793 392	256 032 237	+ 32 451 259	288 483 496
Titre IV - Interventions publiques							
Action économique. Encouragements et interventions			362 359 264	- 127 600	362 231 664	+ 11 409 798	373 641 462
Totaux titre IV			362 359 264	- 127 600	362 231 664	+ 11 409 798	373 641 462
Totaux pour les dépenses ordinaires			617 598 109	+ 665 792	618 263 901	+ 43 861 057	662 124 958
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat							
Equipements administratifs et divers	45 790 000	45 800 000	28 715 000		15 476 000	+ 15 774 000	31 250 000
Totaux titre V	45 790 000	45 800 000	28 715 000		15 476 000	+ 15 774 000	31 250 000
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat							
Equipements administratifs et divers	327 026 000	298 325 000	121 993 000		80 223 000	+ 82 542 000	162 765 000
Totaux titre VI	327 026 000	298 325 000	121 993 000		80 223 000	+ 82 542 000	162 765 000
Totaux pour les dépenses en capital	372 816 000	344 125 000	150 708 000		95 699 000	+ 98 316 000	194 015 000
Totaux généraux	372 816 000	344 125 000	768 306 109		713 962 901	+ 142 177 057	856 139 958

Source : PLF 2004 - "bleu" Ecologie et développement durable

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les crédits du titre III (moyens des services) connaissent une hausse sensible (+ 13 %) et passent de 255.238.845 euros à 288.483.496 euros en 2004.

Cette hausse est essentiellement due à la budgétisation du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), responsable d'un accroissement des dépenses de 30.320.000 euros.

Hors changement de périmètre lié à la budgétisation du FNSE, la hausse n'est plus que de 2.924.651 euros au total (+ 1,15 %), décomposées en 793.392 euros de mesures acquises et 2.131.259 euros de mesures nouvelles, qui comprennent un transfert interne du fait de l'expérimentation de

la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) de 1.643.000 du titre IV vers le titre III.

Encore faut-il préciser que le titre III supporte des transferts de personnels (+ 3.685.127 euros), sans lesquels ses crédits auraient enregistré une baisse.

Les crédits du titre IV (interventions publiques) croissent de 3,1 %, pour s'élever en 2004 à 373.641.462 euros, contre 362.359.264 euros en 2003.

Cette hausse est imputable à l'inscription des moyens antérieurement portés par le FNSE, soit 22.180.000 euros. **Les crédits de ce titre n'augmentant que de 11.282.198 euros, cela signifie qu'ils auraient été en baisse si cette budgétisation n'avait pas été opérée.** On relève en particulier la réduction des moyens d'intervention (- 8.607.948 euros) ainsi que la réduction des subventions de fonctionnement accordées aux établissements publics. Un transfert interne affecte par ailleurs ce titre : en raison de l'expérimentation liée à la mise en œuvre de la LOLF, 1.643.000 euros « passent » ainsi du titre IV vers le titre III. Un transfert de section de 632.000 euros vers les services du Premier ministre doit également être pris en compte.

Au total, **les dépenses ordinaires enregistrent une hausse apparente des crédits de 7,2 % en 2004**, pour se monter à 662.124.958 euros.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les crédits de paiement du titre V (investissements exécutés par l'Etat) **sont en hausse de 8,8 % par rapport à 2003** (31.250.000 euros contre 28.715.000 euros).

En revanche, on observe une **quasi stagnation des autorisations de programme**, qui s'élèvent à 45.800.000 euros en 2004 contre 45.790.000 euros en 2003 (+ 0,02 %).

La budgétisation du FNSE majore les crédits de paiement comme les autorisations de programme de 2.300.000 euros.

Les crédits de paiement du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) **connaissent une hausse importante (+ 33,4 %)**, puisqu'ils passeraient de 121.993.000 euros en 2003 à 162.765.000 en 2004, la budgétisation du FNSE intervenant pour 28.200.000 euros.

En revanche, les autorisations de programme inscrites sur ce titre sont en baisse de 8,8 %, pour s'établir à 298.325.000 euros en 2004 contre

327.026.000 euros en 2003, et ce alors que la budgétisation du FNSE entraîne une hausse de 28.200.000 euros.

Au total, les crédits d'investissement connaissent donc une hausse substantielle mais les autorisations de programme diminuent de manière importante.

C. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DES MINISTÈRES EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Si le ministère de l'écologie et du développement durable est bien le principal contributeur à l'effort des ministères en faveur de l'écologie, sa contribution ne représente toutefois que 25,9 % de l'ensemble des crédits consacrés par les différents ministères à cette action. **L'effort global des ministères s'élève à 3,3 milliards d'euros en 2004, soit environ 2,32 % du budget général de l'Etat, contre 2,56 % en 2003.**

Le tableau suivant récapitule l'effort des différents ministères en faveur de l'écologie :

Effort des différents ministères en faveur de l'écologie

(en millions d'euros)

Budgets des ministères	2003	2004	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2003	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2003
Affaires étrangères	37,54	38,11	0,91%	0,90%
Agriculture, alimentation pêche et affaires rurales	588,69	648,19	11,36%	13,03%
Culture et communication	8,42	8,61	0,34%	0,33%
Ecologie et développement durable	768,31	856,14	100,00%	100,00%
Economie, finances et industrie	131,02	135,33	0,88%	0,90%
Equipements, transports, logement, tourisme, mer	738,93	721,08	3,32%	3,16%
Intrieur, sécurité intérieure et libertés locales	54,32	57,77	16,81%	17,13%
Jeunesse (hors éducation nationale et recherche)	1,54	1,54	1,08%	1,08%
Recherche et nouvelles technologies	455,83	442,68	7,44%	7,09%
Justice	non quantifiable			
Outre-mer	3,12	3,33	0,29%	0,30%
Services du Premier ministre	2,12	-	0,19%	-
Sports	3,97	3,49	0,98%	0,88%
Travail, santé et solidarité	296,27	218,39	0,95%	0,50%
Défense	178,64	173,86	0,45%	0,42%
Total ministères	3 268,72	3 308,52	2,56%	2,32%

Source : jaune "Etat récapitulatif de l'effort financier consenti en 2003 et prévu en 2004 au titre de l'environnement"

III. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Le fascicule écologie et développement durable comporte quatre agrégats :

- agrégat 21 - Protection de la nature, sites et paysages
- agrégat 22 - Protection de l'eau et des milieux aquatiques
- agrégat 23 - Prévention des pollutions et des risques
- agrégat 31 - Soutien aux politiques environnementales

Les crédits se répartissent entre ces agrégats de la façon suivante :

Répartition des crédits par agrégat (2003-2004)

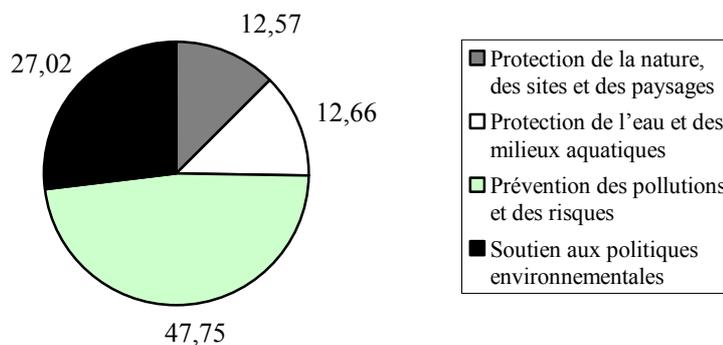
(en millions d'euros et en %)

