

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapporteur spécial : Mme Fabienne KELLER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. TROIS PROGRAMMES DE NATURES DIFFÉRENTES	7
1. <i>Les crédits de la mission</i>	7
2. <i>La création du programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE) modifie le périmètre de la mission</i>	8
B. LE PLAFOND D'EMPLOIS.....	9
C. LES CRÉDITS DE LA MISSION : LA PARTIE ÉMERGÉE DE L'ICEBERG	10
D. PLUSIEURS OPÉRATIONS DE DÉBUDGÉTISATION DOIVENT ÊTRE PRISES EN COMPTE DANS L'ANALYSE DU BUDGET	11
1. <i>L'affectation de taxes à plusieurs établissements publics</i>	11
2. <i>Le fonds de prévention des risques naturels majeurs au secours de la mission « écologie et du développement durable »</i>	11
E. UNE VOIE ÉTROITE : PAIEMENT DES DETTES OU LANCEMENT D'OPÉRATIONS NOUVELLES ?	12
F. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	12
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	13
A. PROGRAMME 181 : PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS	13
1. <i>Les enjeux du programme</i>	14
a) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement.....	14
b) <i>Quelle sera l'incidence de l'élargissement des missions du fonds de prévention des risques naturels majeurs ?</i>	14
c) <i>Les éléments essentiels concernant les actions du programme</i>	15
(1) <i>60 % des crédits de paiement correspondent à des subventions aux opérateurs du programme</i>	15
(2) <i>Les principaux éléments relatifs aux 40 % de crédits restants</i>	17
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	19
B. PROGRAMME 153 : GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ	21
1. <i>Les enjeux du programme</i>	21
a) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement.....	21
b) <i>Les actions du programme du programme</i>	22
(1) <i>Le poids essentiel des opérateurs</i>	22
(2) <i>Les crédits propres du ministère de l'écologie et du développement durable</i>	23
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	24

C. PROGRAMME 211 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	27
1. <i>Les enjeux du programme</i>	28
a) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement.....	28
b) La gestion des effectifs : une situation particulière qui doit évoluer pour être réellement efficace	28
c) Les autres actions du programme	29
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	30
EXAMEN DES ARTICLES 79 BIS ET 79 TER RATTACHÉS.....	33
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	39
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	43
EXAMEN EN COMMISSION.....	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Au 10 octobre, date limite fixée par la LOLF, votre rapporteur spécial n'avait reçu que **34 % des réponses** au questionnaire qu'il avait adressé à la ministre de l'écologie et du développement durable ;

2) De manière générale, la **justification au premier euro** devra, à l'avenir, être **plus détaillée** ;

3) La mission « Ecologie et développement durable » ne rend compte que d'une **faible partie des dépenses de l'Etat en faveur de l'environnement**. Les emplois rémunérés par les organismes recevant des subventions pour charge de service public sont plus importants que ceux inscrits sur le plafond d'emplois du ministère et les dépenses fiscales, directes ou indirectes, représentent deux fois et demie les crédits de la mission ;

4) La **contrainte budgétaire** sur la mission « Ecologie et développement durable » apparaît **forte** en 2006 et des justifications doivent être apportées s'agissant des échéanciers des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement présentés pour les deux programmes de politiques ; **la voie apparaît étroite entre le paiement des dettes et la conduite d'actions nouvelles** ;

5) Le champ d'intervention du **fonds de prévention des risques naturels majeurs** est élargi par l'article 79 *ter* (nouveau) rattaché à cette mission, afin de compléter les crédits inscrits sur le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » ;

6) Il importe de **clarifier le rôle des responsables de programme au regard des actions relatives à la politique de l'eau**, celle-ci étant partagée entre les programmes « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « Gestion des milieux et biodiversité » ; une réorganisation de la direction de l'eau en fonction des programmes pourrait être envisagée ;

7) Compte tenu des intentions du gouvernement de redéployer les crédits normalement destinés au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ce qui ne correspond plus à la justification au premier euro présentée dans le bleu, votre rapporteur spécial vous propose de **réduire du montant correspondant (7,4 millions d'euros) les crédits du programme « gestion des milieux et biodiversité » et de majorer de 3.448.752 euros les crédits du programme « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » (titre 2), afin d'accroître de 54 ETPT les effectifs des services d'inspection des installations classées**, le plan de renforcement des effectifs sur la période 2004-2007 n'étant pas respecté ;

8) L'effort mené en faveur du réseau « Natura 2000 » traduit les **contraintes communautaires** qui pèsent sur la France ;

9) La situation particulière du ministère de l'écologie et du développement durable en matière de **gestion des effectifs** n'apparaît pas satisfaisante ;

10) La réflexion sur les indicateurs de performance doit se poursuivre, **certain indicateurs étant trop larges pour permettre d'apprécier l'efficacité des actions** conduites dans le cadre de cette mission.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. TROIS PROGRAMMES DE NATURES DIFFÉRENTES

1. Les crédits de la mission

La mission ministérielle « Ecologie et développement durable » rassemble 632,97 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 615,59 millions d'euros en crédits de paiement (CP), répartis en **trois programmes** :

- le programme « **Prévention des risques et lutte contre les pollutions** », placé sous la responsabilité du directeur de la prévention des pollutions et des risques, qui mobilise 178,1 millions d'euros en AE et 174 millions d'euros en CP (28,3 % des crédits de la mission) ;

- le programme « **Gestion des milieux et biodiversité** », placé sous la responsabilité du directeur de la nature et des paysages, qui se base sur 167,35 millions d'euros en AE et 154,14 millions d'euros en CP (25 % des crédits de la mission) ;

- le programme « **Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable** », placé sous la responsabilité du directeur général de l'administration, qui contient 287,52 millions d'euros en AE et 287,46 millions d'euros en CP (46,7 % des crédits de la mission).

Ces trois programmes ne sont **pas de même nature** : alors que les deux premiers sont des programmes de politiques, le dernier est un programme support qui contient essentiellement des dépenses de personnel.

Il convient de noter que la mission « Ecologie et développement durable » devrait également bénéficier de crédits provenant de **fonds de concours**, à hauteur de 6,5 millions d'euros en AE et 10,5 millions d'euros en CP.

Par ailleurs, **plusieurs dépenses fiscales** contribuent à cette mission et représentent environ **deux fois et demie les crédits de la mission** : leur montant atteint environ **84 millions d'euros** pour les dépenses fiscales directes et **1,49 milliard d'euros** pour les dépenses fiscales qui contribuent aux différents programmes de la mission sans que ce soit leur objet principal.

2. La création du programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE) modifie le périmètre de la mission

La mission « Ecologie et développement durable » est affectée par la mise en place du programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE). **Sept projets sont ainsi transférés vers ce programme** : plan Loire grandeur nature ; programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse ; plan gouvernemental sur le Marais poitevin ; plan Durance multi-usages ; plan eau-agriculture en Bretagne ; plan Rhin et bande rhénane ; plan filière bois en Auvergne et Limousin. Ces actions relèvent essentiellement des programmes « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » (10,6 millions d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP) et « Gestion des milieux et biodiversité » (4,5 millions d'euros en AE et 3,8 million d'euros en CP), la participation du troisième programme étant minime (110.000 euros en AE et 105.000 euros en AP au titre de l'action « développement durable »). **Une fongibilité interministérielle est instaurée dans chaque action du PITE, mais ne peut être étendue à l'ensemble du programme.**

Le rôle du ministère de l'écologie et du développement durable dans la gestion des actions du programme des interventions territoriales de l'Etat

Dès lors qu'il contribue au financement de l'action, le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) est dit « *associé* ». Il n'est pas dessaisi de sa responsabilité quant aux politiques publiques auxquelles ces actions concourent. Le ministère de l'écologie et du développement durable a ainsi souligné à votre rapporteur spécial qu'il conserverait la responsabilité de la mise en œuvre de sa politique alors qu'il ne disposerait plus de la maîtrise de la définition, ni du suivi, des objectifs. Ce type de situation recouvre notamment le plan d'action Marais poitevin, la Filière bois en Auvergne et en Limousin ou le plan Rhin et bande rhénane. Le rôle du ministère de l'écologie et du développement durable se limitera, en l'espèce, à donner un avis sur les propositions de valeurs-cibles formulées par les préfets en fonction des objectifs assignés à l'action et à recevoir les informations transmises par les préfets de région sur les modalités de mise en œuvre de l'action du PITE (consommations de crédits pour les destinations qui les concernent ou résultats affichés par les indicateurs et calculs qui ont permis de les obtenir). Le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué à votre rapporteur spécial que « *dans l'hypothèse d'une mise en cause de l'Etat à l'échelle nationale ou communautaire, le partage induit par le PITE entre pilotage budgétaire relevant du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et pilotage technique relevant du ministère associé contribuera sans nul doute à une dilution des responsabilités* » ;

Le MEDD peut également être qualifié de « *ministère référent* » lorsqu'il est désigné comme **responsable politique de l'action**. Tel est notamment le cas pour le Plan Loire grandeur nature. Les crédits transférés seront alors gérés dans un budget opérationnel de programme (BOP), dont la responsabilité incombera au préfet de région territorialement compétent. Ce BOP comprendra, en recettes, les contributions des ministères et les fonds de concours et, en dépenses, les activités qui seront sélectionnés par le préfet, une fongibilité interministérielle étant autorisée au sein de l'action. Le MEDD sera amené à animer le débat interministériel et à piloter le dialogue de gestion avec le préfet de la région Centre en lui fixant des objectifs et des critères d'évaluation. A ce titre, il devra recevoir régulièrement du préfet de région toute information lui permettant de suivre l'exécution de l'action qu'il transmettra aux ministères associés.