	2003	2004	Evolution
Protection de la nature, des sites et des paysages	120,72	107,64	- 10,84
Protection de l'eau et des milieux aquatiques	28,41	108,42	+ 281,6
Prévention des pollutions et des risques	400,77	408,79	+ 2
Soutien aux politiques environnementales	218,41	231,29	+ 5,89
TOTAL	768,31	856,14	+ 11,43

Source : projet de loi de finances pour 2004

Répartition des crédits par agrégat en 2004

(en pourcentage)



A. AGRÉGAT 21 : PROTECTION DE LA NATURE, SITES ET PAYSAGES

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

Les crédits demandés pour 2004 s'élèvent à 107,64 millions d'euros, hors expérimentation LOLF. En y incluant les crédits expérimentés dans ce cadre par la DIREN de Midi-Pyrénées, les crédits s'élèvent à 108,81 millions d'euros, en baisse de 9,9 % par rapport à 2003. Cette baisse très sensible témoigne du fait que cette politique n'est pas une priorité pour le ministère.

Les crédits se répartissent en 72,69 millions d'euros de dépenses ordinaires (- 8,5 %) et 36,12 millions d'euros de dépenses en capital (- 12,5 %).

Les autorisations de programme diminuent en 2004, pour atteindre 46,5 millions d'euros (- 11,3 %).

Ces crédits seront principalement consacrés à la création d'un réseau d'espaces protégés et à la conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère.

1. La création d'un réseau d'espaces protégés

Les crédits alloués à la création d'un réseau d'espaces protégés atteindront 71,58 millions d'euros en 2004, notamment par le biais de dotations à plusieurs établissements :

- 20,81 millions d'euros pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (- 15,27 %), dont 7,4 millions d'euros en dépenses ordinaires ;

- 32,67 millions d'euros aux parcs nationaux⁸ (- 4,84 %), dont 26,3 millions d'euros en dépenses ordinaires ;

- 11,56 millions d'euros aux réserves naturelles nationales⁹, en baisse de 3,1 %.

La protection des sites et paysages devrait par ailleurs bénéficier de 3,92 millions d'euros (- 14 %). Il s'agit de protéger les sites dont la

⁸ Il existe aujourd'hui 7 parcs nationaux : la Vanoise, Port-Cros, les Pyrénées, les Cévennes, les Ecrins, le Mercantour et la Guadeloupe. 3 projets sont à l'étude : la Guyane, l'Iroise et la Réunion.

⁹ La France compte 154 réserves naturelles.

conservation ou la préservation présente, d'un point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général. Dans le cas des « opérations grand site », il peut s'agir de réhabiliter des sites classés comme dégradés. Dans quelques cas présentant un intérêt patrimonial minéralogique, un arrêté du ministre chargé de la protection de la nature peut interdire la destruction ou l'altération des sites concernés.

2. La conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère

Les crédits alloués à cette action atteindront **37,14 millions d'euros en 2004** (- 13,2 %). L'action comporte deux axes importants : l'avancement du réseau Natura 2000 et les partenariats au bénéfice des espaces et des espèces.

Sur ce total, 17,8 millions d'euros (- 10 %) seront consacrés à l'avancement du réseau Natura 2000, qui vise à assurer le maintien, le rétablissement ou la conservation d'espèces et d'espaces naturels reconnus d'intérêt communautaire. L'outil privilégié de la gestion de ces sites sera le contrat dont les termes seront encadrés par le document de référence de chaque site, le document d'objectif.

D'autre part, 8,4 millions d'euros (- 7,3 %) seront alloués aux parcs naturels régionaux et aux réserves de biosphère et près de 5 millions d'euros pour l'action de protection et suivi de la biodiversité, ainsi que de l'initiative française pour les récifs coralliens (- 27 %).

Les autres crédits, tous en baisse par rapport à 2003, sont de moindre ampleur :

- 1,84 million d'euros pour l'inventaire et l'expertise du patrimoine naturel ;
- 1,27 million d'euros pour le Muséum d'histoire naturelle ;
- 1,2 million d'euros consacrés aux conservatoires régionaux des espaces naturels ;
- 1 million d'euros au titre du développement du réseau des conservatoires botaniques nationaux ;
- 0,6 million d'euros pour les missions confiées à l'ONF par le contrat d'objectif qui lie cet établissement public à l'Etat.

B. AGRÉGAT 22 : PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

1. Des crédits en augmentation

Le ministère anime et coordonne la politique publique de gestion qualitative et quantitative durable de l'eau et des milieux aquatiques, en veillant à ce qu'elle s'inscrive dans le cadre fixé par le livre II du code de l'environnement et les directives européennes prises dans le domaine de l'eau.

En 2004, la direction de l'eau disposera d'une dotation de 108,42 millions d'euros, en augmentation de 281,6 % par rapport à 2003 du fait de la budgétisation du FNSE. Cette évolution est toutefois trompeuse car, si l'on fait abstraction de ce changement de périmètre ainsi que de l'expérimentation liée à la LOLF, il apparaît que les crédits sont en fait en hausse de 7,7 % (à 30.610.000 euros).

En apparence, les dépenses ordinaires augmentent de 215,8 %, pour s'établir à 68 millions d'euros, tandis que les dépenses en capital passent de 6,88 millions d'euros à 40,41 millions d'euros, en croissance de 487 %.

Hors budgétisation du FNSE et transfert lié à la mise en œuvre de la LOLF, les dépenses en capital s'élèvent à 12.240.000 euros, contre 6.880.000 euros en 2003 (+ 77,9 %), tandis que les dépenses ordinaires diminuent pour passer de 21.531.086 euros à 18.370.000 euros (- 14,7 %).

Les actions financées par l'agrégat 22

Cet agrégat sert à financer 8 actions :

- **la politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales** : le financement de cette action passe essentiellement par le plan Risques et le plan Loire ;

- **la police de l'eau et des milieux aquatiques** : il s'agit des missions régaliennes de la police de l'eau et de la pêche ;

- **la reconquête de la qualité des milieux marins** : il s'agit de financer le fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles (POLMAR), le fonctionnement du centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), ainsi que des subventions versées aux associations contribuant à la protection des milieux aquatiques ;

- **les systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques** : un plan de modernisation du système d'information sur l'eau a été notifié aux préfets coordonnateurs de bassin afin de mettre en oeuvre la directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;

- **la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole** : il s'agit de financer le programme national de réduction des pollutions par les produits phytosanitaires engagé en 2000 ainsi que le programme environnemental de couverture hivernale des sols mis en place en 2002 ;

- **la solidarité et la péréquation nationales** : ce dispositif de solidarité doit assurer un meilleur équilibre entre les moyens financiers des six bassins hydrographiques, tout en organisant et regroupant le financement d'actions d'intérêt commun aux bassins ;

- **la préservation et la restauration des milieux naturels aquatiques** : il s'agit de la restauration des zones humides ;

- **les structures de la politique de l'eau et la planification** : il s'agit du comité national de l'eau, créé par la loi de 1964 pour être l'instance de concertation du gouvernement avec les partenaires nationaux de la politique de l'eau.

Les cinq dernières actions étaient auparavant financées par le FNSE.

2. La budgétisation du FNSE

L'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 prévoit la clôture, au 31 décembre 2003, du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau » (FNE), créé par l'article 58 de la loi de finances initiale pour 2000.

Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) constitue la section B du FNE.

Le FNSE comporte en recettes, outre des recettes diverses ou accidentelles, le produit d'un prélèvement de solidarité pour l'eau versé à l'Etat par les agences de l'eau et dont le montant est déterminé chaque année en loi de finances. Le montant de ce prélèvement est inscrit comme dépense obligatoire dans le budget primitif des agences de l'eau. Il est fonction pour deux tiers 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, de la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole.

Compte tenu de ces critères, la part de la contribution de chaque agence est la suivante :

Répartition de la contribution entre les agences

Agences de l'eau	Part
Adour-Garonne	9,20 %
Artois-Picardie	7,66 %
Loire-Bretagne	15,94 %
Rhin-Meuse	8,46 %
Rhône-Méditerranée-Corse	23,04 %
Seine-Normandie	35,70 %
Total	100,00 %

Le taux de consommation des crédits s'est révélé très faible : il s'est ainsi établi à 26 % en 2001 et 34 % en 2002. Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, « sur les années 2000 à 2002, les agences de l'eau ont versé 234,1 millions d'euros au FNSE qui n'en a utilisé que 116,5 millions d'euros. L'affectation des ces ressources au budget général aurait sans doute permis une meilleure utilisation ».

Il faut souligner que le FNSE bénéficie de crédits de paiement à hauteur des autorisations de programme ouvertes chaque année, ce qui génère mécaniquement d'importants reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre. C'est ainsi que face à 176,974 millions d'euros de ressources réelles en 2002 compte tenu des reports, seuls 59,894 millions ont été dépensés et que 117,08 ont du être reportés vers 2003.

Le ministère de l'écologie précise qu'un processus de résorption des reports a été engagé et permet d'observer une nette amélioration des taux de consommation, ainsi que le montre le tableau suivant :

Mandatements (DO+CP)

(en millions d'euros)

2000	2001	2002	2003 (août)
21,7	36,8	59,9	32,1

Source : agence comptable centrale du Trésor pour les années 2000 à 2002 ; ministère de l'écologie et du développement durable pour 2003

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit que les actions menées par le FNSE seront désormais prises en charge par le budget général :

- le prélèvement sur les agences de l'eau est maintenu et fixé à 83 millions d'euros (contre 81,6 millions d'euros en 2003, dont 60 millions d'euros avaient affectés au FNSE et 21,6 millions d'euros au budget général, sur proposition du Sénat). Ce prélèvement, qui sera affecté au budget général, est justifié par la nécessité de faire participer les agences au financement d'actions d'intérêt commun de la politique de l'eau et de pérenniser les actions de péréquation ;

- les actions menées par le FNSE seront désormais accomplies par le ministère de l'écologie et du développement durable, qui voit ses crédits majorés de 83 millions d'euros, soit l'intégralité du prélèvement effectué sur les agences de l'eau.

La répartition des crédits sur le budget du ministère de l'écologie est la suivante :

- titre III : 30.320.000 euros ;
- titre IV : 22.180.000 euros ;
- titre V : 2.300.000 euros ;
- titre VI : 28.200.000 euros.

Le II de l'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 prévoit que « *les opérations en compte au titre de ce fonds sont reprises au sein du budget général, sur lequel sont reportés les crédits disponibles à la clôture des comptes* ». Le montant des crédits disponibles reportés sur le budget général devrait atteindre environ 90 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

3. Le Conseil supérieur de la pêche : une limitation de la subvention

Le Conseil supérieur de la pêche¹⁰ (CSP) voit sa dotation passer à 13,89 millions d'euros, contre 4,89 millions d'euros en 2003, du fait de l'inscription de 9,32 millions d'euros de crédits résultant de la budgétisation du FNSE, alors que sa subvention est par ailleurs réduite de 320.000 euros.

Le CSP est établissement public administratif national de l'Etat, qui a pour mission la mise en valeur et la surveillance du domaine piscicole national. Outre sa mission de police de la pêche, il participe à la police de l'eau et des milieux aquatiques. Il est également en charge de la conduite de

¹⁰ Sur le Conseil supérieur de la pêche, se reporter au rapport d'information n° 327 (2002-2003) de votre rapporteur spécial.

travaux à caractère scientifique et de l'assistance technique aux fédérations de pêche. Cette dernière mission occupe une place croissante parmi les activités du Conseil, au détriment de la police de la pêche, mission régaliennne du CSP.

Les subventions à l'établissement, via l'Etat et le FNSE, ont crû significativement au cours des dernières années, passant de 9,67 millions d'euros en 2001 à 13,6 millions d'euros en 2002 et à 20 millions d'euros en 2003.

Le ministère de l'écologie et du développement durable indique que « *le processus de redressement engagé devrait permettre de limiter la participation de l'Etat à 14 millions d'euros. Un effort sensible de modération des dépenses permettra d'atteindre cet objectif. Toutefois, les marges de manœuvre sont limitées dans la mesure où les charges de personnel représentent l'essentiel des dépenses du conseil supérieur de la pêche* ».

Votre rapporteur spécial relève que le ministère de l'écologie et du développement durable a pris conscience des problèmes auxquels est confronté le Conseil supérieur de la pêche, comme le montre la lettre de mission que la ministre a adressée le 17 mars 2003 à la nouvelle directrice générale du CSP. Ce courrier lui confiait cinq principales tâches :

- trouver des réponses aux difficultés financières du CSP, tant en dépenses qu'en recettes ;
- réaliser un audit complet de l'établissement ;
- réformer les modalités d'organisation et de fonctionnement du CSP ;
- préparer un contrat pluriannuel d'objectifs qui serait applicable à compter du début de l'année 2004, dans la perspective du projet de loi sur l'eau annoncé pour cette même année ;
- engager une réflexion sur l'avenir du CSP et sa transformation éventuelle en agence des milieux aquatiques.

La ministre de l'écologie et du développement durable avait relevé que cette contribution de l'Etat et du FNSE avait « *malheureusement trop rapidement évolué vers une subvention d'équilibre. [...] Cette situation, si elle perdurait, changerait l'essence même du CSP* ». La ministre a ainsi confié à la nouvelle direction de l'établissement la mission d'assainir la situation financière du CSP et de réduire le poids des subventions dans son budget. L'élément essentiel tenait dans la fixation d'objectifs chiffrés et d'un calendrier précis : il s'agit de « *réduire l'aide de l'Etat (y compris FNSE) à 14 millions d'euros dès l'exercice budgétaire 2004, puis à moins de 10 millions d'euros au titre de l'exercice 2005* ».