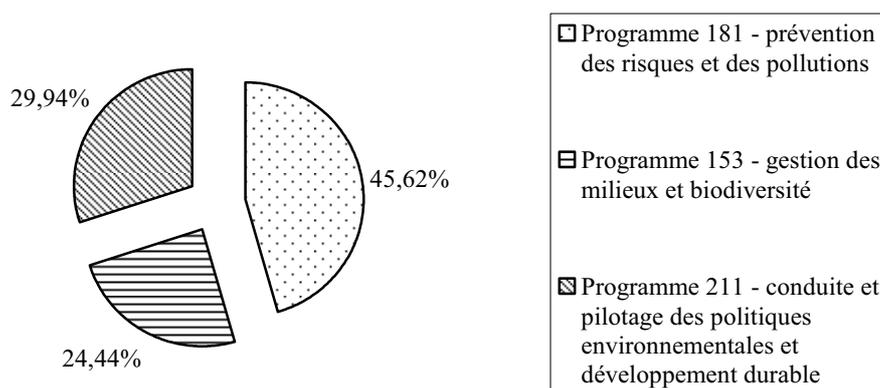
Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

B. LE PLAFOND D'EMPLOIS

Les effectifs de la mission « Ecologie et développement durable » s'élèvent à 3.717 ETPT¹. Ce plafond correspond à un socle 2005 de 3.647 ETPT auxquels s'ajoutent 46 ETPT provenant d'un transfert des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) au titre du renforcement des installations classées et 26 ETPT provenant d'un transfert des emplois de l'INSEE correspondant aux personnels des corps concernés exerçant au ministère de l'écologie et du développement durable, tandis que deux emplois ont été supprimés.

La ventilation analytique des effectifs entre les programmes fait apparaître le schéma suivant :

Ventilation analytique des effectifs entre les programmes



Il convient de relever que **les emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public à partir de cette mission sont plus importants que ceux du ministère**, puisqu'ils s'élèvent à 4.721,5 ETPT.

En outre, les agences de l'eau, qui ne reçoivent pas de subvention pour charges de service public, emploient 1.848 ETPT.

¹ *Equivalents temps plein travaillés.*

C. LES CRÉDITS DE LA MISSION : LA PARTIE ÉMERGÉE DE L'ICEBERG

La portée des crédits de la mission « Ecologie et développement durable » doit être fortement relativisée, dans la mesure où elle ne représente qu'une **faible partie des dépenses** menées en faveur de l'environnement.

Tout d'abord, on notera que plusieurs programmes figurant dans d'autres missions (« Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », « Sécurité sanitaire » et « Développement et régulation économiques ») contribuent à la mise en œuvre des politiques de cette mission. Le montant des crédits ainsi déversés vers la mission « Ecologie et développement durable » par les ministères partenaires est loin d'être négligeable puisque, avec 94,8 millions d'euros, il représente environ 15,4 % des crédits de la mission.

De manière plus globale, les crédits de la mission « Ecologie et développement durable » ne représentent que **23,3 % de l'ensemble des crédits de l'Etat consacrés à cette politique**, qui s'élèvent à 2.638,66 millions d'euros, d'après les données du jaune « Effort financier consenti en 2005 et prévu en 2006 au titre de la protection de la nature et de l'environnement ».

Le poids de la mission « Ecologie et développement durable » est également trompeur dans la mesure où elle ne rend pas intégralement compte des dépenses menées par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable. **Elle exclut en particulier les agences de l'eau, financées par ressources propres**, qui ont ainsi contribué à hauteur de 2,2 milliards d'euros à l'effort en faveur de l'environnement en 2004.

On relèvera que, à côté des actions menées par l'Etat, les départements ont consacré 1,33 milliard d'euros et les régions, 692 millions d'euros, au profit de la protection de l'environnement en 2002.

Les crédits de la mission « Ecologie et développement durable » ne représentent qu'une très faible part de la dépense nationale liée à l'environnement : si l'on se base sur les données 2003 (26,75 milliards d'euros au total), **les crédits de cette mission ne couvrent que 2,3 % de la dépense nationale.**

D. PLUSIEURS OPÉRATIONS DE DÉBUDGÉTISATION DOIVENT ÊTRE PRISES EN COMPTE DANS L'ANALYSE DU BUDGET

1. L'affectation de taxes à plusieurs établissements publics

Le projet de loi de finances pour 2006 contient plusieurs articles prévoyant l'affectation de taxes aux opérateurs de la mission « Ecologie et développement durable », ce qui invite à analyser de manière prudente l'évolution de certains crédits :

- l'article 43 prévoit l'affectation à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel, dont le produit s'élève à **170 millions d'euros** ;

- l'article 44 prévoit l'affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres de 80 % du droit de francisation et de navigation, soit des recettes d'environ **28 millions d'euros** pour le Conservatoire ;

- l'article 45 propose l'affectation à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) du produit de droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser, soit **6 millions d'euros**.

En outre, il ressort des débats à l'Assemblée nationale que le produit de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicables aux véhicules à forte émission de CO₂ créée par l'article 12 du projet de loi de finances pour 2006 (environ **12 millions d'euros**) serait également affecté à l'ADEME, même si le texte de l'article, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, ne le prévoit pas.

Au total, les recettes fiscales nouvelles affectées aux établissements publics sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable atteindraient donc **216 millions d'euros**, soit l'équivalent de **35 % des crédits de la mission « Ecologie et développement durable »**.

2. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs au secours de la mission « écologie et du développement durable »

Par ailleurs, le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier », devrait également venir compléter les actions menées dans le cadre du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions ».

L'Assemblée nationale a ainsi adopté un nouvel article 79 *ter*, issu d'un amendement du gouvernement, qui tend à élargir le champ d'intervention

de ce fonds. Ce point est analysé dans le cadre de l'examen de l'article 79 *ter* (nouveau) rattaché à la présente mission.

E. UNE VOIE ÉTROITE : PAIEMENT DES DETTES OU LANCEMENT D'OPÉRATIONS NOUVELLES ?

Les auditions des responsables de programme auxquelles a procédé votre rapporteur spécial et l'analyse des crédits des différents programmes montrent que la mission « Ecologie et développement durable » est confrontée à un équilibre difficile entre le paiement des dettes et le lancement d'opérations nouvelles. Ce point fait l'objet de développements dans les parties consacrées à chaque programme.

De ce point de vue, le budget 2006 témoigne de la contrainte qui pèse sur le budget de l'Etat et laisse augurer de choix difficiles en gestion.

F. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

La partition de la mission en trois programmes n'a pas évolué depuis la maquette présentée en juin 2004. En particulier, la politique de l'eau est répartie entre les deux programmes de politiques : « Prévention des risques naturels et lutte contre les pollutions » et « Gestion des milieux et biodiversité ».

Les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur spécial ont fait apparaître que les responsables de programme avaient tendance à raisonner toujours comme directeurs d'une administration centrale, et ainsi à séparer les actions relevant de la direction de l'eau de celles relevant de leur propre direction. **Ceci conduit à s'interroger sur la manière de conduire l'exécution des programmes** : envisagerait-on de ne pas faire jouer la fongibilité au sein des programmes entre les actions relevant de la direction de l'eau et celles relevant des autres directions ?

L'absence de programme « eau » au sein de la mission « Ecologie et développement durable » ne doit pas conduire à un jeu de renvoi des responsabilités administratives. De ce point de vue, votre rapporteur spécial estime qu'une réorganisation de la direction de l'eau en fonction des programmes définis actuellement devrait être étudiée.

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 181 : PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

Le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » regroupe les crédits liés à la lutte contre les pollutions, les risques technologiques et naturels, la gestion des crues et la lutte contre le changement climatique, répartis en six actions :

Présentation par action des crédits demandés pour 2006

(en euros)

Action	Autorisations d'engagement	Variation 2006/2005 (en %)	Crédits de paiement	Variation 2006/2005 (en %)
01 - Prévention des risques technologiques et des pollutions	71 261 192	-39,2	68 030 027	-13,3
02 - Prévention des risques naturels	12 352 592	-31,0	6 413 499	-49,0
03 - Gestion des crues	52 145 700	-12,1	35 967 139	-23,5
04 - Gestion des déchets et évaluation des produits	20 958 091	-78,0	41 514 013	25,6
05 - Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	10 948 800	-12,2	11 963 800	58,7
06 - Lutte contre le changement climatique	10 437 122	-89,4	10 377 519	-55,7
Total	178 103 497	-55,5	173 995 997	-13,9

Il faut toutefois noter que **les crédits de soutien venant d'autres programmes majorent les crédits de celui-ci de 150,4 millions d'euros**, 120,9 millions provenant du programme support de la mission « Ecologie et développement durable » et le reste de programmes contenus dans quatre missions différentes.

En outre, ce programme devrait bénéficier de fonds de concours à hauteur de 4,29 millions d'euros en AE et 8,29 millions d'euros en CP.

1. Les enjeux du programme

a) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement

Votre rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur l'échéancier des crédits de paiement associé aux autorisations d'engagement. Le bleu « Ecologie et développement durable » fait apparaître le tableau suivant :

Echéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement

(en euros)

	Autorisations d'engagement demandées pour 2006 et engagements antérieurs	Crédits de paiement	
		demandés pour 2006	à ouvrir après 2006
Incidence des autorisations d'engagement demandées pour 2006	178 103 497	98 627 547	79 475 950
Incidence des autorisations de programme engagées avant 2006*	212 242 971	75 368 450	136 874 521
Total pour le programme	390 346 468	173 995 997	216 350 471

* Estimation réalisée sur la base de la nomenclature de l'ordonnance organique de 1959

Les auditions auxquelles votre rapporteur spécial a procédé ont mis en évidence les **difficultés rencontrées par le ministère de l'écologie et du développement durable à honorer les engagements pris antérieurement**. Celui-ci est ainsi tiraillé entre la nécessité de payer ces engagements et de lancer de nouveaux projets. **Votre rapporteur spécial craint que l'on ne rigidifie de manière excessive les dépenses menées au titre de la mission « Ecologie et développement durable » et souhaite obtenir des précisions du gouvernement sur ce point.**

En outre, elle s'interroge sur les **différences constatées entre les autorisations d'engagement ouvertes par rapport aux crédits de paiement** prévus selon les actions considérées. Si la répartition des crédits par action n'a qu'une valeur indicative, ces différences, parfois importantes, entre AE et CP méritent une justification précise de la part du gouvernement. Votre rapporteur spécial s'interroge sur la capacité du ministère de l'écologie et du développement durable à assurer la réalisation concrète de certaines actions et souhaite que la lumière soit faite sur ce point.

b) Quelle sera l'incidence de l'élargissement des missions du fonds de prévention des risques naturels majeurs ?