Cet objectif est donc apparemment tenu en 2004, mais le ministère ne fournit aucune information relative au budget 2004 de l'établissement. Votre rapporteur spécial, qui avait formulé plusieurs propositions afin d'améliorer la situation budgétaire et l'architecture du Conseil supérieur de la pêche, sera particulièrement attentif à la situation de cet établissement.

Les principales propositions de votre rapporteur spécial concernant le Conseil supérieur de la pêche

Des mesures d'urgence pour régler la situation budgétaire du CSP

1. Assainir les finances du Conseil supérieur de la pêche, indispensable préalable à toute réforme ;
2. Mettre un terme à l'accroissement de ses effectifs, voire les réduire mais stabiliser leur affectation afin d'éviter la forte rotation des agents et les vacances de postes ;
3. Engager une réforme de la taxe piscicole afin de la rendre conforme aux normes constitutionnelles ;
4. Mettre en oeuvre une programmation des activités du CSP reposant sur un véritable contrôle de gestion, conformément à l'esprit de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ce qui aurait pour avantage de mieux contrôler l'activité et responsabiliser les agents ;
5. Développer des partenariats, notamment avec les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les agences de l'eau, qui ont des missions similaires, en vue notamment de mutualiser leurs moyens pour réduire les charges de structure ;
6. Réduire le parc automobile du CSP, en améliorer le suivi de la gestion et l'adapter à l'évolution de ses missions ;
7. Mener une réflexion approfondie préalablement à une éventuelle transformation du CSP en une agence des milieux aquatiques, notamment dans le but d'en assurer avec précision les conséquences financières.

Des réformes de l'architecture du CSP

8. Garder les missions générales du CSP tout en réduisant le nombre de membres de son conseil d'administration et en l'élargissant à d'autres acteurs (agences de l'eau notamment) ;
9. Transformer les missions des délégations régionales pour en faire de véritables centres de ressources et d'expertise, en les rapprochant soit des agences de l'eau soit des DIREN, et en supprimant leurs responsabilités de gestion des brigades départementales ;
10. Placer les brigades départementales sous l'autorité du préfet, via les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), afin d'éviter les « doublons » et pour que les missions interservices de l'eau (MISE) ne soient plus une juxtaposition de services ;

4. L'évolution des dépenses de l'agrégat

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses budgétaires de l'agrégat :

Indicateur de coûts : dépenses budgétaires en DO + CP

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2001	2002	2003	PLF 2004
Politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales	33	28	14	14
Police de l'eau et des milieux aquatiques	41	14	9	9
Reconquête de la qualité des milieux marins	25	8	28	3
Systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques	12	19	36	25
Lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole	9	13	17	15
Solidarité et péréquation nationales	5	7	11	20
Préservation, restauration des milieux naturels aquatiques	7	9	6	20
Structures de la politique de l'eau et planification	2	2	3	2
Total	134	100	124	108

Source : PLF 2004, « bleu » Ecologie et développement durable

Ce tableau montre que les crédits consacrés à la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole et aux systèmes d'information sur l'eau diminuent. Ceux consacrés à la reconquête de la qualité des milieux marins sont faibles par rapport aux dépenses 2003, mais en augmentation par rapport aux crédits de la loi de finances initiales pour 2003 (2 millions d'euros).

En revanche, les crédits consacrés à la préservation et à la restauration des milieux aquatiques enregistrent une forte croissance, de même que ceux dédiés à la solidarité et à la péréquation.

Ce tableau témoigne aussi de la faible lisibilité des crédits du ministère de l'écologie. En effet, si les crédits consacrés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques votés en loi de finances augmentent significativement, cela ne se retrouve pas dans les indicateurs de coûts figurant au « bleu », les données 2003 retraçant les dépenses budgétaires, et non les crédits votés en loi de finances. La différence entre les deux données est donc

significative et résulte des reports ainsi que de l'ouverture de crédits en faveur du Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles, à hauteur de 55 millions d'euros. Il doit à cet égard être noté que **le ministère ne fournit aucune prévision de dépenses en gestion**, ce qui est particulièrement regrettable dans la mesure où de telles données étaient disponibles l'an dernier pour les dépenses financées par le FNSE.

C. AGRÉGAT 23 : PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

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

En 2004, hors transferts internes liés à la mise en place de la LOLF, les dotations de cet agrégat s'établissent à **410 millions d'euros**, en progression de 2,3 % par rapport à 2003.

Cette hausse d'environ 9,3 millions d'euros masque un effet de ciseau entre dépenses ordinaires, en baisse, et dépenses en capital, en hausse.

Les dépenses ordinaires s'élèvent à 315.743.500 euros, contre 318.680.673 euros en 2003 (- 0,9 %). On observe une réduction des moyens de fonctionnement comme des moyens d'intervention. L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) voit toutefois ses crédits augmenter (+ 400.000 euros).

Les dépenses en capital augmentent en revanche de manière sensible, puisqu'elles passent de 82.086.000 euros en 2003 à 94.300.000 en 2004 (+ 14 %). Les crédits du titre V diminuent, tandis que ceux du titre VI augmentent sensiblement.

On relève en particulier l'inscription d'une dotation de 8,04 millions d'euros au profit de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), alors que celle-ci était inexistante en 2003. Le contrôleur d'Etat, dans son rapport annuel 2003, avait en effet relevé que *« la trésorerie de l'établissement [posait] aujourd'hui problème compte tenu, notamment, du fait que la loi de Finances 2003 ne [prévoyait] pas l'octroi par le ministère de l'écologie et du développement durable de crédits de paiement sur titre VI »*, ce qui a conduit l'INERIS à recourir à un emprunt d'un montant de 700.000 euros.

L'agrégat 23 finance quatre actions, dont l'évolution des crédits est retracée dans le tableau ci-dessous :

Dépenses budgétaires

(en millions d'euros)

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

Source : PLF 2004 - "bleu" Ecologie et développement durable

1. La prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles

Cette action connaît une croissance forte de ses crédits. Près de 7 millions d'euros seront consacrés à la prévention des risques technologiques.

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels prévoit, autour des 670 établissements Seveso à haut risque, l'élaboration et la mise en œuvre par l'Etat de plans de prévention des risques technologiques et la création de comités locaux d'information et de concertation.

2. La prévention des risques naturels

Sept millions d'euros devraient être consacrés à cette politique, qui passera notamment par le développement de plans de prévention des risques dans les communes exposées à un risque avéré et par l'information des populations au travers de la réalisation de dossiers communaux synthétiques.

3. La préservation de la qualité de l'air

19,6 millions d'euros sont demandés en 2004 au titre de la lutte contre la pollution de l'air, auxquels s'ajoutent 3 millions d'autorisations de programmes.

Le fonctionnement des réseaux de surveillance de la qualité de l'air - cofinancés par l'Etat, les collectivités territoriales et les industriels -

mobilisera 15,6 millions d'euros (DO + AP) dans le budget pour 2004 et 4,66 millions d'euros seront affectés à la poursuite d'études et d'expertises.

4. La lutte contre le bruit

9,21 millions d'euros seront consacrés dans le budget pour 2004 à la lutte contre les nuisances sonores, qui voit ses crédits croître de 170 % après une réduction de moitié en 2003. De nouvelles actions seront lancées au travers du plan d'action contre le bruit.

5. Les dotations des établissements publics

a) L'ADEME

La subvention versée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) par le ministère de l'écologie et du développement durable s'élèvera en 2004 à 100 millions d'euros.

L'ADEME voit son budget de fonctionnement légèrement augmenter, à 29,43 millions d'euros (+ 1,4 %).

En revanche les crédits de paiement (71 millions d'euros) restent stables, tandis que les autorisations de programme (167 millions d'euros) diminuent de 23,4 %.

Les crédits d'intervention de l'ADEME

(en milliers d'euros)

Actions	AP 2003	AP 2004	CP 2003	CP 2004
Energie	61.000	61.000	19.867	19.867
Déchets ménagers et assimilés	85.000	70.000	27.683	28.173
Dépollution des sols	13.000	13.000	4.234	4.234
Ramassage des huiles	19.000	-	6.188	6.188
Isolation acoustique au voisinage des aéroports	17.000	-	5.537	5.047
Lutte contre la pollution atmosphérique	14.000	14.000	4.560	4.560
Surveillance de la qualité de l'air	9.000	9.000	2.931	2.931
Total	218.000	167.000	71.000	71.000

Source : projet de loi de finances pour 2004

La baisse des autorisations de programme s'explique en partie par le fait que les articles consacrés au ramassage des huiles et à l'isolation acoustique au voisinage des aérodromes ne comportent que des crédits de paiement (services votés) consacrés à la poursuite des opérations lancées au titre des lois de finances antérieures.

L'aide à l'isolation phonique des riverains des 10 principaux aéroports est actuellement gérée par l'ADEME. Les crédits affectés à cette opération sont indépendants du montant de la taxe payée par les compagnies aériennes et incluse dans la TGAP, et sont en pratique insuffisants pour couvrir les besoins. A partir du 1^{er} janvier 2004, les gestionnaires des 10 principaux aéroports vont bénéficier du produit de la taxe prélevée sur les compagnies aériennes, conformément au principe de réparation des nuisances qu'elles génèrent. Cette taxe augmentera, de 17 millions d'euros en 2003 à 55 millions par an en 2004. Elle sera désormais directement et intégralement affectée à l'isolation phonique des logements situés dans les plans de gêne sonore et sera modulée en fonction de l'aéroport, du type d'avion et de l'heure de décollage. L'ADEME pourra, à leur demande, assister les gestionnaires d'aéroports en 2004.

Le ramassage des huiles, actuellement financé par l'ADEME, serait transféré à des opérateurs privés qui percevraient une contribution auprès des producteurs d'huile.

La stabilité des crédits de paiement est en revanche inquiétante, dans la mesure où les reports ont été abattus au cours des années passées¹¹. Ceux-ci se sont élevés à 247.119 euros en 2003, ce qui signifie que les crédits disponibles de l'ADEME, après une annulation de crédits de 4,5 millions d'euros, étaient en fait de 313,63 millions d'euros en 2003. Ces crédits auraient été consommés à hauteur de 41 % à la fin du premier semestre.

Ainsi que l'ont relevé l'IGF et l'IGE, « bien loin de s'inscrire dans une logique de lissage du ressaut des besoins de financement de l'ADEME, les reports ont permis de limiter à 71 millions d'euros les CP ouverts en LFI 2003. Le ressaut est annoncé pour le PLF 2004, les besoins en CP étant estimés à 260 millions d'euros. (...) Il faudra donc dégager dans le PLF 2004 les moyens de financer un ressaut de 190 millions d'euros ».

Le transfert du ramassage des huiles et de l'activité du bruit minore ce chiffre, mais est loin de l'annuler.

Une « parade » a donc été trouvée, qui consiste à prélever 210 millions d'euros auprès de quatre agences de l'eau, par le biais d'un

¹¹ Pour l'historique de la situation de l'ADEME, se reporter aux travaux antérieurs de votre rapporteur spécial : « ADEME : la grande illusion », rapport d'information n° 236 (2000-2001).

fonds de concours constitué uniquement de crédits de paiement et à vocation « temporaire », selon le ministère. Ce prélèvement apparaît dans le jaune « *Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours* », qui évoque une « *participation exceptionnelle des agences de l'eau aux dépenses d'investissement du ministère de l'écologie et du développement durable dans le domaine de la politique de l'eau et des milieux humides* ». Sur ces 210 millions d'euros, 135 millions reviendraient à l'ADEME, pour faire face à ses dépenses en matière de déchets, 60 millions iraient à la lutte contre les inondations tandis que 15 millions serviraient à financer les zones naturelles humides.

b) L'INERIS

La dotation pour 2004 de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) est portée à 29,54 millions d'euros en dépenses ordinaires. Les autorisations de programme s'établissent à 7 millions d'euros (- 23 %).

c) L'IRSN

La loi du 9 mai 2001 a créé un établissement public industriel et commercial, l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), en réunissant l'institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) et l'office de protections des rayons ionisants (OPRI). Il effectue des recherches et des expertises sur les risques liés à la radioactivité et leurs conséquences sur l'homme et l'environnement.

Cet institut aura un budget de près de 235 millions d'euros en 2004 (- 0,5 %). Cette dotation est répartie ainsi : 150,91 millions d'euros au titre des recherches et expertises ; 53,78 millions d'euros pour les analyses de sûreté réalisées en soutien de la direction générale de sûreté nucléaire et de la radioprotection ; 30,74 millions d'euros de provision pour les charges fiscales.

D. AGRÉGAT 31 : SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Cet agrégat correspond au périmètre de compétences de deux directions transversales, la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales et la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, qui apportent leur concours à la mise en oeuvre des politiques définies par les autres directions, ainsi qu'aux services de l'inspection générale de l'environnement.

Les dotations demandées à ce titre pour 2004 s'établissent à **231,29 millions d'euros**, en **progression de 5,9 %** par rapport à 2003. Cet agrégat est toutefois affecté par différents changements de périmètre :

- la budgétisation du FNSE : + un million d'euros,
- l'expérimentation pour la mise en œuvre de la LOLF, qui implique des transferts internes entre agrégats : + 7.607.813 euros,
- des transferts entre sections :
 - + 1.730.778 euros pour le transfert de 50 emplois pour les installations classées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie vers le MEDD ;
 - + 612.460 euros du fait du transfert des emplois et des crédits de fonctionnement de la commission nationale du débat public des services généraux du Premier ministre vers le MEDD ;
 - + 619.321 euros pour le transfert d'un emploi budgétaire, des crédits de rémunération de trois agents contractuels (emplois non budgétaires) et des crédits de fonctionnement de la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) ;
 - + 892.697 euros pour le transfert des crédits de rémunération d'un agent contractuel (emploi non budgétaire) et des crédits de fonctionnement de l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) ;
 - - 32.049 euros pour le transfert d'un emploi du MEDD vers le ministère de l'équipement, des transports, du logement du tourisme et de la mer.

Par ailleurs, quatre emplois sont supprimés et dorénavant pris en charge par la collectivité territoriale de Corse.