L'élargissement des missions du fonds de prévention des risques naturels majeurs envisagé par le gouvernement servirait à compléter les actions menées dans le cadre de ce programme.

Il a ainsi été indiqué à votre rapporteur spécial que la justification des crédits au premier euro tenait compte de l'apport de ce fonds, ainsi qu'en témoigne l'absence d'autorisations d'engagement pour les aides aux travaux des collectivités territoriales en matière de risques naturels, prévues par l'action n° 2 « prévention des risques naturels ».

De même, les objectifs et indicateurs assignés au programme auraient été conçus en tenant compte de l'élargissement des missions de ce fonds. Ceci pourrait expliquer le fait que les crédits inscrits sur ce programme paraissent parfois insuffisants pour faire face aux ambitions exprimées dans la justification au premier euro présentée au bleu.

Votre rapporteur spécial souhaite que le gouvernement fournisse des précisions sur l'élargissement des missions du fonds de prévention des risques naturels majeurs : quel en sera l'impact pour le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » ?

c) Les éléments essentiels concernant les actions du programme

Au-delà des remarques qui précèdent, votre rapporteur spécial souhaite mettre en relief certains points essentiels du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions ».

(1) 60 % des crédits de paiement correspondent à des subventions aux opérateurs du programme

Il doit, tout d'abord, être relevé que **plus de 45 % des autorisations d'engagement et plus de 60 % des crédits de paiement du programme représentent des subventions aux opérateurs (106,6 millions d'euros)**. Les emplois rémunérés par les opérateurs, hors plafond d'emplois du ministère, s'élèveraient à **1.977 ETPT¹**.

S'agissant de ces opérateurs, votre rapporteur spécial souhaite mettre en évidence deux éléments :

1- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) devrait connaître une augmentation réelle de ses moyens et, de ce fait, les crédits de paiement inscrits sur le budget de la mission pourraient être redéployés en gestion. Les autorisations d'engagement relevant du budget d'intervention devraient, en revanche, connaître une diminution. Les données transmises par l'ADEME à votre rapporteur spécial font apparaître l'évolution suivante :

¹ *Equivalent temps plein travaillés.*

Evolution des crédits de paiement de l'ADEME depuis 2003

(en millions d'euros)

Contributeur	EPRD 2003	EPRD 2004	EPRD 2005	Projet EPRD 2006 au 07/10/2005
Recherche	23,116	19,903	28,422	29,023
Industrie	47,335	48,579	50	38,582
Ecologie	355,544	235,43	193	63
Taxes				185
Total crédits de paiement	425,995	303,912	271,422	315,605

Source: ADEME

Pour autant, cette hausse des crédits de paiement, qui résulte de l'attribution des taxes, ne place pas l'ADEME dans une position confortable. En effet, l'agence a indiqué à votre rapporteur spécial que le déficit cumulé de crédits de paiement devrait atteindre 74,7 millions d'euros fin 2005 et que le déficit de crédits de paiement au titre de l'exercice 2006 représenterait environ 28,3 millions d'euros, cette situation conduisant l'ADEME à définir des niveaux de priorité de paiement.

Votre rapporteur spécial souhaite connaître les intentions du ministère de l'écologie et du développement quant aux dotations accordées à l'ADEME.

2- L'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), qui succède à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE), doit faire l'objet d'une attention particulière. En effet, lors d'un colloque organisé au Sénat le 10 octobre 2005, le président du conseil d'administration de cette agence a mis en cause la qualité des expertises menées par l'AFSSE. Le ministère de l'écologie et du développement durable a fait savoir qu'une mission d'inspection avait été diligentée depuis lors. **Votre rapporteur spécial y sera d'autant plus attentif que la Cour des comptes a récemment mis en évidence certaines faiblesses de cette agence, qui devrait percevoir 3,21 millions d'euros en AE et CP au titre de ce programme, et environ 17,5 millions d'euros au total, pour un effectif total de 84 ETPT.**

L'analyse du ministère de l'écologie et du développement durable sur les suites à donner au référé de la Cour des comptes relatif à l'AFSSE

La Cour des comptes a rendu, en mars 2005, un référé n° 41371 relatif à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale. Elle y relevait, en particulier, que :

- l'AFSSE n'était pas en situation de remplir sa mission essentielle de coordination dans le domaine de la santé environnementale, notamment de coordination des activités d'évaluation conduites par les autres organismes intervenant dans son champ de compétence, Le ministère de l'écologie ;

- l'Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation et l'Institut de veille sanitaire continuaient à traiter de santé environnementale alors que la création de l'AFSSE aurait dû conduire à redéfinir les missions de ces deux établissements publics.

Interrogé par votre rapporteur spécial, le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué, dans les propos qui suivent, les suites qu'il entend donner aux conclusions de la Cour des comptes :

« S'agissant de la mission de coordination dans le domaine de la sécurité environnementale confiée à l'AFSSE, la Cour a relevé que le décret du 1^{er} mars 2002 n'a fait que dresser la liste des quinze établissements concernés sans fixer précisément les modalités de coopération scientifique ni les relations financières qui ont vocation à s'instaurer entre lesdits établissements et l'agence. Compte tenu de la grande diversité de ces organismes, tant sur le plan institutionnel (nature juridique, missions, mode de financement, autorités de tutelle) qu'en ce qui concerne leur rôle effectif en matière de sécurité environnementale, il n'a pas paru opportun de définir a priori un cadre réglementaire uniforme pour leurs relations avec l'AFSSE. En revanche, ces relations seront décrites de manière détaillée dans des conventions particulières conclues par l'agence avec chacun de ses partenaires, en accord avec les différents ministères de tutelle concernés.

« S'agissant de la définition des attributions respectives de l'AFSSE, de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Institut de veille sanitaire (INVS), les pouvoirs publics procéderont aux clarifications souhaitées par la Cour.

« En ce qui concerne les activités d'expertise, il paraît souhaitable que l'AFSSE concentre ses compétences et ses moyens sur un ensemble de domaines prioritaires, tels qu'ils ont été définis dans le plan stratégique adopté par le conseil d'administration de l'agence en décembre 2004. Le ministère de l'écologie et du développement durable entend donc conserver par ailleurs des capacités d'expertise ponctuelle sur des sujets sur lesquels une saisine de l'AFSSE semblerait inopportune.

« S'agissant de la nécessaire coordination des conseils scientifiques des agences de sécurité sanitaire, les dispositions appropriées sont en cours de mise au point. Quant à l'indépendance des experts appelés à intervenir en matière de sécurité sanitaire environnementale, elle sera assurée dans des conditions analogues à celles retenues pour les experts de l'AFSSA ».

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

(2) Les principaux éléments relatifs aux 40 % de crédits restants

S'agissant des crédits relevant du ministère, les principaux éléments notables du projet de budget pour 2006 sont les suivants :

1- Alors que le ministère entend renforcer le contrôle des installations classées, le plan de renforcement des effectifs annoncé à la suite de la catastrophe de l'usine AZF n'est pas respecté. En effet, il prévoyait une croissance de 400 postes des effectifs de contrôle des installations classées, dont 200 créations nettes, sur la période 2004-2007. Si le rythme annoncé a été tenu la première année avec l'affectation de 100 postes supplémentaires en 2004, **le plan a connu dès 2005 – avec une croissance de seulement 50 postes – un ralentissement qui se confirme en 2006**, puisque le projet de budget ne prévoit d'affecter au contrôle des installations classées que 46 postes supplémentaires, par redéploiement. **Votre rapporteur spécial souhaite qu'un effort particulier soit mené dans ce domaine et proposera un amendement en ce sens.** On rappellera, en effet,

que l'on comptait, fin 2004, environ 61.300 établissements comprenant au moins une installation soumise à autorisation et, parmi ceux-ci, 1.074 établissements présentant des risques d'accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et 23.000 élevages.

2- S'agissant de la **prévention des risques naturels**, les crédits budgétaires seront complétés par les interventions du fonds de prévention des risques naturels majeurs. Votre rapporteur spécial relève toutefois que le différentiel entre les autorisations d'engagement (12,35 millions d'euros) et les crédits de paiement (6,4 millions d'euros) consacrés à cette action mériterait des explications complémentaires.

3- Outre des transferts à destination des collectivités territoriales, l'action n° 3 « **gestion des crues** » devrait notamment mobiliser 8,33 millions d'euros en faveur du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et des services de prévision des crues. Il convient de signaler que **Météo-France** recevrait également 225.700 euros pour l'appui apporté à ces services au titre de ce programme et 1,55 million d'euros en AP et 956.800 euros en CP au titre du programme « Gestion des milieux et biodiversité ». Votre rapporteur spécial souhaite obtenir une justification précise des ces crédits.

4- Ensuite, les crédits inscrits sur la mission « Ecologie et développement durable » au titre de la **lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques** sont très faibles par rapport aux dépenses engagées dans ce domaine, notamment par les agences de l'eau.