A périmètre constant, les dotations de l'agrégat s'élèvent donc à 218.998.321 euros pour 2004, ce qui représente une hausse de 0,27 % des crédits.

Les dotations de cet agrégat représentent **27 % du budget de l'écologie et du développement durable**. Elles sont constituées à hauteur de 89,3 % de dépenses ordinaires et de 10,7 % de dépenses en capital.

Cet agrégat permet de financer six actions, dont les crédits évoluent de la manière suivante :

Dépenses budgétaires

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2001	2002	2003	2004	
				PLF	Prévision de dépense en gestion
Expérimentation LOLF	0	0	0	9	9
Appui aux politiques environnementales	20	17	18	14	14
Communication, documentation, information	7	4	6	5	5
Action internationale	3	4	4	3	3
Partenariat associatif, emploi, éducation, verdissement	10	9	8	6	6
Fonctions support	31	55	45	178	48
Moyens en personnel et formation	4	6	8	138	8
Gestion immobilière et logistique	27	49	37	40	40
Mobilisation de la recherche	12	11	11	12	12
Actions en matière de recherche					
INERIS	2	2	3	3	3
AFSSE	0	0	1	1	1
Fonds de la recherche scientifique et technologique	10	9	7	8	8
Développement d'un système d'information et d'observatoires	7	9	8	8	8
IFEN	7	8	6	6	6
Réseaux d'observations	8	1	2	2	2
Intégration de l'environnement dans les politiques publiques	8	7	9	10	10
Evaluation environnementale	0	6	7	8	8
AFSEE		1	2	2	2
Total	78	99	91	231	101

Source : PLF 2004 - "bleu" Ecologie et développement durable

Il convient de bien noter que les crédits inscrits en loi de finances initiale ne correspondent pas aux dépenses effectives en gestion.

Si plus de 231 millions d'euros sont demandés pour 2004, il est prévu de n'en dépenser en gestion que 101 millions, soit environ 43,7 %. Comment expliquer un tel phénomène ?

Cet écart concerne la composante « fonctions support ». Il convient, en effet, de rappeler que le ministère de l'écologie et de l'environnement durable ne dispose pas de ses propres corps de fonctionnaires, ses agents étant issus des corps de fonctionnaires des ministères de l'équipement, de l'agriculture, de l'industrie et de la santé. Les crédits destinés à la rémunération de ces agents sont donc transférés en cours d'exercice aux

ministères gestionnaires. Le ministère ne garde à sa charge que les crédits de rémunération, d'indemnités et de prestations sociales versés aux vacataires, ainsi que la totalité des crédits d'action sociale. Le ministère indique ainsi que « *la différence entre les chiffres 2001, 2002, 2003 et les crédits au titre du projet de loi de finances pour 2004 s'explique par le transfert en gestion en cours d'année de la majorité des crédits de personnel aux ministères gestionnaires* ».

Par ailleurs, les crédits affectés à la gestion immobilière et à la logistique comprennent les crédits de l'administration centrale et des services déconcentrés (DIREN¹² et DRIRE¹³). Les crédits destinés aux DRIRE sont transférés en gestion au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (section industrie).

1. Des effectifs en hausse

Le MEDD verrait le nombre de ses effectifs croître en 2004 de 88 postes par rapport à 2003 : il passerait ainsi de 3.476 postes à 3.564 emplois.

Cette croissance concerne les ouvriers (+ 2) et les titulaires (+ 116), dont le nombre passe à 3.137.

En revanche, **le nombre de contractuels diminuerait (- 30)**, pour s'établir à 381.

Soixante-dix emplois seront créés au ministère : 20 emplois pour le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et 50 emplois pour renforcer les effectifs des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

La croissance des emplois résulte également pour une part de transferts de crédits de rémunération: 50 emplois pour les installations classées, 7 emplois pour la commission nationale du débat public, un emploi pour la mission interministérielle de l'effet de serre neutralisé par le transfert d'un emploi vers le ministère de l'équipement, soit une croissance de 57 emplois au total.

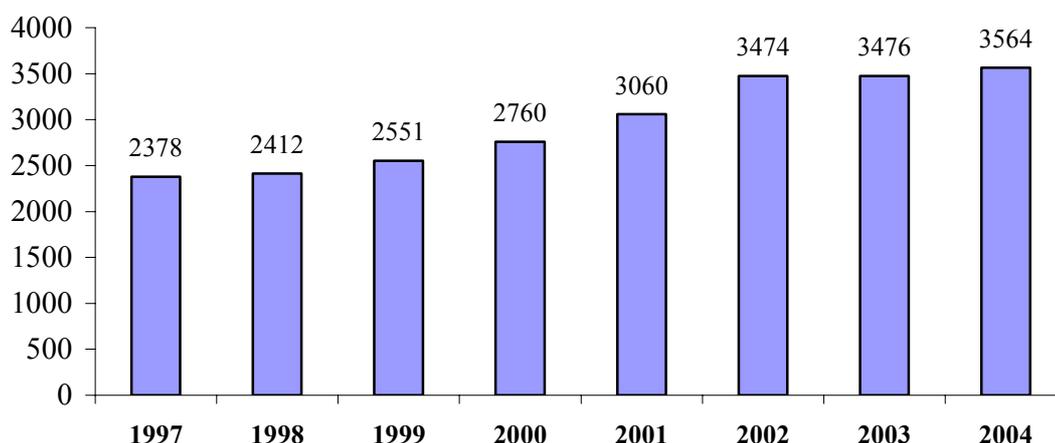
A contrario, 35 départs à la retraite ne seront pas remplacés. Par ailleurs, 4 emplois de personnels de gestion des réserves naturelles sont supprimés pour être dorénavant pris en charge par la collectivité territoriale de Corse.

¹² Direction régionale de l'environnement.

¹³ Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

Il convient de noter une **réduction des crédits de personnel de 739.928 euros** au titre d'un « *ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels* ».

Evolution des effectifs du ministère



Source : PLF 2004

Il convient d'ajouter à ces emplois budgétaires nouveaux **4 créations d'emplois non budgétaires** : 3 emplois à la mission interministérielle de l'effet de serre et un emploi à l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique.

2. Les principaux axes financés par l'agrégat

a) Des effectifs renforcés pour la prévention des risques industriels et des inondations

C'est ainsi que 20 emplois seront créés pour le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) afin de renforcer le dispositif de prévision des crues et que, au total, 100 emplois supplémentaires seront consacrés à l'inspection des installations classées.

b) L'expérimentation de la LOLF en région Midi-Pyrénées

Le ministère de l'écologie expérimentera la mise en œuvre de la LOLF dans toutes ses composantes (structuration en programme et actions, définition des objectifs et des indicateurs, mise en place d'un dialogue de

gestion, application de la fongibilité des crédits...) dans le cadre d'un budget opérationnel local en 2004.

La direction régionale de l'environnement (DIREN) de Midi-Pyrénées a été retenue pour mener cette expérience. Par extension, le ministère a proposé d'intégrer dans le champ de l'expérimentation, pour l'année 2004, l'ensemble des crédits actuellement programmés par la DIREN et donc l'ensemble des ordonnateurs secondaires délégués mettant en œuvre cette programmation, c'est-à-dire essentiellement les directions départementales de l'équipement (DDE) et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

Il pourrait être envisagé d'élargir, en 2005, l'expérimentation à la DRIRE et aux crédits qu'elle programme et gère directement.

Les moyens concernés par l'expérimentation s'élèvent à 9,1 millions d'euros de crédits de paiement et 7 millions d'euros d'autorisations de programme.

c) L'action internationale en matière de développement et de développement durable

La France devrait diminuer sa contribution au programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), qui s'élèvera à 1,68 million d'euros en 2004 contre 2,41 millions d'euros en 2003.

d) Le partenariat avec les associations

En 2004, le ministère apportera son soutien aux associations, à hauteur de 6,2 millions d'euros, contre 8,1 millions d'euros en 2003.

L'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'environnement se sont montrées très critiques dans leur rapport d'enquête sur « *le financement des associations intervenant dans le champ de l'environnement par le ministère de l'écologie et du développement durable* ». Le rapport relevait que « *le faible degré de rigueur dans l'instruction administrative des dossiers de financement des structures associatives, dû au moins pour partie au manque d'outils mis à la disposition des services instructeurs, constitue l'une des principales caractéristiques du dispositif de financement des associations partenaires du ministère de l'environnement. Cette situation est favorisée par un contexte de faible contrainte financière pesant sur la « politique associative » du ministère* ».

Une refonte de la politique associative paraît donc nécessaire et la réduction du montant des subventions est à cet égard un signe encourageant. Il ne suffira toutefois pas : comme le préconise le rapport d'enquête, il appartiendra au ministère de mettre au point une organisation plus rationnelle des travaux, de distinguer nettement le champ de la prestation de services de celui des actions « subventionnables », de revoir la situation juridique de certaines structures financées (CEDRE, associations agréées de qualité de l'air) et de renforcer la capacité de contrôle de l'Etat.

e) Le développement des systèmes d'observation environnementale

Ce programme doit notamment permettre de poursuivre les actions de suivi sur 10 ans des conséquences écologiques de la marée noire consécutive au naufrage de l'Erika : 1,98 million d'euros y seront consacrés.

f) L'expertise et l'évaluation environnementale

Plus de 6 millions d'euros seront consacrés aux crédits d'études en 2004, afin de fonder la légitimité des actions en faveur du développement durable et de mieux évaluer les atteintes portées à l'environnement.

g) L'AFSSE

L'agence française de sécurité sanitaire environnementale verra ses crédits diminuer, pour s'établir à 2,32 millions d'euros en 2004.

h) L'IFEN

L'Institut français de l'environnement disposera d'un budget de 5,82 millions d'euros, en diminution de 3,3 %.

i) L'INERIS

L'INERIS recevra 4,57 millions d'euros au titre de l'agrégat 31, qui serviront notamment à développer un pôle de référence en matière de gestion des risques et d'impact des substances chimiques sur les écosystèmes, à renforcer l'activité de recherche et à recentrer les prestations aux entreprises.

L'INERIS : une gestion positive

L'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé par décret du 7 décembre 1990 à partir du centre d'études et de recherches de Charbonnages de France et de l'institut de recherche chimique appliquée.

Il a pour mission de réaliser ou de faire réaliser des études et des recherches permettant de prévenir les risques que les activités économiques font peser sur la santé des personnes et des biens, ainsi que sur l'environnement et de fournir toute prestation destinée à faciliter l'adaptation des entreprises à un tel objectif.

L'INERIS **reçoit des subventions** du ministère de l'écologie et du développement durable, du ministère de l'industrie et du budget civil de recherche-développement (BCRD), ainsi que des financements ponctuels sur divers programmes (collectivités territoriales, financements communautaires, autres établissements publics). Il **reçoit d'autre part une participation financière de Charbonnages de France**, dans le cadre d'un programme d'études et de recherche soumis à l'approbation du ministre de l'industrie. Ce financement est appelé à décroître jusqu'à la fin de l'exploitation des mines en 2005. Enfin, **ses prestations sont rémunérées**.

Ses moyens humains ont crû au cours des années passées. **Ses effectifs budgétaires s'élèvent à 531 emplois en 2003**. En raison des contraintes budgétaires, l'établissement devrait toutefois marquer une **pause dans la croissance des effectifs** (+ 5 postes seulement).

La dotation en CP versée à l'INERIS par le ministère de l'écologie et du développement durable (y compris la part relevant du BCRD) devrait croître significativement en 2004 : elle s'établirait à **34,1 millions d'euros** (+ 60 %). Les crédits du titre IV diminueraient, pour s'établir à 23,2 millions d'euros (- 5,9 %). En revanche, les dotations du titre VI seraient multipliées par quatre et passeraient à 10,9 millions d'euros, afin, notamment de mettre à niveau les équipements scientifiques et techniques et d'adapter les locaux aux normes de sécurité. Les autorisations de programmes baisseraient : elles s'établiraient à 10,1 millions d'euros, contre 12,2 millions d'euros en 2003 (- 17,2 %).

Le contrôleur d'Etat indique que, *« après avoir enregistré des pertes importantes et avoir atteint une situation de quasi équilibre en 1997 et 1998, l'Ineris réalise des bénéfices depuis 1999. Le redressement paraît donc convenablement engagé, même s'il n'est pas suffisant pour améliorer le bilan »*.

Il relève toutefois que *« la trésorerie de l'établissement pose aujourd'hui problème compte tenu, notamment, du fait que la loi de Finances 2003 ne prévoit pas l'octroi par le ministère de l'écologie et du développement durable de crédits de paiement sur titre VI »*, ce qui a conduit l'INERIS à recourir à un emprunt d'un montant de 700.000 euros. **Cette situation explique la croissance de la dotation en CP prévue pour 2004.**

Il note enfin que *« ses dirigeants l'ont engagé dans une politique de modernisation et de recherche de qualité qui lui offre de bonnes chances de continuer de gagner des parts sur un marché en expansion »*.

Source : rapport annuel 2003 des contrôleurs d'Etat

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du chapitre 44-10 « protection de la nature et de l'environnement » du budget de l'écologie et du développement durable de 121.000 euros, dont 14.500 euros sur l'article 06 « évaluation environnementale et économie : crédits non déconcentrés », 54.500 euros sur l'article 10 « préservation et gestion des milieux naturels, sites et paysages : crédits non déconcentrés », 15.500 euros sur l'article 36 « gestion des eaux et des milieux aquatiques : crédits non déconcentrés », 30.500 euros sur l'article 80 « prévention des pollutions et des risques : crédits déconcentrés » et 6.000 euros sur l'article 90 « prévention des pollutions et des risques : crédits non déconcentrés ».