5- Enfin, les crédits propres du ministère de l'écologie et du développement durable consacrés à la **lutte contre le changement climatique** sont infimes (moins de 380.000 euros en CP) et serviront notamment à mener des études relatives à la mise en place du marché de permis d'émission de gaz à effet de serre. D'après les premiers résultats transmis à votre rapporteur spécial, les montants d'allocation retenus dans le cadre du plan national d'allocation de quotas (PNAQ) ont été acceptés par la très grande majorité des entreprises. Les déclarations d'émission de CO₂ faites au printemps 2005 pour l'année 2004 tendent à montrer que **les allocations de quotas du PNAQ s'avèreront globalement peu contraignantes par rapport aux émissions réelles des installations concernées. L'effort de réduction des émissions de CO₂ demandé aux entreprises serait donc, sauf cas particulier, peu important pour la première période d'allocation.**

2. Les objectifs et indicateurs

Le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » comprend sept objectifs et 17 indicateurs.

Certains de ces indicateurs sont manifestement **trop larges pour permettre d'apprécier l'efficacité des actions menées par le ministère de l'écologie et du développement durable au titre de cette mission**, notamment les indicateurs associés aux objectifs « réduire la production de déchets, les recycler davantage et diminuer l'impact de leur gestion sur la santé et l'environnement », « réduire les pollutions par l'amélioration du taux de conformité aux directives européennes sur la pollution de l'eau » et « inciter les acteurs sociaux économiques et les pouvoirs publics à l'utilisation rationnelle de l'énergie et au développement des énergies renouvelables ».

Un effort de réflexion doit donc encore être mené pour mettre en rapport les indicateurs de performance avec les moyens d'action réels du ministère.

Les principales observations et questions de votre rapporteur spécial sur le programme 181 : « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »

1) La justification au premier euro devra, à l'avenir, être plus détaillée, notamment pour les actions « prévention des risques naturels », « gestion des crues » et « lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques » ;

2) Les crédits de ce programme seront complétés par ceux du fonds de prévention des risques naturels majeurs ;

3) Des justifications doivent être apportées s'agissant de l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

4) Le ministère de l'écologie et du développement durable entend-il redéployer, en gestion, une partie des subventions qui devraient être accordées à l'ADEME, cette agence devant connaître une croissance de ses crédits de paiement ?

5) Le plan de renforcement des effectifs des services d'inspection des installations classées n'est pas respecté ;

6) Des précisions doivent être apportées concernant les subventions versées à Météo-France dans le cadre de ce programme et du programme « Gestion des milieux et biodiversité » ;

7) La réflexion sur les indicateurs de performance doit se poursuivre, certains indicateurs étant trop larges pour permettre d'apprécier l'efficacité des actions conduites dans le cadre de cette mission.

B. PROGRAMME 153 : GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ

Le programme « Gestion des milieux et biodiversité » retrace les dépenses liées à la préservation de la biodiversité et des espaces naturels, y compris dans le domaine aquatique. Ces crédits sont répartis en quatre actions, ainsi que le montre le tableau suivant :

Présentation par action des crédits demandés pour 2006

(en euros)

Action	Autorisations d'engagement	Variation 2006/2005 (en %)	Crédits de paiement	Variation 2006/2005 (en %)
01 - Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	33 406 040	-13,1	36 664 423	-1,3
02 - Gouvernance dans le domaine de l'eau	7 016 000	-24,6	7 016 000	-23,1
03 - Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages	45 713 253	-12,1	44 129 430	-6,3
04 - Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel	81 218 250	0,1	66 332 169	-6,9
Total	167 353 543	-7,5	154 142 022	-6,4

Il faut toutefois noter que **les crédits de soutien venant d'autres programmes sont plus importants que les crédits propres à ce programme, puisqu'ils les majorent de près de 157,1 millions d'euros**, 91,8 millions d'euros provenant du programme support de la mission « Ecologie et développement durable » et le reste de programmes contenus dans deux missions différentes.

Ce programme devrait également bénéficier de fonds de concours à hauteur de 1,56 million d'euros en AE et CP.

1. Les enjeux du programme

a) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement

Comme pour le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », il est important de prêter attention à l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement, ainsi que le retrace le tableau qui suit.

Echéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement

(en euros)

	Autorisations d'engagement demandées pour 2006 et engagements antérieurs	Crédits de paiement	
		demandés pour 2006	à ouvrir après 2006
Incidence des autorisations d'engagement demandées pour 2006	167 353 543	137 796 639	29 556 904
Incidence des autorisations de programme engagées avant 2006*	75 822 186	16 345 383	59 476 803
Total pour le programme	243 175 729	154 142 022	89 033 707

* Estimation réalisée sur la base de la nomenclature de l'ordonnance organique de 1959

Les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur spécial ont montré que le ministère de l'écologie et du développement durable était contraint, pour mener des actions nouvelles, de mettre en place un système d'étalement de la dette. **Votre rapporteur spécial souhaite obtenir des précisions sur ce point et connaître l'état exact des dettes du ministère, afin de pouvoir disposer d'une vision claire des enjeux à venir.**

b) Les actions du programme du programme

(1) Le poids essentiel des opérateurs

Environ **62,4 % des crédits de paiement** (154,1 millions d'euros) et 59 % des autorisations d'engagement de ce programme correspondent à des subventions aux opérateurs de ce programme. Ces derniers s'appuient sur 3.417 ETPT et, certains opérateurs n'ayant pas fait apparaître le nombre d'ETPT (Office national de la chasse et de la faune sauvage et Atelier technique des espaces naturels), 1.770 emplois.

Il convient en outre de relever que les opérateurs les plus importants par les masses financières en jeu – les **agences de l'eau** – ne perçoivent pas de subventions de ce programme. L'action des agences de l'eau se rattachant aux deux programmes de politiques de la mission « Ecologie et développement durable », votre rapporteur spécial souhaite avoir connaissance de la **répartition de leurs moyens** entre les deux grands types d'actions du ministère dans le domaine de la politique de l'eau – lutte contre la pollution et gestion des milieux – afin de pouvoir établir clairement la répartition des compétences entre les deux responsables de programme.

Par ailleurs, il convient de noter que l'affectation, au **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, de 80 % du produit du droit de francisation et de navigation (environ 28 millions d'euros) devrait modifier la répartition des crédits présentée dans le bleu. En effet, celui-ci prévoit l'attribution au Conservatoire de 7,4 millions d'euros en AE et CP. Or, **il ressort des réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial que ces**

crédits ne seraient finalement pas octroyés au Conservatoire, mais redéployés en gestion au profit des actions en faveur de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité. Dans la mesure où ceci ne correspond plus à la justification au premier euro présentée au bleu, **votre rapporteur spécial propose, d'une part, de réduire les crédits du programme du montant correspondant et, d'autre part, d'utiliser une partie de ces crédits pour financer le renforcement des effectifs des services d'inspection des installations classées.**

S'agissant des crédits en faveur de la **biodiversité**, on relèvera que les crédits dévolus aux réserves naturelles devraient connaître une baisse (12 millions d'euros en CP contre 13,37 millions d'euros en 2005), de même que ceux consacrés aux parcs nationaux (31 millions d'euros contre 32,6 millions d'euros en 2005).

La subvention versée au **Conseil supérieur de la pêche** devrait atteindre 10,5 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2005.

Quant à l'**Office national de la chasse et de la faune sauvage**, les crédits versés au titre de cette mission (15,07 millions d'euros, deux fois et demie les crédits accordés en 2005) seront complétés par l'attribution de recettes fiscales à hauteur d'environ 6 millions d'euros. **Votre rapporteur spécial souhaite obtenir des justifications précises concernant l'évolution de ces crédits, la justification au premier euro présentée dans le bleu étant insuffisante.**

(2) Les crédits propres du ministère de l'écologie et du développement durable

S'agissant des crédits restants, on doit relever que les crédits consacrés à la mise en œuvre du **réseau Natura 2000** seront en **progression** (40 millions d'euros en AE contre 25,43 millions en 2005 et 25 millions d'euros en CP contre 19,78 millions en 2005¹). **Cet effort traduit les contraintes qui pèsent sur la France.** En effet, l'année 2006 sera décisive : la France, qui a été condamnée à deux reprises par la Cour des justice des communautés européennes en raison de désignations de zones de protection spéciales (directive « oiseaux ») et de zones spéciales de conservation (directive « habitat »), s'est vue adresser une mise en demeure puis un avis motivé de la part de la Commission européenne, lui demandant de compléter rapidement son réseau de sites « Natura 2000 ». Pour respecter ses engagements, la France doit ainsi achever son réseau (hors sites marins) d'ici le 30 avril 2006, en transmettant à la Commission environ 250 sites manquants au titre des deux directives.

¹ En pratique, la mission ne contient que 36,4 millions d'euros en AE et 22,02 millions d'euros en CP, les autres crédits faisant l'objet de transferts au programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE).

Par ailleurs, les crédits consacrés à la police de l'eau devraient s'élever à 14,7 millions d'euros en CP. Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'efficacité des actions menées. L'indicateur retraçant l'évolution de l'efficacité de la police de l'eau prévoit ainsi que **seulement 10 % de l'activité totale des effectifs des services de police de l'eau sera consacrée aux contrôles, sur la base de 205 jours de travail annuels par ETP et d'une demi-journée par contrôle. Votre rapporteur spécial souhaite que le ministère de l'écologie et du développement durable apporte des précisions sur ce point.**

2. Les objectifs et indicateurs

Le programme « Gestion des milieux et biodiversité » comporte quatre objectifs et sept indicateurs.

Plusieurs de ces indicateurs ne sont pas renseignés actuellement.

Certains d'entre eux apparaissent **trop généraux** pour pouvoir permettre d'apprécier l'efficacité des actions conduites par le ministère de l'écologie et du développement durable, notamment la « variation moyenne depuis 10 ans de l'indice d'évolution de la biodiversité avifaunistique » ou la « réalisation des objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau ».

A contrario, **on peut regretter qu'aucun indicateur ne retrace l'intérêt et l'efficacité du système d'informations sur l'eau**, qui mobilisera près de 23,1 millions d'euros en CP, répartis entre les actions « préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques » et gouvernance dans le domaine de l'eau ».

Enfin, les indicateurs – qui restent à compléter – permettant d'apprécier l'évolution des coûts supportés par le ministère de l'écologie et du développement durable au titre des hectares de surface protégées ou écologiquement intéressantes apparaissent **pertinents**, de même que celui retraçant l'efficacité de la police de l'eau. On peut ainsi s'interroger sur l'accroissement du coût supporté par le ministère de l'écologie et du développement durable au titre des hectares de réserves naturelles nationales et de parcs nationaux.

Les principales observations et questions de votre rapporteur spécial sur le programme 153 : « Gestion des milieux et biodiversité »

- 1) La justification au premier euro devra, à l'avenir, être plus détaillée, notamment pour les actions « préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques » et « gouvernance dans le domaine de l'eau » ;
- 2) Des justifications doivent être apportées s'agissant de l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- 3) Les crédits prévus pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres devant être redéployés en gestion au profit des actions en faveur de la biodiversité, ce qui ne correspond plus à la justification au premier euro présentée au bleu, les crédits du programme doivent être réduits de 7,4 millions d'euros en AE et CP. Aussi votre rapporteur spécial vous propose-t-elle de réduire les crédits de ce programme d'un montant correspondant ;
- 4) Des compléments d'information doivent être apportés concernant la situation de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ;
- 5) La répartition des interventions des agences de l'eau entre ce programme et le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » doit être précisée, afin notamment de clarifier le rôle des responsables de programme ;
- 6) L'effort mené en faveur du réseau « Natura 2000 » traduit les contraintes communautaires qui pèsent sur la France ;
- 7) Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'efficacité des services de police de l'eau, compte tenu de l'indicateur de performance associé au programme ;
- 8) La réflexion sur les indicateurs de performance doit se poursuivre, certains indicateurs étant trop larges pour permettre d'apprécier l'efficacité des actions conduites dans le cadre de cette mission.

C. PROGRAMME 211 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » est essentiellement composé (près de 92 %) de crédits de personnel, qu'il supporte en intégralité, ainsi que le montre le tableau suivant :

Présentation par action des crédits demandés pour 2006

(en euros)

Action	Autorisations d'engagement	Variation 2006/2005 (en %)	Crédits de paiement	Variation 2006/2005 (en %)
01 - Développement durable	9 807 839	-20,1	9 161 321	-20,8
02 - Connaissance environnementale	2 846 000	-9,6	2 846 000	-16,3
03 - Action internationale	2 467 042	-13,4	2 558 292	-10,7
04 - Qualité et efficacité de la police de l'environnement	1 057 249	-2,8	1 057 249	-2,8
05 - Management et soutien	263 338 205	45,1	264 205 080	44,8
06 - Information et communication	2 068 707	-17,2	2 068 707	-17,2
07 - Evaluation et expertise	4 000 000	-10,5	3 628 210	-14,1
08 - Commission nationale du débat public	1 931 291	-4	1 931 291	-4
Total	287 516 333	37	287 456 150	36,8

Si les crédits du programme paraissent croître significativement en 2006, un **changement de périmètre** doit être pris en compte : le budget de la mission supportera en effet les crédits correspondants aux cotisations versées à la Caisse nationale d'allocations familiales (5,59 millions d'euros) et au Fonds national d'aide au logement (411.188 euros).

L'augmentation des crédits s'explique également par la prise en charge de la nouvelle cotisation employeur « pensions », pour un montant global de 52,63 millions d'euros. Cette cotisation, qui alimente le nouveau compte d'affectation spéciale « Pensions civiles et militaires de retraite et allocation temporaire d'invalidité », permet aux gestionnaires d'arbitrer en gestion sur des bases qui incluent la totalité du coût d'emploi des agents.

Si l'on neutralise ces changements, la hausse des crédits n'est plus que de 8,9 % et résulte en particulier de l'accroissement des effectifs de 70 ETPT.

Ce programme support constitue, par construction, une entorse au principe de l'attribution analytique de l'intégralité des moyens qui devait normalement présider à la détermination du contenu des programmes, conformément à la lettre et à l'esprit de la LOLF. Le ministère de l'écologie et

du développement justifie toutefois ce choix par la grande complexité de la gestion des personnels oeuvrant au titre de cette mission.

Enfin, il convient de noter ce programme devrait être abondé par des **fonds de concours** à hauteur de 657.365 euros en AE et CP, dont 200.000 euros sur le titre 2 (dépenses de personnel).

1. Les enjeux du programme

a) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement

Contrairement à ce qui a été relevé pour les autres programmes, les crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement seront essentiellement ouverts en 2006, ainsi que le montre le tableau suivant :

Echéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement

(en euros)

	Autorisations d'engagement demandées pour 2006 et engagements antérieurs	Crédits de paiement	
		demandés pour 2006	à ouvrir après 2006
Incidence des autorisations d'engagement demandées pour 2006	287 516 333	281 684 612	5 831 721
Incidence des autorisations de programme engagées avant 2006*	32 513 010	5 771 538	26 741 472
Total pour le programme	320 029 343	287 456 150	32 573 193

* Estimation réalisée sur la base de la nomenclature de l'ordonnance organique de 1959

b) La gestion des effectifs : une situation particulière qui doit évoluer pour être réellement efficace

Le ministère de l'écologie et du développement durable présente une situation tout à fait particulière, dans la mesure où il ne dispose **pas de corps propres et transfère, en gestion, les emplois et les crédits inscrits sur son budget vers d'autres départements ministériels** (équipement, agriculture, finances et santé). Ainsi, **il n'exécute pas la dépense et ne connaît pas la consommation réelle de ses crédits de personnel.**

En outre, le ministère fait également appel, pour conduire les actions relevant de cette mission, aux services déconcentrés d'autres ministères et à des personnels relevant d'autres missions, ainsi qu'il a été précédemment relevé à l'occasion de l'examen des programmes de politiques. L'inscription de ces ETPT sur la mission « Ecologie et développement durable » serait, à terme, souhaitable.

Votre rapporteur spécial estime que cette situation est insatisfaisante et devrait être clarifiée à l'avenir. Alors que l'inscription des personnels sur un seul programme aurait pu être l'occasion de redéploiements à l'intérieur même des 67 corps de fonctionnaires en fonction des besoins, la particularité de la gestion au ministère de l'écologie et du développement durable – et tout particulièrement le transfert des crédits vers les ministères d'origine – rend ces opérations très difficiles. Cette situation illustre la difficulté d'une gestion interministérielle des corps de fonctionnaires.

Il convient de relever que la situation budgétaire tendue du ministère le conduit à réaliser un **effort significatif de réduction des coûts de fonctionnement**. Le ministère prévoit ainsi de ramener la dépense moyenne de fonctionnement par agent à 12.655 euros en 2006, contre 13.836 euros en 2005 et 14.264 euros en 2004.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial souhaite qu'un effort soit mené pour simplifier l'organisation des services déconcentrés contribuant à la mise en œuvre de la mission « Écologie et développement durable ».** Les premiers retours sur les expériences de rapprochement entre les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions régionales de l'environnement (DIREN) se révèlent positifs et doivent conduire à envisager des regroupements.

De la même manière, votre rapporteur spécial suivra avec attention les mesures de simplification prises pour améliorer l'efficacité de la police de l'eau.

c) Les autres actions du programme

S'agissant des autres actions menées dans le cadre de ce programme, qui rassemblent des crédits marginaux par rapport aux dépenses globales de la mission, deux éléments doivent être relevés.

D'une part, les **subventions** versées par le ministère de l'écologie et du développement durable devraient être soumises à la contrainte budgétaire générale qui pèse sur la mission. L'action n° 1 « développement durable » prévoit ainsi l'attribution de 4,4 millions d'euros au titre des partenariats associatifs. Ces crédits connaissent une baisse régulière (5,8 millions d'euros en 2004 et 5,3 millions d'euros en 2005). Les réponses transmises à votre rapporteur spécial font apparaître que *« la nécessaire stabilité des réseaux les plus importants pourrait être mise en question à des niveaux de subvention ainsi amoindris. En ce sens, l'année 2006 constituera probablement un cap difficile pour les associations militantes de la société civile ».*

D'autre part, il ressort des indicateurs de performance que le ministère de l'écologie et du développement durable souhaite accroître le taux de contentieux communautaires gagnés par grief relevant de sa responsabilité,

très faible en 2005, sinon nul. **Compte tenu des enjeux, notamment financiers, liés aux condamnations potentielles de la France au titre du non-respect des obligations communautaires dans le domaine de l'environnement, votre rapporteur spécial souhaite connaître les dossiers en instance devant la Cour de justice des communautés européennes ou qui feront l'objet de litiges probables dans un avenir proche.** En effet, les crédits de 909.331 euros inscrits sur l'action n° 4 « qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement » apparaissent très faibles au regard des enjeux, ce qu'a confirmé le responsable du programme lors de son audition.

2. Les objectifs et indicateurs

Le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » a donné lieu à la production des 7 objectifs et 13 indicateurs.

Les indicateurs restent **perfectibles**, ainsi qu'en convient le ministère, qui poursuit ses réflexions. En particulier, on relèvera que certains d'entre eux ne permettent pas véritablement d'apprécier l'efficacité des actions conduites par le ministère lui-même et devront être analysés avec prudence, comme le « nombre de projets de développement durable locaux répondant aux critères de reconnaissance des agendas 21 ». Il en va de même pour les indicateurs relatifs à la « perception par le public des politiques environnementales ».

Les indicateurs associés à l'objectif d'optimisation de la gestion des personnes et des moyens du service public de l'environnement sont, en revanche, assez satisfaisants. Votre rapporteur spécial relève que **l'indicateur « nombre de postes pourvus sur nombre de postes ouverts, sur une période de recrutement d'une années » contient une prévision assez médiocre (48 %)**, même si elle est en croissance. On peut également regretter que les données relatives aux réalisations 2004 et aux prévisions 2005 ne soient pas remplies.

Les principales observations et questions de votre rapporteur spécial sur le programme 211 : « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable »

1) La situation particulière du ministère de l'écologie et du développement durable en matière de gestion des effectifs n'apparaît pas satisfaisante ;

2) Un effort doit être mené pour simplifier l'organisation des services déconcentrés contribuant à la mise en œuvre de la mission « écologie et développement durable » ;

3) Les subventions accordées aux associations devraient connaître une baisse significative ;

4) Votre rapporteur spécial souhaite obtenir des précisions sur les risques de condamnation de la France au titre du non-respect des obligations communautaires dans le domaine de l'environnement ;

5) Certains indicateurs, notamment relatifs au développement durable ou à la perception des politiques environnementales par le public, sont perfectibles ;

6) Compte tenu des marges de manœuvre dégagées du fait de la réduction des crédits du programme « Gestion des milieux et biodiversité », votre rapporteur spécial propose de majorer de 3.448.752 euros les crédits de ce programme (titre 2), afin d'accroître de 54 ETPT les effectifs des services d'inspection des installations classées.

EXAMEN DES ARTICLES 79 *BIS* ET 79 *TER* RATTACHÉS

ARTICLE 79 bis (nouveau)

Financement de la collecte, du tri et de la revalorisation des produits textiles

Commentaire : le présent article vise à mettre en place un mode de financement de la collecte, du tri et de la revalorisation des produits textiles.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, contre l'avis du gouvernement et de la commission, d'un amendement présenté par notre collègue député Yves Jégo.

Il vise à insérer dans le code de l'environnement un nouvel article L. 541-10-2, afin de mettre en place un mode de financement de la collecte, du tri et de la revalorisation des produits textiles.

Il prévoit ainsi que, **à compter du 1^{er} janvier 2006**, toute personne physique ou morale qui distribue sur le marché **des produits textiles destinés à l'habillement, du linge de maison, des cuirs et chaussures**, est **responsable** du financement de la collecte, du tri, de la revalorisation et de l'élimination desdits produits en fin de vie.

Cette personne s'acquitte de cette obligation par le versement d'une contribution financière, dont le taux n'est pas précisé.

Cette contribution financière serait versée **aux structures de l'économie sociale et des entreprises qui emploient au moins 30 % de personnel sous contrat aidé dans le cadre de la politique de l'emploi et de l'insertion, et qui prennent en charge la collecte, le tri et la revalorisation de ces produits.**

En contrepartie, ces structures devraient apporter la preuve qu'elles recyclent ou qu'elles revalorisent une grande partie des produits, sans qu'un seuil soit fixé.

Il est précisé que les modalités d'application du présent article, notamment la liste des structures bénéficiaires de la contribution ainsi que le mode de calcul et de répartition de celle-ci sont définis par décret.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'un point de vue écologique, l'intention du présent article est louable, dans la mesure où il vise à mettre en place une filière de traitement et de recyclage des produits textiles, en s'inspirant du modèle existant pour les déchets ou les imprimés distribués dans les boîtes aux lettres.

Toutefois, le dispositif proposé ne peut être retenu en l'état : d'une part, la rédaction retenue est bien trop imprécise, d'autre part, une telle mesure nécessite des expertises complémentaires pour mesurer les effets d'un tel mécanisme sur les entreprises. En outre, il conviendrait de traiter de manière égale les entreprises qui prennent en charge la collecte, le tri et la valorisation de ces produits, qu'elles emploient, ou non, au moins 30 % de personnel sous contrat aidé. La distinction opérée par le présent article instaure, en effet, une distorsion de concurrence qui risque d'entraîner des difficultés financières pour certaines entreprises déjà fragiles.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 79 ter (nouveau)

Elargissement des capacités d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs

Commentaire : le présent article vise à accroître les capacités d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS

Les missions du fonds de prévention des risques naturels majeurs sont définies à l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

Ce fonds est chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités allouées en cas d'expropriation d'utilité publique ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future. En outre, il finance, dans les mêmes limites, les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées.

Il peut également, sur décision préalable de l'Etat, contribuer au financement des mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance des risques de catastrophes naturelles, la liste de ces mesure et les modalités d'intervention étant détaillées à l'article L. 261-3 du code de l'environnement.

Les mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance des risques de catastrophes naturelles auxquelles le fonds peut contribuer

1. L'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'Etat d'un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide menaçant gravement des vies humaines ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations ;

2. L'acquisition amiable, par une commune, un groupement de communes ou l'Etat, de biens à usage d'habitation ou de biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales et de leurs terrains d'assiette ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que les terrains acquis soient rendus inconstructibles dans un délai de trois ans, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et aient été indemnisés au titre d'une assurance des risques de catastrophe naturelle ;

3. Les opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières, dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, ainsi que le traitement ou le comblement des cavités souterraines et des marnières qui occasionnent des risques d'effondrement du sol menaçant gravement des vies humaines, dès lors que ce traitement est moins coûteux que l'expropriation d'utilité publique ;

4. Les études et travaux de prévention définis et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé sur des biens à usage d'habitation ou sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles relevant de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales ;

5. Les campagnes d'information, notamment celles portant sur les garanties apportées par les contrats d'assurance des risques de catastrophe naturelle.

En outre, l'article 128 de la loi de finances pour 2004 a prévu que ce fonds contribue, dans la limite de 10 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2008, au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques approuvé. Le taux d'intervention est alors fixé à 50 % pour les études et à 20 % pour les travaux.

B. LES RESSOURCES ET LA GESTION DU FONDS

La gestion comptable et financière du fonds est assurée par la caisse centrale de réassurance, dans un compte distinct de ceux qui retracent les autres opérations pratiquées par cet établissement. Les frais exposés par la caisse centrale de réassurance pour cette gestion sont imputés sur le fonds.

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs est financé par un prélèvement fixé par arrêté, dans la limite de 4 % (le taux en vigueur est aujourd'hui de 2 %), sur le **produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles**, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances. Le montant des primes et cotisations additionnelles est lui-même fixé à 12 % du montant des cotisations. Le solde de ce produit des primes et cotisations additionnelles, soit 98 % aujourd'hui, alimente le fonds « catastrophes naturelles », qui est en pratique une branche spécialisée de la caisse centrale de réassurance.

Sur la base d'un taux de prélèvement fixé à 2 %, les ressources du fonds s'élèvent à environ 25 millions d'euros par an.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le gouvernement.

Il élargit le champ d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs dans trois domaines :

- ce fonds pourra financer, dans la **limite de 16 millions d'euros par an**, à compter du 1^{er} janvier 2006 et jusqu'au 31 décembre 2012, les dépenses afférentes à la **préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles et aux actions d'information préventive sur les risques majeurs**. Dans ce cas, **il prend en charge les trois quarts de la dépense**.

- il pourra contribuer, dans la **limite de 33 millions d'euros par an**, et jusqu'au 31 décembre 2012, au financement des **études et travaux de prévention contre les risques naturels** dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé. Dans ce cas, **le taux d'intervention est fixé à 50 % pour les études et à 25 % pour les travaux**.

- il pourra enfin, dans la **limite de 35 millions d'euros au total**, jusqu'au 31 décembre 2012, contribuer au financement des études et travaux visant à prévenir les conséquences dommageables qui résulteraient du glissement de terrain du site des **Ruines de Séchilienne** dans la vallée de la Romanche, en Isère. Dans ce cas, **le taux d'intervention est fixé à 50 % pour les études et à 25 % pour les travaux**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article traduit les difficultés auxquelles est confronté le ministère de l'écologie et du développement durable. Ainsi qu'il a été constaté dans le corps du rapport, seul l'accroissement des interventions de ce fonds permet de remplir les engagements pris dans le cadre du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions ».

S'il peut apparaître légitime d'utiliser les ressources disponibles d'un fonds qui a consommé jusqu'à présent peu de crédits et dispose de réserves atteignant 98,6 millions d'euros à la fin de l'exercice 2005, votre rapporteur spécial observe que les ressources actuelles du fonds ne lui permettront pas de faire face aux dépenses nouvelles et que le ministère de l'écologie et du développement durable envisage d'accroître les ressources du fonds : **le taux du produit des primes et cotisations additionnelles aux contrats d'assurances des risques de catastrophes naturelles revenant au fonds de prévention des risques naturels majeurs serait ainsi porté à 4 % à partir de 2008, ceci entraînant mécaniquement la diminution des ressources allouées au fonds « catastrophes naturelles ».**

Le tableau suivant retrace les équilibres résultant des dispositions du présent article :

Evolution prévisionnelle de la situation du fonds de prévention des risques naturels majeurs en application des dispositions du présent article

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Somme des placements (trésorerie) au 15/06/05	125,00					
Dépenses	36,40	57,76	58,38	61,10	63,10	276,74
Expropriations	13,40	0,66	0,28	3,00	3,00	20,34
Evacuations temporaires et relogements	0,00	0,10	0,10	0,10	0,10	0,40
Cofinancement des PPR	1,00	16,00	16,00	16,00	16,00	65,00
Mesures de prévention (acquisitions, travaux prescrits, CS, CATNAT, ...)	14,00	9,00	7,00	7,00	7,00	44,00
Etudes et travaux des Collectivités Territoriales (CT)	8,00	30,00	30,00	30,00	30,00	128,00
Séchilienne	0,00	2,00	5,00	5,00	7,00	19,00
Recettes (prélèvement)	10,00	25,00	25,00	50,00	50,00	160,00
Décassements nets	26,40	32,76	33,38	11,10	13,10	116,74
Solde de trésorerie	98,60	65,84	32,46	21,36	8,26	

Note: ce tableau intègre, en dépenses les flux annuels résultant des dispositions du présent article et en recettes un prélèvement sur le montant des primes alimentant le fonds CATNAT à un taux réévalué à 4% en 2008 et 2009. Les données 2005 sont des données à mi-année.

Source: ministère de l'écologie et du développement durable

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° 1

Article 52 (et état B annexé)

Mission « Ecologie et développement durable »

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Prévention des risques et lutte contre les pollutions				
Gestion des milieux et biodiversité		7.400.000		7.400.000
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	3.448.752		3.448.752	
Dont Titre 2	3.448.752		3.448.752	
TOTAL	3.448.752	7.400.000	3.448.752	7.400.000
SOLDE	- 3.951.248		- 3.951.248	

Objet :

Le présent amendement, qui tire profit des nouvelles possibilités offertes en ce sens par la LOLF, présente un double objet : d'une part, réduire les crédits du programme « gestion des milieux et biodiversité » du montant des crédits prévus pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages

lacustres ; d'autre part, renforcer les effectifs des services d'inspection des installations classées.

En effet, **le plan de renforcement des effectifs annoncé à la suite de la catastrophe de l'usine AZF n'est pas respecté par le présent projet de budget.** Ce plan prévoyait une croissance de 400 postes des effectifs de contrôle des installations classées, dont 200 créations nettes, sur la période 2004-2007. Si le rythme annoncé a été tenu la première année avec l'affectation de 100 postes supplémentaires en 2004, le plan a connu dès 2005 – avec une croissance de seulement 50 postes – un ralentissement qui se confirme en 2006, puisque le projet de budget ne prévoit d'affecter au contrôle des installations classées que 46 postes supplémentaires, par redéploiement.

Par ailleurs, le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, que **les crédits destinés au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (7,4 millions d'euros en AE et CP) ne lui seraient finalement pas octroyés**, dans la mesure où cet organisme bénéficiera de recettes fiscales, mais seraient redéployés en gestion au profit des actions en faveur de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Dans la mesure où ceci ne correspond plus à la justification au premier euro présentée au bleu, votre rapporteur spécial propose :

- **de réduire de 7,4 millions d'euros les crédits du programme « gestion des milieux et biodiversité » (action n° 4 « incitation à la gestion durable du patrimoine naturel ») ;**

- d'utiliser une partie de ces crédits, pour financer le renforcement des effectifs des services d'inspection des installations classées et, ainsi, de permettre au gouvernement de respecter ses engagements.

Le présent amendement propose ainsi d'augmenter le plafond d'emplois du ministère de l'écologie et du développement durable de 54 ETPT et de majorer de 3.448.752 euros les crédits du programme « conduite et soutien des politiques environnementales et développement durable » (titre 2, action n° 5 « management et soutien »).

D'après les données fournies par le ministère de l'écologie et du développement durable, il apparaît en effet que le coût, pour cette mission, d'un agent du service d'inspection des installations classées s'élève à :

- 98.265 euros pour un agent de catégorie A+ ;
- 74.882 euros pour un agent de catégorie A ;
- 56.766 euros pour un agent de catégorie B.

Sur cette base, le présent amendement a pour objet de permettre la création de 4 emplois de catégorie A+, 12 emplois de catégorie A et 38 emplois de catégorie B.

Il conviendra donc, si le présent amendement est adopté, que le gouvernement modifie par coordination la ligne « écologie » du tableau figurant à l'état C annexé à l'article 55 (plafonds des autorisations d'emplois par ministères) ainsi que, par voie de conséquence, le plafond global des ETP figurant à l'article 51 (article d'équilibre).

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A l'initiative de notre collègue député Alfred Trassy-Paillogues, l'Assemblée nationale a **réduit**, contre l'avis du gouvernement, **d'un million d'euros** les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », correspondant aux crédits alloués à l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) et à la Mission interministérielle de l'effet de serre.

A l'initiative du gouvernement et afin de gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues, l'Assemblée nationale a **réduit les crédits de la mission d'un montant de 2.080.462 euros**, ainsi répartis :

- 924.500 euros sur le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » ;

- 819.009 euros sur le programme « Gestion des milieux et biodiversité » ;

- 336.953 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable ».

L'Assemblée nationale a ensuite **majoré, à titre non reconductible**, les autorisations d'engagement et crédits de paiement de la mission d'un montant global de **634.800 euros** ainsi répartis :

- 2.000 euros sur le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », action 01 « prévention des risques technologiques et des pollutions », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 30.500 euros sur le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », action 02 « prévention des risques naturels », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 9.000 euros sur le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », action 06 « lutte contre le changement climatique », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 7.000 euros sur le programme « Gestion des milieux et biodiversité », action 01 « préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 160.500 euros sur le programme « Gestion des milieux et biodiversité », action 03 « développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 229.900 euros sur le programme « Gestion des milieux et biodiversité », action 04 « incitation à la gestion durable du patrimoine naturel », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 79.400 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques environnementales et développement durable », action 01 « développement durable », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 4.000 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques environnementales et développement durable », action 04 « qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 112.500 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques environnementales et développement durable », action 06 « information et communication », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

Le solde de l'ensemble de ces modifications est donc négatif à hauteur de 2.445.662 euros :

- le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » est réduit de 883.000 euros ;

- le programme « Gestion des milieux et biodiversité » est réduit de 421.609 euros ;

- le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » est réduit de 1.141.053 euros.

II. LES ARTICLES 79 *BIS* ET 79 *TER* RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements portant articles additionnels après l'article 79.

L'article 79 *bis* (nouveau), adopté à l'initiative de notre collègue député Yves Jégo, vise à mettre en place une contribution à la charge des personnes distribuant sur le marché des produits textiles destinés à l'habillement, du linge de maison, des cuirs et des chaussures. Cette contribution serait versée aux structures de l'économie sociale et aux entreprises qui emploient au minimum 30 % de personnel sous contrat aidé, dans la mesure où ces structures prennent en charge la collecte, le tri et la revalorisation de ces produits.

L'article 79 *ter* (nouveau), adopté à l'initiative du gouvernement, vise à élargir les possibilités d'intervention du Fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Ces deux articles font l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'examen des articles rattachés.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 2 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, sur la mission « Ecologie et développement durable ».

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a indiqué que la mission ministérielle « Ecologie et développement durable » rassemblait 615,59 millions d'euros en crédits de paiement répartis en trois programmes :

- le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », placé sous la responsabilité du directeur de la prévention des pollutions et des risques, qui mobilise 178,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 174 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit 28,3 % des crédits de la mission ;

- le programme « Gestion des milieux et biodiversité », placé sous la responsabilité du directeur de la nature et des paysages, qui rassemble sur 167,35 millions d'euros en AE et 154,14 millions d'euros en CP (25 % des crédits de la mission) ;

- le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », placé sous la responsabilité du directeur général de l'administration, qui contient 287,52 millions d'euros en AE et 287,46 millions d'euros en CP (46,7 % des crédits de la mission).

Elle a précisé que la mission « Ecologie et développement durable » devrait également bénéficier de crédits provenant de fonds de concours, à hauteur de 6,5 millions d'euros en AE et 10,5 millions d'euros en CP, et que les dépenses fiscales rattachées à cette mission représentaient environ deux fois et demie les crédits budgétaires.

Elle a souligné que la mission « Ecologie et développement durable » apparaissait, à bien des égards, comme la « partie émergée de l'iceberg ». Elle ne représentait que 23,3 % de l'ensemble des crédits des différentes missions consacrés à l'environnement et, sur la base des données 2003, seulement 2,3 % de la dépense nationale liée à l'environnement.

Elle a noté que le ministère de l'écologie et du développement durable présentait la particularité de s'appuyer sur de très nombreux opérateurs, dont les effectifs étaient supérieurs à ceux prévus par le plafond d'emplois du ministère.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a ensuite fait valoir que plusieurs opérations de débudgétisation devaient être prises en compte. D'une part, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage se verraient attribuer des recettes fiscales d'un produit global de 216 millions d'euros, soit 35 % des crédits de la mission. D'autre part, le fonds de prévention des risques naturels majeurs serait mis à contribution pour venir en complément des actions menées par le ministère au titre de cette mission.

Elle a également souligné la situation budgétaire difficile du ministère de l'écologie et du développement durable. Celui-ci se voyait contraint d'arbitrer entre le paiement de ses dettes – qui atteindraient une centaine de millions d'euros – et le lancement d'actions nouvelles.

Enfin, elle a relevé que l'absence de programme « Eau » au sein de la mission « Ecologie et développement durable » ne devait pas conduire à un jeu de renvoi des responsabilités administratives. De ce point de vue, elle a fait part de son souhait d'obtenir des clarifications sur le rôle respectif des différents responsables de programme et a estimé qu'une réorganisation de la direction de l'eau en fonction des programmes actuels devrait être étudiée.

Puis **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a mis en relief les principaux éléments notables des différents programmes.

S'agissant du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », elle a relevé les difficultés rencontrées par le ministère de l'écologie et du développement durable à honorer les engagements pris antérieurement. Elle s'est interrogée sur les différences constatées entre les autorisations d'engagement ouvertes par rapport aux crédits de paiement prévus selon les actions considérées et, plus globalement, sur la capacité du ministère de l'écologie et du développement durable à assurer la réalisation concrète de certaines actions.

Elle a souhaité que le ministère précise clairement l'impact de l'élargissement des missions du fonds de prévention des risques naturels majeurs sur le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions ».

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a ensuite observé que 60 % des crédits de paiement de ce programme correspondaient à des subventions aux opérateurs. Elle a relevé, notamment, que l'ADEME devrait, en théorie, connaître une augmentation réelle de ses moyens, mais a précisé que le ministère procéderait probablement à des redéploiements en gestion.

S'agissant des autres crédits, elle a souligné que le plan de renforcement des effectifs des services d'inspection des installations classées

annoncé à la suite de la catastrophe de l'usine AZF – qui prévoyait une croissance de 400 postes des effectifs, dont 200 créations nettes, sur la période 2004-2007 – n'était pas respecté. Elle a précisé que ce plan avait connu, dès 2005, un infléchissement qui se confirmait en 2006, puisque le projet de budget ne prévoyait d'affecter au contrôle des installations classées que 46 postes supplémentaires, par redéploiement. Elle a souhaité qu'un effort particulier soit mené dans ce domaine. Compte tenu des marges de manœuvre qui apparaissaient par ailleurs, elle a annoncé qu'elle proposerait à la commission un amendement tendant à majorer les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » de 3.448.752 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, afin d'accroître de 54 ETPT (équivalent temps plein travaillé) les effectifs des services d'inspection des installations classées.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a observé que le programme « Gestion des milieux et biodiversité » était soumis aux mêmes contraintes générales que le programme « Prévention des risques et lutte contre la pollution », le ministère de l'écologie et du développement durable étant contraint, pour mener des actions nouvelles, de mettre en place un système d'étalement de la dette. Elle a précisé qu'elle demanderait au gouvernement de communiquer l'état exact des dettes du ministère, afin de disposer d'une vision claire des enjeux à venir.

Puis elle a noté qu'environ 62 % des crédits de paiement correspondaient à des subventions aux opérateurs, tout en précisant que les opérateurs les plus importants par les masses financières en jeu – les agences de l'eau – ne percevaient pas de subventions de ce programme. L'action des agences de l'eau se rattachant aux deux programmes de politiques de la mission « Ecologie et développement durable », elle a souhaité avoir connaissance de la répartition de leurs moyens entre les deux grands types d'actions du ministère dans le domaine de la politique de l'eau – lutte contre la pollution et gestion des milieux – afin de pouvoir établir clairement la répartition des compétences entre les deux responsables de programme.

Elle a ensuite indiqué que l'affectation, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, de 80 % du produit du droit de francisation et de navigation (environ 28 millions d'euros) devrait modifier la répartition des crédits présentée dans le bleu budgétaire. En effet, celui-ci prévoyait l'attribution au Conservatoire de 7,4 millions d'euros en AE et CP. Or, le ministère de l'écologie et du développement durable lui avait indiqué que ces crédits seraient redéployés en gestion au profit des actions en faveur de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité. Dans la mesure où ceci ne correspondait plus à la justification au premier euro présentée dans le bleu budgétaire, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a proposé qu'une partie de ces crédits serve à financer le renforcement des effectifs des services d'inspection des installations classées. Elle a également souhaité obtenir des

éléments d'information complémentaires concernant l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

S'agissant des autres crédits du programme, elle a constaté que l'importance des crédits consacrés à la mise en œuvre du réseau Natura 2000, en progression, traduisaient les contraintes communautaires. Elle a rappelé que la France devait achever son réseau (hors sites marins) d'ici le 30 avril 2006, en transmettant à la Commission européenne environ 250 sites manquants au titre des directives « oiseaux » et « habitats ».

Par ailleurs, elle s'est interrogée sur l'efficacité des actions menées au titre de la police de l'eau. L'indicateur retraçant l'évolution de l'efficacité de la police de l'eau prévoyant que seulement 10 % de l'activité totale des effectifs des services de police de l'eau serait consacrée aux contrôles, sur la base de 205 jours de travail annuels par ETPT (équivalent temps plein travaillé) et d'une demi-journée par contrôle, elle a jugé nécessaire d'obtenir des précisions du ministère de l'écologie et du développement durable sur ce point.

Puis **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a indiqué que le troisième programme, « conception et pilotage des politiques environnementales et développement durable », comprenait essentiellement des crédits de personnel.

Elle a précisé que, de ce point de vue, le ministère de l'écologie et du développement durable présentait une situation tout à fait particulière, dans la mesure où il ne disposait pas de corps propres et transférait, en gestion, les emplois et les crédits inscrits sur son budget vers d'autres départements ministériels (équipement, agriculture, finances et santé). Ainsi, il n'exécutait pas la dépense et ne connaissait pas la consommation réelle de ses crédits de personnel.

En outre, elle a noté que le ministère faisait également appel, pour conduire les actions relevant de cette mission, aux services déconcentrés d'autres ministères et à des personnels relevant d'autres missions. Elle a estimé que l'inscription de ces effectifs sur la mission « Ecologie et développement durable » serait, à terme, souhaitable.

De manière plus globale, elle a jugé que cette situation était insatisfaisante et devrait être clarifiée à l'avenir. Elle a noté que le ministère de l'écologie et du développement aurait pu être pilote en matière de gestion interministérielle des effectifs, mais que la pratique n'était pas concluante. En outre, elle a observé que les redéploiements en gestion, en fonction des priorités, étaient rendus quasiment impossibles par la complexité statutaire des quelque 67 corps oeuvrant pour ce ministère.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a souhaité qu'un effort soit mené pour simplifier l'organisation des services déconcentrés contribuant à la mise en œuvre de la mission « Ecologie et développement durable ». Elle a noté que les premiers retours relatifs aux expériences de rapprochement entre les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions régionales de l'environnement (DIREN) se révélaient positifs. Cela devait donc conduire à envisager des regroupements.

S'agissant des autres actions menées dans le cadre de ce programme, elle a souligné deux éléments.

D'une part, elle a indiqué que les subventions versées aux associations devraient être soumises à la contrainte budgétaire générale qui pèse sur la mission, le ministère lui ayant indiqué, notamment, que « la nécessaire stabilité des réseaux les plus importants pourrait être mise en question par des niveaux de subvention ainsi amoindris. En ce sens, l'année 2006 constituera probablement un cap difficile pour les associations militantes de la société civile ».

D'autre part, compte tenu des enjeux, notamment financiers, liés aux condamnations potentielles de la France au titre du non-respect des obligations communautaires dans le domaine de l'environnement, elle a souhaité connaître les dossiers en instance devant la Cour de justice des communautés européennes ou qui pourraient faire l'objet de litiges dans un avenir proche. En effet, elle a souligné que les crédits de 909.331 euros inscrits sur l'action « Qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement » apparaissaient très faibles au regard des enjeux, ce qui lui avait été confirmé par le responsable de programme.

Sous réserve de ces remarques et de l'amendement qu'elle présentait, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a proposé l'adoption des crédits de la mission « Ecologie et développement durable ».

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité et l'intérêt de sa présentation.

M. Alain Lambert a relevé qu'avec la mise en place de la LOLF, le budget s'apparentait à une coproduction entre le Parlement et l'exécutif, ce qui constituait une nouveauté dans le cadre de la V^e République. Il a observé que l'environnement, en dépit de la faiblesse des crédits inscrits sur cette mission, représentait une préoccupation d'avenir. Il a recommandé au rapporteur spécial de « passer au crible » les opérateurs de la mission et a relevé que ces derniers devraient être soumis aux mêmes contraintes budgétaires et aux

mêmes obligations de performance que le ministère de l'écologie et du développement durable. Il a souligné, notamment, les enjeux liés à l'ADEME.

Par ailleurs, il a estimé que les subventions accordées aux associations devaient être soumises à une contrainte de stabilité en valeur, afin que celles-ci réalisent des gains de productivité. Enfin, il a noté que l'inscription des crédits de personnels sur un programme support constituait une situation transitoire, liée aux insuffisances des systèmes d'information de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, a jugé nécessaire d'obtenir le récapitulatif des dettes du ministère de l'écologie et du développement durable et a souhaité qu'un éclairage spécifique soit effectué sur la situation budgétaire des agences de l'eau. Il s'est dit réservé quant à la mise en œuvre concrète du programme Natura 2000. Il a estimé que la proposition de créer des postes d'inspecteur des installations classées n'était recevable que dans la mesure où une économie générale serait opérée sur la mission.

M. Jean-Jacques Jégou a souhaité obtenir des précisions sur les modalités d'indemnisation des assurés en cas de catastrophe naturelle.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a indiqué que l'ADEME se trouvait dans une situation tendue et a fait part de son souhait de contrôler cette agence, en application de l'article 57 de la LOLF, au cours de l'année 2006.

M. Jean Arthuis, président, a suggéré au rapporteur spécial de mener également un contrôle d'Eco-emballages.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a noté que l'inscription de l'ensemble des crédits de personnel au sein d'un programme support permettait au ministère de l'écologie et du développement durable de contourner la règle de fongibilité asymétrique mise en place par la LOLF.

S'agissant de Natura 2000, elle a relevé que ce dossier soulevait la question de la gestion des relations entre la France et l'Union européenne. Elle a précisé que la France avait tardé à se mettre en conformité avec les règles communautaires et a estimé que les difficultés de mise en œuvre devaient être abordées en amont. De ce point de vue, elle a fait part de son souhait de faire le point sur les échéances à venir en matière de contentieux liés au non-respect des obligations communautaires dans le domaine de l'environnement.

S'agissant des agences de l'eau, elle a observé que l'examen du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques n'était pas achevé, ce qui contribuait à rendre la situation plus complexe. Enfin, elle a indiqué que des informations complémentaires relatives à la prévention des catastrophes naturelles seraient apportées dès que les intentions exactes du gouvernement concernant les missions du fonds de prévention des risques naturels majeurs seraient connues.

La commission a ensuite adopté, à l'initiative du rapporteur spécial et après l'intervention de **M. Jean Arthuis, président**, un amendement tendant, d'une part à réduire de 7,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement les crédits du programme « gestion des milieux et biodiversité », d'autre part à majorer les crédits de personnel (titre 2) du programme « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » de 3.448.752 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, afin d'accroître de 54 ETPT les effectifs des services d'inspection des installations classées.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Ecologie et développement durable » ainsi modifiés.

Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position sur les crédits de la mission « Ecologie et développement durable ». Puis elle a décidé de réserver sa position sur les articles 79 *bis*, relatif au financement de la collecte, du tri et du recyclage des produits textiles, et 79 *ter*, relatif à l'élargissement du champ d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs, adoptés par l'Assemblée nationale.