Par ailleurs, le chapitre 67-20 « protection de la nature et de l'environnement : subventions d'investissement » a été abondé, à titre non reconductible, de 15.000 euros en autorisations de programme et de 15.000 euros en crédits de paiement sur l'article 40 « prévention des pollutions et des risques, nuisances urbaines, éco-produit et bruit ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 22 octobre 2003**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, lui présenter son rapport sur les **crédits de l'écologie et du développement durable pour 2004**.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a en préambule souligné le retard pris par le ministère de l'écologie et du développement durable pour répondre au questionnaire budgétaire, nonobstant les dispositions de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il a rappelé que les crédits pour l'écologie et le développement durable s'élevaient en 2004 à 856,14 millions d'euros, en progression apparente de 11,45 % par rapport à 2003. Il a toutefois relevé que cette progression était en grande partie due à la budgétisation du Fonds national de solidarité sur l'eau (FNSE), le ministère de l'écologie et du développement durable voyant ses crédits majorés à ce titre de 83 millions d'euros, soit l'intégralité du prélèvement effectué sur les agences de l'eau. Il a estimé que la budgétisation du FNSE était une opération positive.

Il a observé que l'exécution du budget 2002 témoignait d'améliorations sensibles, soulignant que le taux de consommation global des crédits en 2002 s'était établi à 66,6 % des crédits disponibles, contre 50 % en 2001. Il a précisé que les circonstances de l'exécution 2002 devaient être prises en compte, en particulier l'obligation de reporter 303 millions d'euros de crédits de paiement de la gestion 2002 sur l'exercice 2003. Il a salué les efforts menés par le ministère pour améliorer sa gestion, précisant que ces efforts semblaient se poursuivre en 2003.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a ensuite relevé que le budget de l'écologie et du développement durable restait globalement peu lisible, la nomenclature retenue ne permettant pas, ou mal, d'identifier la plupart des mesures financées par ce budget. Il a toutefois indiqué que des efforts avaient été réalisés afin de mettre en place la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Puis il a observé que, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, il était envisagé d'englober la section budgétaire du ministère de l'écologie et du développement durable dans une mission unique et spécifique au ministère, intitulée « les politiques de l'environnement », comprenant un programme unique composé de quatre actions, réparties en trois actions de politiques et une action support.

Il a noté qu'une réflexion interministérielle était en cours afin de savoir s'il convenait de traiter le budget civil de recherche et développement dans le cadre d'une mission interministérielle, tandis qu'un programme traiterait spécifiquement de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et serait intégré à la mission interministérielle « recherche ».

Il a également indiqué que le ministère de l'écologie expérimenterait en 2004 la mise en œuvre de la LOLF dans toutes ses composantes, dans le cadre d'un budget opérationnel local, celui de la direction régionale de l'environnement de Midi-Pyrénées.

Il a d'autre part relevé que le budget 2004 traduisait un effort de maîtrise de la dépense, même si le nombre global des effectifs devait augmenter de 88 emplois. Il a toutefois mis en évidence que le ministère de l'écologie et du développement durable avait recours à des moyens « détournés » pour financer l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en 2004.

Après avoir mis en perspective la situation de l'ADEME, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a indiqué que celle-ci voyait son budget de fonctionnement légèrement augmenter, à 29,4 millions d'euros, mais que ses crédits de paiement restaient stables, à 71 millions d'euros, tandis que les autorisations de programme diminuaient de 23,4 %.

Il a indiqué que, dans la mesure où les reports avaient précédemment été « abattus », l'année 2004 aurait dû être marquée par une croissance importante des crédits de paiement de l'ADEME pour lui permettre d'assurer ses missions, ce qui n'était pas le cas car une voie « détournée » avait été choisie pour régler ce problème.

Il a fait valoir qu'un moyen de court terme avait été trouvé pour satisfaire ce besoin de financement, qui consistait à prélever 210 millions d'euros auprès de quatre agences de l'eau disposant d'une trésorerie abondante, par le biais d'un fonds de concours constitué uniquement de crédits de paiement et ayant un caractère « temporaire », selon le ministère.

Il a précisé que 135 millions reviendraient à l'ADEME, pour faire face à ses dépenses en matière de déchets, 60 millions d'euros iraient à la lutte contre les inondations, tandis que 15 millions d'euros serviraient à financer les zones naturelles humides.

Il a d'autre part relevé que deux des missions de l'ADEME devraient être transférées l'an prochain. D'une part, l'activité de ramassage des huiles ne serait plus financée par l'ADEME mais confiée à des opérateurs privés. D'autre part, l'activité de lutte contre les nuisances sonores au profit des riverains des aéroports serait transférée, à partir du 1^{er} janvier 2004, aux établissements de gestion de ces infrastructures.

Il a indiqué que ces deux opérations supposaient que des modifications fussent apportées à la taxe générale sur les activités polluantes, ce qui n'apparaissait pas dans le projet de loi de finances pour 2004.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, s'est inquiété des conséquences du prélèvement exceptionnel de 210 millions opéré sur les agences de l'eau, mettant en garde contre le risque d'une hausse des taxes ou d'une baisse des interventions des agences à l'avenir. Il a en outre souhaité obtenir des précisions sur les raisons ayant conduit les agences de l'eau à accumuler une telle trésorerie, dont le montant global atteint plus de 871 millions d'euros.

Sous le bénéfice de ces observations, il a proposé de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité des efforts accomplis par le ministère de l'écologie et du développement durable pour améliorer sa gestion et a interrogé M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, quant à l'opportunité de mener une mission de contrôle auprès des agences de l'eau.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est associé aux remarques de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, puis s'est interrogé sur le lien existant entre la qualité de l'eau et la dépense publique, en insistant sur la problématique de l'assainissement collectif. Il a ensuite souhaité obtenir des précisions sur les difficultés posées par le courrier non adressé, évoquant à ce titre les initiatives prises par le Sénat lors de la précédente discussion budgétaire.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a relevé que certaines terres rendaient des dispositifs d'assainissement absolument nécessaires et indiqué qu'il ne disposait pas, à ce stade, d'informations précises concernant la situation du courrier non adressé, qui constituait en effet un problème incessant.

Il a ensuite relevé que le recyclage des huiles coûtait actuellement plus cher que le brûlage dans les cimenteries et a mis en garde contre le risque d'un accroissement des coûts en cas de création d'une nouvelle filière du type de celle d'Eco-emballage, souhaitant obtenir davantage d'informations sur les modalités de ce transfert.

M. Jacques Baudot a fait part de sa préoccupation en matière d'assainissement, en insistant sur la difficulté que rencontraient les départements pour suivre l'activité des agences de l'eau.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur le rôle du ministère de l'écologie et du développement durable à l'égard de l'office national des forêts (ONF), dont il exerçait la cotutelle avec le ministère de l'agriculture.

En réponse, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a relevé l'importance du rôle des communes dans la définition des projets d'assainissement et indiqué que la tutelle principale de l'ONF était exercée par le ministère de l'agriculture.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'écologie et du développement durable**.

Réunie à nouveau le **jeudi 20 novembre 2003**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé son adoption des crédits de l'écologie et du développement durable, tels qu'amendés par l'Assemblée nationale**.

Réunie le **mercredi 22 octobre 2003**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à **l'examen des crédits de l'écologie et du développement durable**, sur le rapport de **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**.

La commission a alors décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'écologie et du développement durable pour 2004**.

De nouveau réunie le **jeudi 20 novembre 2003**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé son adoption du budget de l'écologie et du développement durable**, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale.