

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

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 2007, 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 Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA MISSION « ECOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT STABLE	7
1. <i>Trois programmes de natures différentes</i>	7
2. <i>Des changements de périmètre mineurs entre programmes</i>	8
3. <i>Un changement dans la répartition des responsabilités budgétaires au sein du ministère de l'écologie et du développement durable</i>	9
4. <i>La LOLF et le suivi de la politique de l'eau</i>	11
B. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS	12
1. <i>Un accroissement du plafond d'emplois de 58 ETPT en 2007</i>	12
a) 40 créations de postes et 18 transferts	12
b) La ventilation analytique des effectifs entre les programmes	13
2. <i>Un plafond d'emplois qui doit être relativisé compte tenu du poids des opérateurs</i>	14
C. LA MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE » NE REPRÉSENTE QU'UNE FAIBLE PARTIE DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ENVIRONNEMENT	15
1. <i>La mission « Ecologie et développement durable » ne représente que 25 % des crédits budgétaires consacrés à l'environnement et 1,3 % de la dépense nationale</i>	15
2. <i>Des opérations de débudgétisation toujours plus nombreuses</i>	16
a) Un recours croissant au Fonds de prévention des risques naturels majeurs	16
b) Des affectations de taxes aux établissements publics sous tutelle	17
3. <i>La politique environnementale passe également par la fiscalité</i>	18
D. L'ÉCOLOGIE ET LE DROIT : LA MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE » FACE AUX CONTENTIEUX.....	18
1. <i>Une situation qui s'améliore du point de vue des contentieux communautaires</i>	18
2. <i>Une situation tendue du point de vue contentieux nationaux</i>	19
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES	21
A. PROGRAMME 181 : PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS	21
1. <i>Les enjeux du programme</i>	22
a) Les engagements pris nécessitent un suivi budgétaire plus fin	22
b) Ce programme ne peut s'analyser qu'en prenant en compte l'action du Fonds de prévention des risques naturels majeurs	24
c) Le poids budgétaire des opérateurs diminue, compte tenu des affectations de taxes.....	25
d) Autres remarques.....	27
2. <i>Les objectifs et les indicateurs</i>	27

B. PROGRAMME 153 : GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ	29
1. <i>Les enjeux du programme</i>	30
a) Le rapport entre les crédits de paiement et les engagements pris antérieurement	30
b) Les opérateurs du programme représentent plus de la moitié des autorisations d'engagement et des crédits de paiement	30
c) Les autres crédits du programme.....	33
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	33
C. PROGRAMME 211 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	35
1. <i>Les enjeux du programme</i>	36
a) Le rapport entre les crédits de paiement et les engagements pris antérieurement	36
b) Les questions administratives	37
c) Autres remarques	38
2. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	39
III. ARTICLE 48 RATTACHÉ RELATIF À LA REVALORISATION DES REDEVANCES CYNÉGÉTIQUES	41
A. UNE REVALORISATION DES REDEVANCES CYNÉGÉTIQUES APPELÉE À DEVENIR AUTOMATIQUE.....	41
1. <i>Les redevances cynégétiques, aujourd'hui fixées par arrêté ministériel dans la limite d'un plafond déterminé par la loi, n'ont pas été revalorisées depuis 2001</i>	41
2. <i>Le présent article revalorise le montant des redevances et met en place un mécanisme d'indexation</i>	41
a) Les montants applicables en 2007.....	41
b) La mise en place d'un mécanisme d'indexation pour les années ultérieures.....	42
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	43
1. <i>Cette revalorisation s'inscrit dans le cadre du contrat d'objectifs signé en 2006 entre l'Etat et l'ONCFS et accompagne le nouvel effort budgétaire de l'Etat</i>	43
2. <i>Elle permet à l'ONCFS de faire face à ses difficultés budgétaires</i>	44
a) L'ONCFS fait face à des difficultés budgétaires récurrentes.....	44
b) Le fonds de roulement de l'établissement	45
3. <i>L'indexation du montant des redevances est à la fois simple et opportune</i>	45
IV. AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	47
A. AMENDEMENTS TENDANT À MODIFIER LES CRÉDITS.....	47
1. <i>Amendement n° 1</i>	47
2. <i>Amendement n° 2</i>	48
B. AMENDEMENT TENDANT À MODIFIER L'ARTICLE 48 RATTACHÉ.....	49
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	53

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA MISSION « ECOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »

1. La mission « Ecologie et développement durable » ne rend compte que d'une **faible partie (25 %) 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 trois fois les crédits de la mission.
2. Elle rend d'autant moins compte de l'état des politiques que l'on assiste à une **multiplication des taxes affectées aux établissements publics**, qui permettent de faire échapper, au moins partiellement, les établissements publics concernés aux régulations budgétaires menées en cours d'année, et qui sont également un moyen de contourner la norme de dépenses : **leur montant était ainsi évalué à 216 millions d'euros en 2006 et pourrait s'élever à environ 50 millions d'euros en 2007**.
3. Le recours croissant au Fonds de prévention des risques naturels majeurs apparaît comme un autre moyen de **débudgétisation**.
4. Des éclaircissements doivent être apportés s'agissant des **échéanciers des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement**, afin de bien mesurer les marges de manœuvre dont dispose le ministère.
5. La responsabilité des programmes « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « Gestion des milieux et biodiversité » a été confiée à la secrétaire générale du ministère, en raison notamment du traitement de la politique de l'eau, partagée entre ces deux programmes ; cette politique pourrait faire l'objet d'un **document de politique transversale**.
6. Alors que la situation de la France au regard des contentieux communautaires s'améliore, **les contentieux nationaux représentent un enjeu budgétaire croissant**.
7. La situation particulière du ministère de l'écologie et du développement durable en matière de **gestion des effectifs** n'apparaît pas satisfaisante, mais les expérimentations menées en 2007 constituent une voie de progrès, de même que l'expérience de fusion de certaines DRIRE et DIREN.
8. **Les indicateurs de performance ont été affinés** mais la réflexion doit être poursuivie dans certains cas.

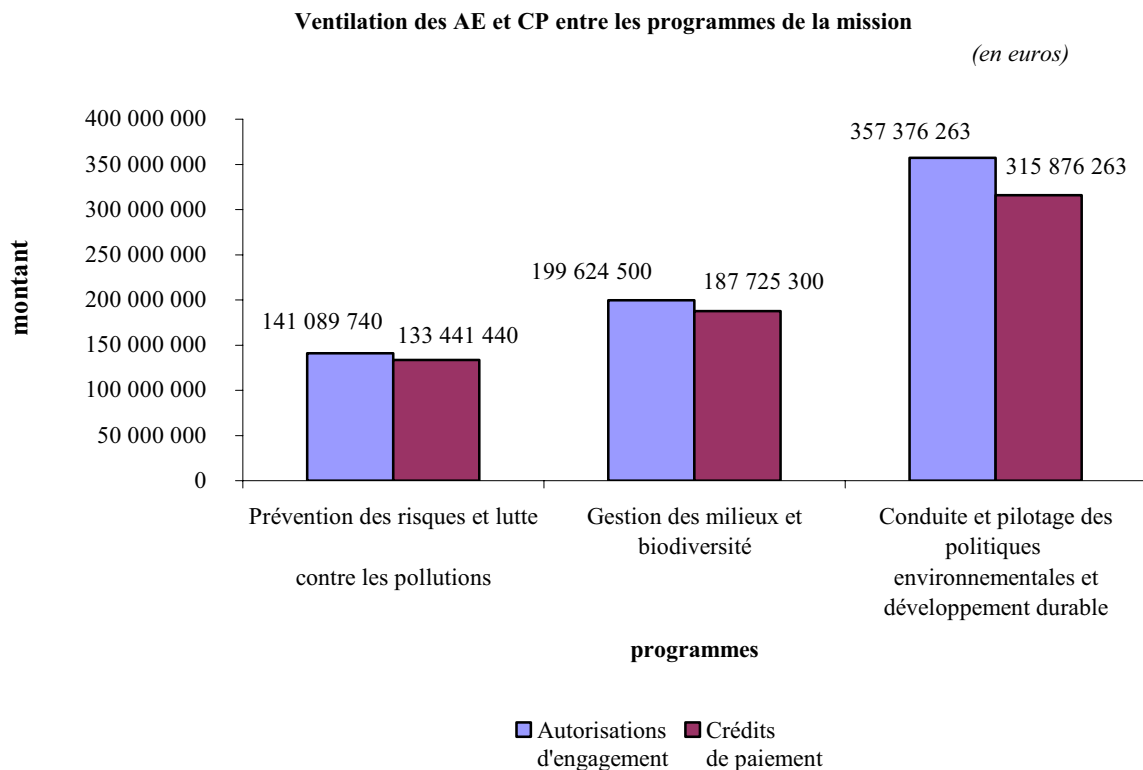
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT STABLE

1. Trois programmes de natures différentes

La mission ministérielle « Ecologie et développement durable » rassemble **698,09 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE, + 10,5 %)** et **637,04 millions d'euros en crédits de paiement (CP, + 3,6 %)**.

La structure générale de la mission est stable par rapport à celle présentée l'an dernier : les crédits sont répartis en **trois programmes**, comme le montre le graphique qui suit :



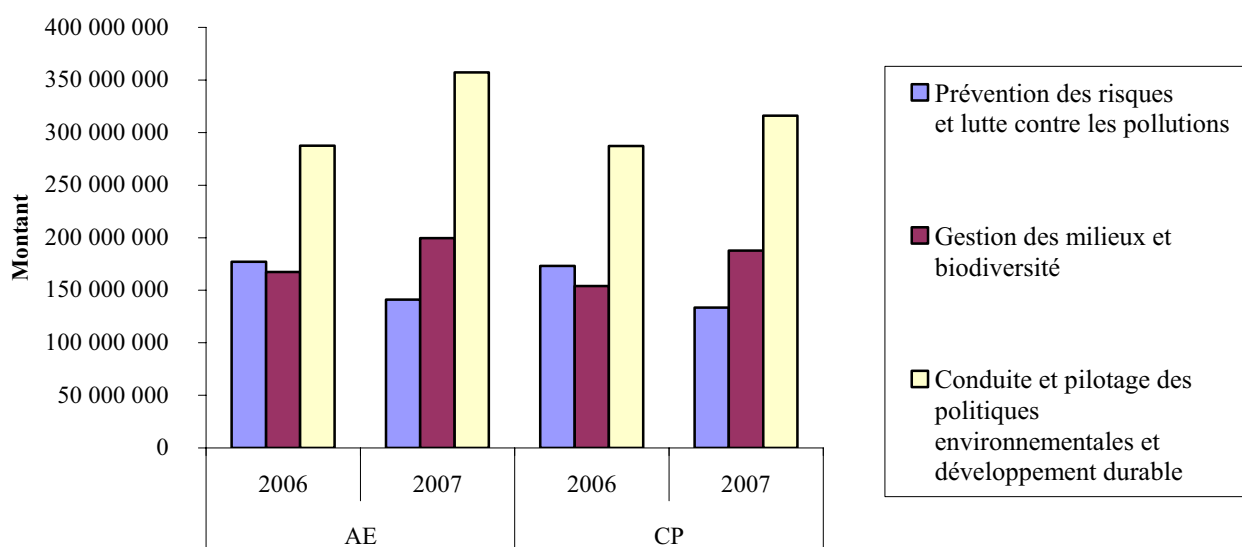
Source : d'après le projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

Ces trois programmes ne sont pas de même nature : les programmes « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « Gestion des milieux et biodiversité » sont des programmes rassemblant des crédits dédiés à la mise en œuvre des politiques conduites par le ministère, alors que le programme « Conception et pilotage des politiques environnementales et développement durable », de loin le plus important en termes de masse budgétaire (51 % des AE et 50 % des CP), est un programme support qui contient essentiellement des dépenses de personnel.

Le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » voit ses crédits diminuer, ce qui est en partie dû à un transfert de 10 millions d'euros vers un autre programme, mais il bénéficiera de fonds de concours en très forte augmentation et qui représenteront 35,5 % des crédits du programme. Au contraire, le programme « Gestion des milieux et biodiversité » connaît une croissance de ses crédits, de même que le programme support.

Evolution des AE et CP des programmes de la mission

(en euros)



2. Des changements de périmètre mineurs entre programmes

Si la structure globale de la mission est inchangée par rapport à celle retenue dans le cadre de la loi de finances pour 2006, on peut relever **deux changements de périmètre mineurs** affectant le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » :

- **une action est supprimée**, les crédits destinés à la lutte contre le changement climatique – en pratique une subvention de 10 millions d'euros accordée à l'ADEME – étant transférés vers le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » ;

- les crédits destinés à l'**hydrométrie** (2,2 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP) sont transférés du programme « Gestion des milieux et biodiversité » vers ce programme.

3. Un changement dans la répartition des responsabilités budgétaires au sein du ministère de l'écologie et du développement durable

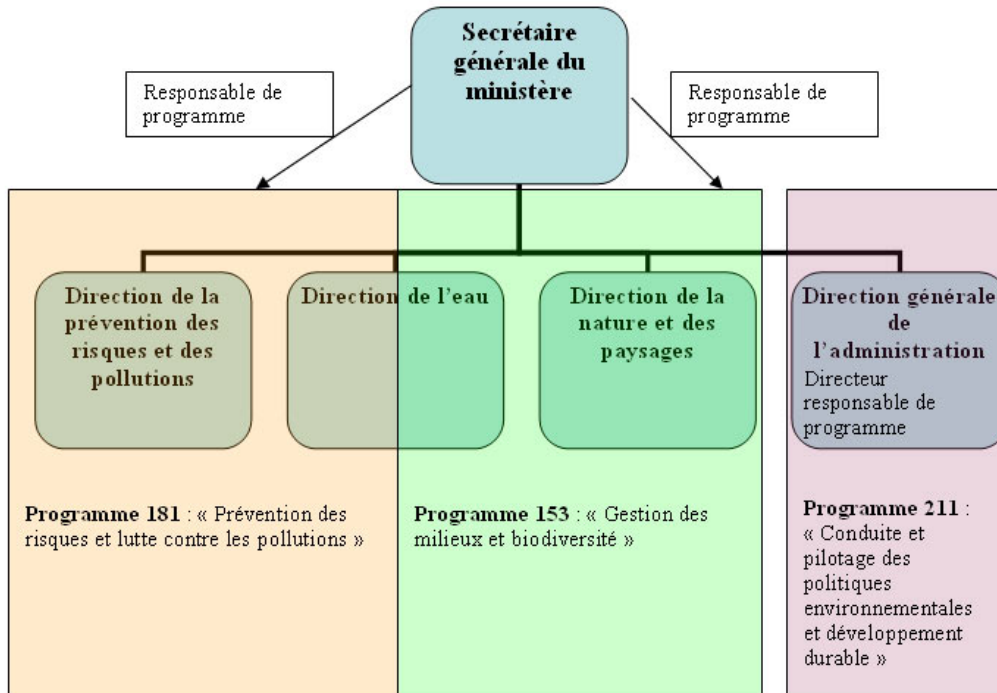
La **conduite des programmes** dans le cadre de la LOLF a fait, en revanche, l'objet d'une **réorientation** par rapport à 2006.

En effet, **le responsable des deux premiers programmes** (« Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « Gestion des milieux et biodiversité ») **sera désormais la secrétaire générale du ministère** de l'écologie et du développement durable, et non plus, respectivement, le directeur de la prévention des pollutions et des risques et celui de la nature et des paysages. **Ceci vise notamment à mettre fin aux tensions internes liées au fait que le directeur de l'eau était le seul directeur du ministère à ne pas être responsable de programme.**

Le schéma qui suit présente l'articulation des directions du ministère de l'écologie et du développement durable avec les programmes de la mission « Ecologie et développement durable »¹.

¹ *N'apparaît pas, à ce titre, la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, dont le directeur assume la responsabilité du programme n° 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions », rattaché à la mission « Recherche et enseignement supérieur ».*

**L'organisation du ministère de l'écologie et du développement durable
et les programmes de la mission « Ecologie et développement durable » en 2007**



Source : commission des finances

Le ministère a indiqué à votre rapporteur spécial, dans une réponse à son questionnaire budgétaire, que « la secrétaire générale exerce des fonctions de caractère transversal, ce qui tendra à renforcer la cohérence du pilotage des programmes 181 et 153. En effet, ils comportent l'un et l'autre des actions relatives à la politique de l'eau qui feront l'objet d'un pilotage unique. Les autres politiques (prévention des risques et des pollutions d'une part, gestion des milieux et biodiversité d'autre part) conserveront leur cohérence en terme de programmation et de mise en œuvre. De même, une seule autorité sera compétente sur la fongibilité au sein des programmes entre les actions relevant de deux politiques différentes ».

Votre rapporteur spécial a pu constater que, à ce stade, **la fongibilité n'avait pas joué, au cours de l'exercice 2006, entre les crédits gérés par des directions différentes**, ainsi qu'il l'avait pressenti l'an dernier.

4. La LOLF et le suivi de la politique de l'eau

Cette situation amène à poser à nouveau la question du **traitement de la politique de l'eau au regard de la LOLF**.

Le ministère de l'écologie et du développement durable, ou à tout le moins sa direction de l'eau, exprime clairement dans les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial le souhait de mettre en place un programme « Politique de l'eau », comme le montre l'encadré qui suit.

La vision du ministère de l'écologie et du développement durable sur le traitement de la politique de l'eau au regard de la LOLF

« L'effort relatif à la présentation de la stratégie d'action et de performance de façon cohérente par programme a été poursuivie, mais il se heurte fortement à la nécessité de rendre plus lisible la politique de l'eau menée par le ministère de l'écologie et du développement durable. Cette politique majeure est en effet portée par deux programmes au MEDD auquel il convient d'ajouter le programme « soutien » 211, un programme dans les ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture et le programme 162 d'intervention territoriale de l'Etat. Au sein du MEDD, outre le programme 153 : « gestion des milieux et biodiversité » qui supporte les actions 1 et 2 relatives à la « préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques » et à la « gouvernance dans le domaine de l'eau », l'autre programme particulièrement concerné est le programme 181 consacré à la lutte contre la pollution et aux risques qui comprend les actions 3 : « gestion des crues » et 5 : « lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques ».

« Une vision exhaustive de la politique de l'eau nécessiterait qu'une synthèse soit réalisée entre les six programmes concernés. Elle ne peut être effectuée de façon pertinente par le biais d'un document de politique transversale qui ne donne en effet aucun des instruments d'évaluation et d'action que comprendrait un véritable programme au sens de la LOLF.

« De plus, l'absence d'un programme « eau » présente de nombreux inconvénients en terme de pilotage de cette politique stratégique.

« En particulier, les agences de l'eau sont dispersées entre deux programmes avec le détail de leurs objectifs dans un programme et la présentation de leurs moyens dans l'autre et, de ce fait, ne disposent pas d'un tuteur technique unique au sens de la LOLF. Cet éclatement peut avoir des conséquences inflationnistes sur les budgets des agences. Leurs subventions aux investissements ne seront pas subordonnées à l'application de la directive cadre et à la recherche du bon état des eaux, puisque l'activité « lutte contre la pollution » sera séparée de l'action sur les milieux. L'enjeu de ce contrôle est pourtant un montant de prélèvements obligatoires de 12 milliards d'euros au moins sur le prochain programme pluriannuel des agences.

« De plus, la séparation de la politique de l'eau entre deux programmes signifie également que les services sont partagés en deux, depuis la direction de l'eau (DE) jusqu'aux services de l'eau et des milieux aquatiques au sein des DIREN. La réforme de l'Etat a consisté jusqu'ici, à regrouper les services pour atteindre une masse critique et réaliser des progrès de productivité. Ainsi, les 52 services de prévision des crues sont désormais 22, et les 6 à 8 services de police de l'eau de chaque département ont été regroupés en un seul service. Cette réforme ne peut être menée à son terme sans un programme unique, alors qu'il reste des progrès à accomplir (sur l'hydrométrie et les laboratoires de DIREN notamment) ».

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

En dépit des arguments avancés par le ministère de l'écologie et du développement durable, **votre rapporteur spécial n'est pas convaincu par l'utilité de mettre en place un programme « politique de l'eau », mais plaide pour la définition d'un document de politique transversale retraçant la politique de l'eau et mettant en lumière les actions menées par les acteurs autres que le ministère, qui permettrait au Parlement d'avoir une vision d'ensemble de l'action de l'Etat.**

Il convient en effet de relever que la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) réduira très sensiblement les crédits figurant sur la mission « Écologie et développement durable ». En outre, il paraît difficile d'envisager la création d'un tel programme, qui ne contiendrait pas plus d'une soixantaine de millions d'euros, sans prévoir l'éclatement du programme support.

Votre rapporteur spécial souhaite que l'examen de la présente mission en séance publique permette d'aborder ces questions.

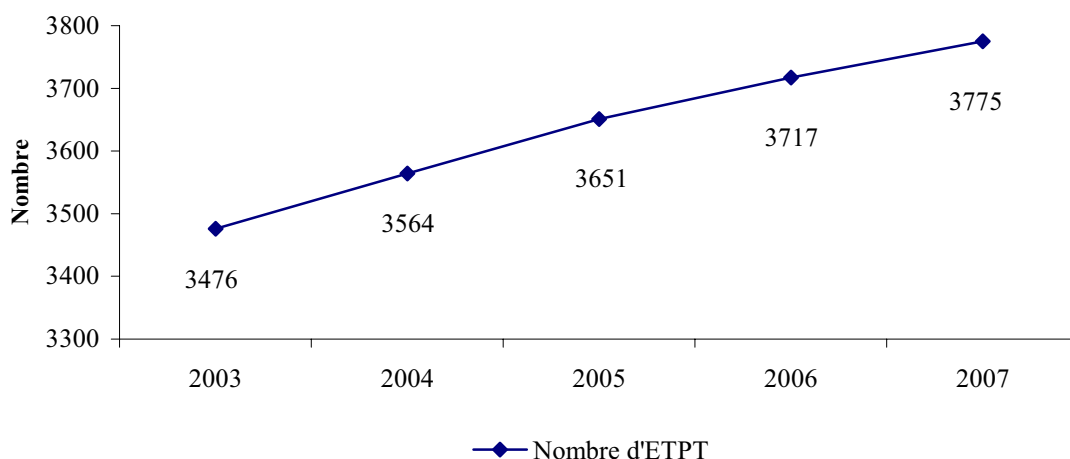
B. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS

1. Un accroissement du plafond d'emplois de 58 ETPT en 2007

a) 40 créations de postes et 18 transferts

L'année 2007 est marquée par une **nouvelle augmentation du plafond d'emplois** du ministère de l'écologie et du développement durable (+ 58 ETPT), comme le montre le graphique suivant :

Evolution du plafond d'emplois du ministère de l'écologie et du développement durable



Source : ministère de l'écologie et du développement durable

Cette croissance du nombre d'ETPT correspond à :

- **40 créations** : 26 au titre de la mise en œuvre de Natura 2000, 10 pour le renforcement des services d'inspection des installations classées, 4 pour la mise en œuvre de la directive relative au biocide ;

- **18 transferts** : 3 en provenance de l'INSEE, un du ministère de l'intérieur et 14 du ministère de l'équipement.

Cette croissance témoigne de la volonté du gouvernement de **respecter les engagements européens pris au titre de la mise en œuvre du programme Natura 2000**, ce dont votre rapporteur spécial se félicite compte tenu de la périlleuse situation dans laquelle se trouvait la France.

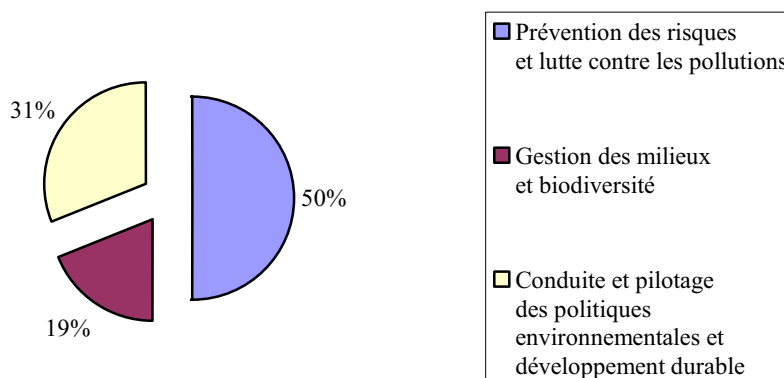
En revanche, il observe que **le plan de renforcement des effectifs annoncé à la suite de la catastrophe de l'usine AZF n'est pas respecté**. En effet, ce plan prévoyait une croissance de 400 postes des effectifs de contrôle des installations classées, dont 200 créations nettes, sur la période 2004-2007. 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 s'est confirmé en 2006** (46 postes supplémentaires, par redéploiement) **et en 2007**. Au total, compte tenu des 10 ETPT supplémentaires accordés en 2007, **seuls 206 postes, sur les 400 annoncés, auront vu le jour sur la période 2004-2007, dont 146 par redéploiement**.

b) La ventilation analytique des effectifs entre les programmes

Tous les crédits de personnel sont inscrits sur le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et biodiversité ».

Le projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007 présente toutefois, en fonction des premiers résultats d'une enquête actuellement en cours, la ventilation des effectifs réels (ETP) au 1^{er} janvier 2006 entre les différents programmes de la mission, comme le montre le graphique suivant.

Ventilation des effectifs entre les programmes



2. Un plafond d'emplois qui doit être relativisé compte tenu du poids des opérateurs

Le plafond d'emplois ainsi décrit doit toutefois être relativisé compte tenu du poids très important des opérateurs intervenant pour le compte de cette mission.

En effet, il ressort des données du projet annuel de performances pour 2007 que le nombre d'emplois des opérateurs représente près du double du plafond d'emplois du ministère, comme le montre le tableau qui suit.

Consolidation des emplois (plafond d'emplois et emplois hors plafond des opérateurs)

(en ETPT*)

	2005	2006	2007
Plafond d'emplois	3 651	3 717	3 775
Nombre d'emplois des opérateurs	6 974	7 029	7 050
Total des emplois	10 625	10 746	10 825

* Pour l'année 2005, les emplois des opérateurs sont comptabilisés en équivalents temps plein travaillé (ETPT), sauf dans certains établissements où ils ont été comptabilisés en équivalents temps plein (ETP).

Source: d'après le projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

Ceci témoigne du fait que la mission « Ecologie et développement durable » ne rend que partiellement compte de la politique en faveur de l'écologie et du développement durable.

C. LA MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE » NE REPRÉSENTE QU'UNE FAIBLE PARTIE DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ENVIRONNEMENT

De ce point de vue, trois éléments sont à prendre en compte.

1. La mission « Ecologie et développement durable » ne représente que 25 % des crédits budgétaires consacrés à l'environnement et 1,3 % de la dépense nationale

Les crédits inscrits sur la mission « Ecologie et développement durable » ne représentent que **25 % des crédits inscrits sur le budget de l'Etat**, qui contribuent à la politique en faveur de l'environnement. L'effort global du budget de l'Etat en faveur de l'environnement est évalué à **2,54 milliards d'euros en 2007**, en baisse de **6 %** par rapport à 2006 (2,7 milliards d'euros).

En outre, 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 **2,33 milliards d'euros** à l'effort en faveur de l'environnement en 2005. Cette vision est d'autant plus trompeuse que les **opérations de débudgétisation et d'affectation de taxes** aux établissements publics sous tutelle se sont développées ces dernières années.

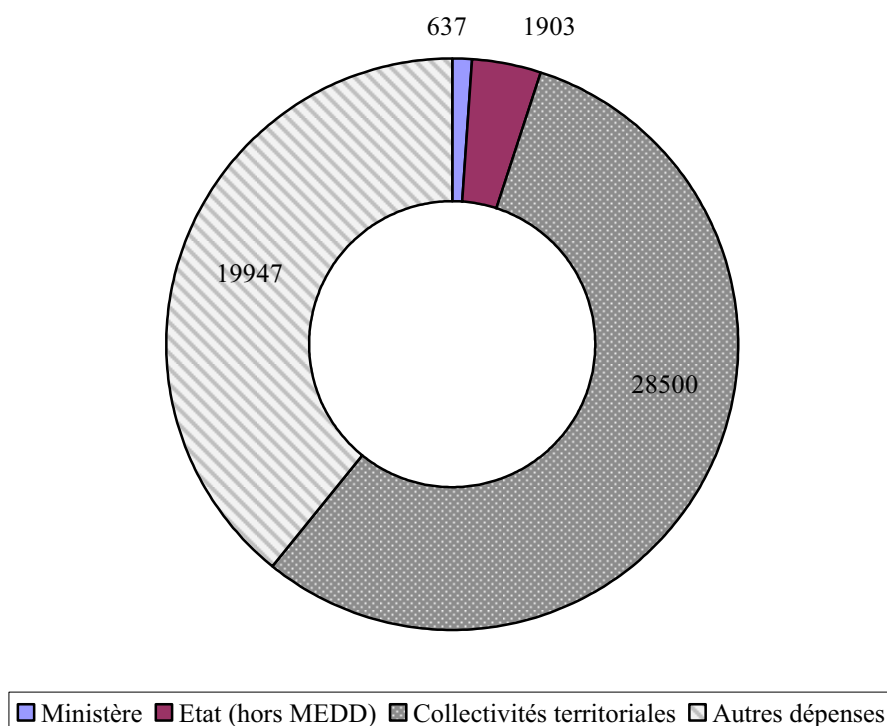
Ces données mettent en évidence le **besoin d'une coordination interministérielle forte dans le domaine de l'environnement, ainsi que la nécessité d'avoir une vision claire et consolidée de l'action du ministère et de ses opérateurs.**

On relèvera que, à côté des actions menées par l'Etat, **les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel** : les dépenses effectuées par ces dernières au titre de la protection et de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles étaient ainsi évaluées à **28,5 milliards d'euros en 2004.**

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 2004 (**49,9 milliards d'euros au total**), **les crédits de cette mission ne couvrent que 1,3 % de la dépense nationale.**

Structure de la dépense nationale en faveur de l'environnement

(en millions d'euros)



Source : données Etat (crédits budgétaires) : 2007; autres données : 2004, d'après le jaune « Effort financier consenti en 2006 et prévu en 2007 au titre de l'environnement »

2. Des opérations de débudgétisation toujours plus nombreuses

L'analyse de la mission « Ecologie et développement durable » est également rendue plus difficile par des opérations de débudgétisation toujours plus nombreuses.

a) Un recours croissant au Fonds de prévention des risques naturels majeurs

Le budget consacré à la **prévention des risques naturels** ne peut ainsi être analysé à la simple lecture des crédits budgétaires.

En effet, le projet annuel de performances indique que « le financement des actions de prévention des risques naturels majeurs s'appuie de plus en plus sur la mobilisation des crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs. (...) La forte hausse des dépenses envisagées par le ministère nécessite d'augmenter à court terme le prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles ».

Les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial précisent que la gestion de la trésorerie de ce fonds sera tendue dès la fin 2007.

Dans un autre domaine, celui de la **politique de l'eau**, l'évolution est similaire mais ne prendra son plein effet qu'après l'adoption définitive par le Parlement du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. En effet, avec la création d'un Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), destiné à succéder au Conseil supérieur de la pêche, les crédits inscrits sur la mission « Ecologie et développement durable » devraient être limités à moins de 60 millions d'euros.

b) Des affectations de taxes aux établissements publics sous tutelle

D'autre part, les établissements publics sous tutelle sont de plus en plus financés par taxes affectées, ce qui est **dérogatoire aux principes d'unité et d'universalité budgétaires**. Cette procédure présente l'intérêt pour ces établissements d'être **soustraits, pour cette part de leur financement, aux opérations de régulation budgétaire**.

La **loi de finances pour 2006** avait ainsi affecté :

- à l'**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie** (ADEME), le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel, dont le produit s'élève à 170 millions d'euros, ainsi que celui de la taxe sur les voitures particulières les plus polluantes (environ 12 millions d'euros) ;

- au **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, une fraction de 80 % du droit de francisation et de navigation, soit des recettes évaluées en loi de finances initiale à environ 28 millions d'euros pour le Conservatoire ;

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

Au total, les recettes fiscales nouvelles affectées aux établissements publics sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable étaient évaluées à **216 millions d'euros**, soit l'équivalent de **35 % des crédits de la mission « Ecologie et développement durable » en 2006**.

Le projet de loi de finances pour 2007 poursuit ce mouvement de débudgétisation du financement de certains établissements publics :

- en accordant au **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** le reliquat (soit environ 7 millions d'euros) du droit de francisation et de navigation, dont le rendement serait moindre compte tenu des modifications d'assiette apportées par la loi de finances rectificative pour 2005 ;

- en affectant une partie du prélèvement de solidarité pour l'eau (23 millions d'euros) au **Conseil supérieur de la pêche**.

Par ailleurs, on observera que les redevances cynégétiques affectées à **l'Office national de la chasse et de la faune sauvage** font l'objet d'une revalorisation (+ 1,2 million d'euros), tandis que **l'ADEME** a indiqué à votre rapporteur spécial compter sur l'affectation d'une taxe sur le charbon, qui serait créée et rapporterait environ 20 millions d'euros. L'article 23 du projet de loi de finances rectificative pour 2006 prévoit bien l'instauration d'une taxe intérieure de consommation sur le charbon, les houilles et les lignites, affectée à l'ADEME, mais sans préciser le produit attendu.

3. La politique environnementale passe également par la fiscalité

Enfin, il convient de relever que la politique environnementale passe également par la fiscalité, qu'il s'agisse de dispositifs de taxation supplémentaires, comme dans le cas de la taxe sur les voitures particulières les plus polluantes, ou au contraire de dépenses fiscales destinées à favoriser la protection de l'environnement.

A cet égard, on notera que les dépenses fiscales en faveur de l'environnement s'élèvent à **61 millions d'euros** pour les dépenses dont l'objet principal concourt aux actions des différents programmes de la mission « Ecologie et développement durable, et à plus de **deux milliards d'euros** pour les dépenses fiscales qui contribuent aux actions de ces programmes sans que ce soit leur objet principal.

D. L'ÉCOLOGIE ET LE DROIT : LA MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE » FACE AUX CONTENTIEUX

1. Une situation qui s'améliore du point de vue des contentieux communautaires

Votre rapporteur spécial avait pu constater, lors d'un récent contrôle, la position délicate de la France au regard de l'application du droit communautaire de l'environnement¹.

Il ne peut donc que se féliciter de l'amélioration constatée en ce domaine, puisque les efforts déployés par le ministère de l'écologie et du développement durable, en particulier s'agissant du dossier « Natura 2000 », ont été reconnus par la Commission européenne, ce contentieux ayant été abandonné.

¹ « *Changer de méthode ou payer : la France face au droit communautaire de l'environnement* », rapport d'information n° 345 (2005-2006).

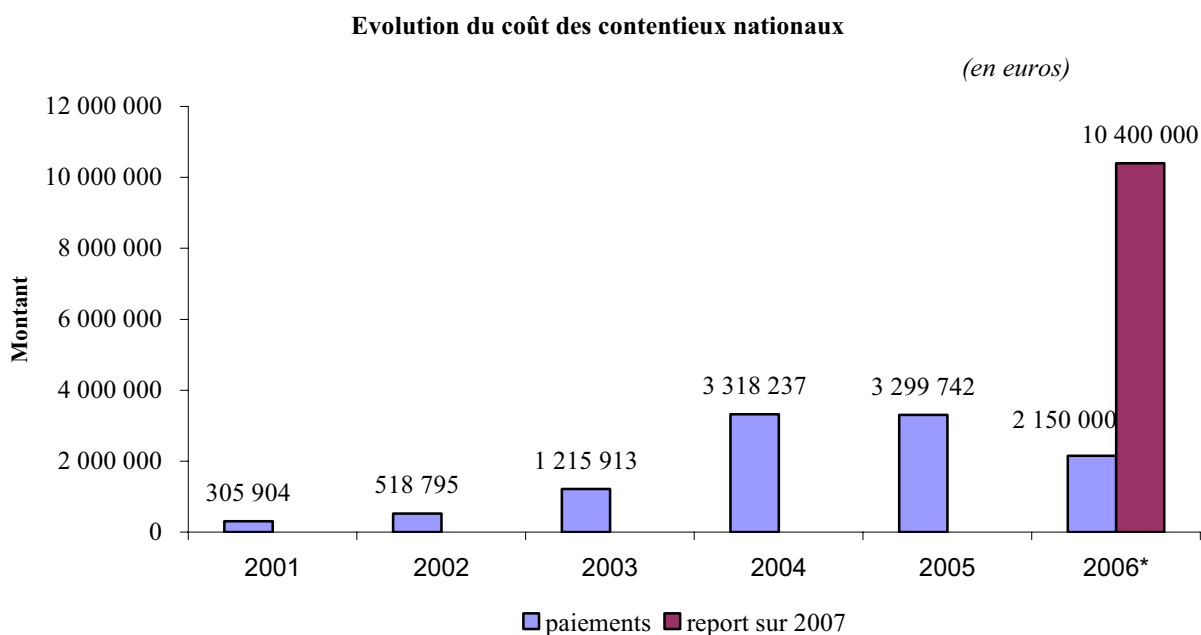
Les efforts se ressentent plus largement sur l'évolution des contentieux ou pré-contentieux. **On comptait ainsi 36 infractions faisant l'objet de litiges au titre de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne en juin 2004, 37 en juin 2005 et 22 en juin 2006.**

De même, le nombre d'affaires environnementales pendantes au titre de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne, qui pourraient entraîner la France à acquitter des sanctions pécuniaires, a diminué, puisque l'on en dénombre **sept aujourd'hui, contre 14 en janvier 2006.**

Votre rapporteur spécial salue cette évolution mais considère que la pression doit être maintenue.

2. Une situation tendue du point de vue contentieux nationaux

Si l'on observe une évolution satisfaisante du côté des contentieux communautaires, **les contentieux nationaux représentent en revanche un enjeu budgétaire croissant**, comme le montre le graphique suivant :



Source : ministère de l'écologie et du développement durable

On voit que **les reports de charges sur 2007 au titre des contentieux nationaux sont significatifs**. Même sans nouvelle condamnation, ils ne devraient pas pouvoir être couverts sans redéploiements, dans la mesure où la justification au premier euro ne fait apparaître que 8,54 millions d'euros de crédits au titre des contentieux nationaux.

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES

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

Le programme « Prévention des risques et des pollutions », qui mobilise **20 % des AE et 21 % des CP de la mission** « Ecologie et développement durable », comprend cinq actions, soit une de moins qu'en 2006.

Programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »

(en euros)

Action	Autorisations d'engagement	Variation 2007/2006 (en %)	Crédits de paiement	Variation 2007/2006 (en %)
01 - Prévention des risques technologiques et des pollutions	61 920 000	- 12,7	63 920 000	- 5,6
02 - Prévention des risques naturels	11 080 000	- 10,3	9 410 000	+ 46,8
03 - Gestion des crues	49 470 240	- 12,1	43 373 375	+ 21,2
04 - Gestion des déchets et évaluation des produits	7 674 500	- 4,8	7 327 000	- 82,3
05 - Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	10 945 000	+ 0,5	9 411 065	- 19,1
06 - Lutte contre le changement climatique : action supprimée en 2007				
Total	141 089 740	- 20,4	133 441 440	- 22,9
Fonds de concours attendus	2 348 500	- 45,3	47 348 500	+ 471,2

Source : d'après le projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

L'action « Lutte contre le changement climatique » est en effet supprimée, les crédits relatifs à cette action (en pratique, une subvention de 10 millions d'euros versée à l'ADEME) étant désormais inscrits sur le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable ».

En revanche, les crédits destinés à **l'hydrométrie** (2,2 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP) sont transférés du programme « Gestion des milieux et biodiversité » vers ce programme.

Il convient de relever que le schéma de déversement analytique présenté dans le projet annuel de performance, qui agrège également les fonds de concours, modifie sensiblement l'équilibre présenté ci-dessus, comme le montre le tableau qui suit.

Programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » après déversement analytique

(en euros)

Action	Crédits de paiement 2007 (y compris fonds de concours)	Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2007 après ventilation (y compris fonds de concours)	LFI 2006 après ventilation (y compris fonds de concours)
		au sein du programme	entre programmes		
01 - Prévention des risques technologiques et des pollutions	63 920 000		159 272 881	223 192 881	203 333 122
02 - Prévention des risques naturels	29 410 000		14 477 756	43 887 756	13 754 212
03 - Gestion des crues	70 721 875		36 562 231	107 284 106	61 733 525
04 - Gestion des déchets et évaluation des produits	7 327 000		4 626 133	11 953 133	44 916 378
05 - Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	9 411 065		10 326 871	19 737 936	17 939 396
06 - Lutte contre le changement climatique : action supprimée en 2007	0		0	0	11 704 490
Total	180 789 940		225 265 872	406 055 812	353 381 123

Source: projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

Ce tableau permet de mettre en évidence plusieurs données essentielles pour apprécier le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » :

- les crédits provenant des fonds de concours ont un impact très net sur deux actions de ce programme : « Prévention des risques naturels » et « Gestion des crues », ce qui correspond essentiellement à l'action du Fonds de prévention des risques naturels majeurs ; dans le cas de la première action, on notera que les crédits provenant de fonds de concours sont deux fois supérieurs aux crédits budgétaires ;

- les crédits contenus sur d'autres programmes, notamment au titre des dépenses de soutien, sont supérieurs aux crédits inscrits sur ce programme ;

- au total, et en dépit de la suppression de l'action « Lutte contre le changement climatique », cette vision consolidée fait apparaître une hausse des crédits par rapport à 2006, alors qu'une lecture strictement budgétaire de ce seul programme fait ressortir une diminution des crédits.

1. Les enjeux du programme

a) Les engagements pris nécessitent un suivi budgétaire plus fin

Le projet annuel de performances présente l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement et fait apparaître un différentiel de plus de 818 millions d'euros entre les crédits de paiement ouverts en 2006 et 2007 au titre de ce programme et les crédits de paiement nécessaires pour faire face aux engagements pris antérieurement, ce qui constitue une différence très importante.

Echéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement

(en euros)

Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			Différence
Affectées non engagées au 31/12/2005	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2005	LFI 2006 + reports	Demandées pour 2007	LFI 2006 + reports	Demandés sur autorisations d'engagement antérieures	Demandés sur autorisations d'engagement nouvelles	
3 602 795	76 947 483	168 072 919	199 624 500	154 861 398	24 300 800	163 424 500	105 660 999

Source: projet annuel de performance « Ecologie et développement durable » pour 2007

Le projet annuel de performances tempère cet écart en notant que :

- ce montant inclut 580 millions d'euros au titre de l'ADEME et « devrait être sensiblement réduit lorsque le travail de recollement destiné à évaluer les dettes de l'Etat vis-à-vis de l'agence sera achevé » ;

- il ne prend pas en compte le recours au Fonds de financement de prévention des risques naturels majeurs, qui se traduit par une augmentation très significative des crédits de paiement par voie de fonds de concours.

Votre rapporteur spécial ne peut que souligner la nécessité de mieux suivre les engagements pris à l'avenir, seule manière de pouvoir réellement porter un jugement satisfaisant sur la mission « Ecologie et développement durable ». D'autre part, si cet écart fait apparaître un reste à couvrir, votre rapporteur spécial souhaite également qu'une étude soit menée sur l'état des dettes proprement dites du ministère, le système comptable actuel ne permettant pas, selon le ministère de l'écologie et du développement durable, de disposer d'une vision claire de cet enjeu.

Il souhaite que le ministère de l'écologie et du développement durable apporte des éclaircissements sur ce point à l'occasion de l'examen de la présente mission en séance publique. D'après les informations recueillies auprès de l'ADEME, 109 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur les 584 millions d'euros mentionnés dans le projet annuel de performances feraient l'objet de désengagements, ce qui ramènerait le reste à couvrir de l'ADEME à environ 475 millions d'euros, son reste à payer étant quant à lui évalué à environ 60 millions d'euros.

b) Ce programme ne peut s'analyser qu'en prenant en compte l'action du Fonds de prévention des risques naturels majeurs

Ainsi qu'il a été relevé précédemment, ce programme ne peut s'analyser sans prendre en compte le transfert de charges opéré vers le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, qui s'analyse comme une opération de débudgétisation.

Les ressources du Fonds de prévention des risques naturels majeurs

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs est financé par un prélèvement fixé par arrêté, dans la limite de 4 % (plafond aujourd'hui atteint), 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.

Ce fonds, qui connaissait une faible consommation de ses ressources, a vu ses charges s'accroître très substantiellement ces dernières années, à tel point que sa trésorerie devrait être tendue dès la fin 2007 et que ses ressources actuelles ne lui permettront plus à l'avenir de faire face à ses charges, ce qui nécessitera un relèvement du plafond de 4 % susmentionné.

Le tableau qui suit retrace l'évolution de la situation budgétaire de ce fonds. Il montre notamment que les dépenses devraient être supérieures en 2006 à celles constatées sur la période 2002-2005. Le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué à votre rapporteur spécial que l'article 136 de la loi de finances pour 2006¹ se traduisait par une sollicitation supplémentaire de ce fonds à hauteur de 67 millions d'euros en 2006 et 2007.

**Evolution de la situation budgétaire du
Fonds de prévention des risques naturels majeurs**

(en millions d'euros)

	Recettes	Délégations	Reliquat (à la date du comité de gestion, au 1^{er} trimestre de l'année suivante)
Avant 2002	150,47	67,15	--
2002	25,15	11,1	94,2
2003	28,2	18,25	106,2
2004	27,29	6,41	127,1
2005	28,89	37,49	108,6
Total 2002/2005	109,53	73,25	
Total 1995/2005	259	140,4	108,6
2006 (prévision)	27	95	40

Source: ministère de l'écologie et du développement durable

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

c) Le poids budgétaire des opérateurs diminue, compte tenu des affectations de taxes

Le poids budgétaire des opérateurs du programme diminue très nettement par rapport à 2006. En effet, les subventions aux opérateurs – qui mobilisent 1967 ETPT – s'élevaient à 81,5 millions d'euros en AE et 106,3 millions d'euros en CP en 2006 et sont ramenées à 47,3 millions d'euros en AE et 49,6 millions d'euros en CP en 2007. Même si l'on observe un changement de périmètre de 10 millions touchant les subventions accordées à l'ADEME, l'évolution est donc notable.

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

1- L'ADEME ne recevra plus de subvention provenant de ce programme, mais elle continuera à percevoir 10 millions d'euros en provenance du programme support au titre de la lutte contre le changement climatique. Par ailleurs, elle recevra 65,9 millions d'euros en AE et 68,9 millions d'euros en CP de programmes rattachés à d'autres missions. **Cette évolution prend acte de la réforme profonde du mode de financement de l'ADEME qui s'est opérée avec le transfert à cette agence du produit de certaines recettes fiscales** (taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel, dont le produit est évalué à 192 millions d'euros en 2007 contre 170 millions d'euros en 2006, et taxe sur les voitures particulières les plus polluantes, dont le produit est évalué à 15 millions d'euros en 2007 contre 7,5 millions d'euros en 2006).

Elle la précède même pour une part, dans la mesure où le projet de budget 2007 de l'ADEME intègre l'affectation du produit d'une **taxe sur le charbon** devant rapporter 20 millions d'euros, qui reste à créer. **L'article 23 du projet de loi de finances rectificative pour 2006** prévoit bien l'instauration d'une taxe intérieure de consommation sur le charbon, les houilles et les lignites, affectée à l'ADEME, mais sans préciser le produit attendu.

Sous cette réserve, et compte tenu du fait qu'elle ne pense pas recevoir une subvention de 31 millions d'euros inscrite dans la loi de finances pour 2006, l'ADEME devrait connaître une quasi-stabilité de ces dotations, avec 304,4 millions d'euros contre 299,6 millions d'euros probables en 2006 (330,6 millions d'euros inscrits à l'EPRD 2006).

L'agence devrait toutefois connaître un **déficit de crédits de paiement** évalué en cumulé à 70 millions d'euros en 2007 (dont 18 millions d'euros imputables à cet exercice), mais qui devrait en réalité atteindre 101 millions d'euros si, comme le pense l'agence, 31 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2006 ne lui sont pas versés.

Votre rapporteur spécial souhaite donc obtenir des précisions sur la situation de l'ADEME, en 2006 comme en 2007.

2- La subvention accordée à l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) est reconduite en 2007. Cette agence, dont les objectifs croissent pour atteindre 96,5 ETPT contre 84 en 2006, recevra ainsi 3,2 millions d'euros de ce programme, et au total 17,3 millions d'euros de dotations budgétaires (contre 17,09 millions d'euros en 2006).

Comme l'avait noté votre rapporteur spécial l'an dernier, cette agence avait fait l'objet de critiques, tant du président de son conseil d'administration – qui a aujourd'hui quitté ses fonctions – s'agissant de la qualité des expertises menées que de la Cour des comptes s'agissant de l'exercice général de ses missions.

A la suite de ces remarques, le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué à votre rapporteur spécial que *« l'élargissement des missions de l'AFSSE au domaine des relations entre santé et travail et sa transformation en Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), via l'ordonnance du 1^{er} septembre 2005, ont permis de mieux préciser les relations qui doivent s'établir entre l'agence et ses partenaires institutionnels »* et que les ministères de tutelle, qui *« s'appuient pleinement sur l'AFSSET »*, *« sont donc naturellement très attachés à l'indépendance des experts qu'elle est appelée à solliciter dans le cadre de ses travaux »*.

Il précise que *« dans le cadre du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'AFSSET, actuellement en cours d'élaboration, les trois ministères de tutelle veilleront particulièrement à ce que l'agence puisse effectivement remplir à l'avenir sa mission de « tête de réseau » vis-à-vis des autres organismes intervenant dans son champ de compétence. Ils procéderont en outre à la clarification de ses relations avec l'Institut de veille sanitaire, en tenant compte à la fois du rôle spécifique de l'agence en matière d'évaluation des risques et de la compétence générale de l'institut dans le domaine de la surveillance de la santé des populations concernées. Ils inciteront l'AFSSET à instaurer avec l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) une mutualisation des moyens logistiques et à développer les synergies dans les champs d'expertise connexes. Enfin, ils veilleront à la bonne coordination des activités des conseils scientifiques de l'ensemble des agences de sécurité sanitaire »*.

Cette réponse restant très évasive, et dans l'attente de compléments justifiant précisément la nécessité de maintenir l'intégralité de ces crédits au profit de l'AFSSET, votre rapporteur spécial vous propose de réduire d'un montant de 500.000 euros cette dotation et de transférer ces crédits vers le programme « Gestion des milieux et biodiversité » afin de financer les réserves naturelles.

3- L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) recevra de ce programme une subvention de 25,1 millions d'euros

en AE et CP en 2007, soit une **stabilité des CP mais une baisse des AE** (31,3 millions d'euros en 2006).

d) Autres remarques

Outre les remarques relatives à l'inspection des installations classées figurant dans la première partie du présent rapport, les autres dépenses du programme appellent les observations suivantes :

- les crédits destinés au **service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et aux services de prévention des crues** connaîtront une forte hausse en 2007, passant de 3,8 millions d'euros à 4,8 millions d'euros en AE et de 1,4 million d'euros à 5,7 millions d'euros en CP, ce qui s'explique par la montée en charge des services de prévention des crues ;

- de manière plus générale, la **gestion des crues** fait appel aux ressources du fonds de prévention des risques naturels majeurs, qui participe au financement des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) ;

- 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 ;

- la justification au premier euro fait apparaître le **versement à la SNCF d'une subvention de 50.000 euros pour « désherbage écologique des voies ferrées »**. Votre rapporteur spécial n'est guère convaincu par l'efficacité de cette dépense, que le ministère de l'écologie qualifie lui-même d'action symbolique.

2. Les objectifs et les indicateurs

Votre rapporteur spécial observe que certains objectifs ou indicateurs ont été regroupés afin de clarifier l'analyse du programme. Ainsi, le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » ne comprend plus que quatre objectifs et 11 indicateurs, contre sept objectifs et 17 indicateurs l'an dernier. L'effort de réflexion doit toutefois être poursuivi pour mieux mettre en rapport les indicateurs de performance avec les moyens d'action réels du ministère.

Sur le fond, les objectifs et indicateurs appellent les remarques suivantes :

- la progression de la cible de l'indicateur « Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETP) » apparaît faible (passage de 23,6 en 2006 à 24 en 2007 avec une cible de 26 en 2010) ;

- l'évolution de l'indicateur « Pourcentage des mesures fiables de la qualité de l'air rendu immédiatement disponible pour le public » est curieuse dans la mesure où elle témoigne d'un recul de l'efficacité en 2006 par rapport à 2005 et un simple retour au niveau antérieur en 2007. En outre, la pertinence de cette indicateur reste à démontrer, de même que celle de l'indicateur « Collecte sélective et recyclage des déchets » ;

- un effort de maîtrise du coût moyen des réhabilitations de décharges subventionnées par l'ADEME est effectué, ce qui est satisfaisant, mais votre rapporteur spécial note qu'une démarche similaire n'est pas observée pour le coût moyen des plans de prévention des risques, ni pour la maîtrise des dépenses de fonctionnement des agences de l'eau rapportées au montant des aides versées ;

- plusieurs indicateurs ne font pas apparaître de marge réelle de progression et l'on peut donc s'interroger sur leur pertinence : « Sécurité des barrages autorisés au titre de la loi sur l'eau », « Amélioration de la diffusion et de la précision de l'information sur les crues » notamment.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme

« Prévention des risques et lutte contre les pollutions »

1) On observe une différence entre les crédits *stricto sensu* du programme, en baisse par rapport à 2006, et les crédits consolidés qui servent à mettre en œuvre les politiques conduites dans le cadre de ce programme, qui augmentent.

2) Des **éclaircissements** doivent être apportés s'agissant des **échanciers des crédits de paiement** associés aux autorisations d'engagement, afin de bien mesurer les marges de manœuvre dont dispose le ministère.

3) **Les crédits provenant de fonds de concours augmentent très fortement**, en raison du transfert de la mobilisation croissante du Fonds de prévention des risques naturels majeurs dans le financement des actions « Prévention des risques naturels » et « Gestion des crues ».

4) Le poids budgétaire des **opérateurs** diminue nettement par rapport à 2006 : l'ADEME ne recevra plus de subvention provenant de ce programme mais continuera à percevoir 10 millions d'euros provenant du programme support ; votre rapporteur spécial souhaite obtenir des précisions sur la situation de l'ADEME en 2007, compte tenu de l'intégration dans son projet de budget de l'affectation d'une taxe qui n'est pas encore créée et ne figure pas dans le projet de loi de finances pour 2007.

5) Dans l'attente de justifications complémentaires sur le redressement opéré à l'AFSSET et la nécessité de maintenir la totalité des crédits dédiés à cette agence, **votre rapporteur spécial vous propose de transférer 500.000 euros** de ce programme vers le programme « Gestion des milieux et biodiversité », afin de financer les réserves naturelles.

B. PROGRAMME 153 : GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ

Le programme « Gestion des milieux et biodiversité », qui mobilise 29 % des AE et CP de la mission, comporte quatre actions, comme le montre le tableau suivant :

Programme « Gestion des milieux et biodiversité »

(en euros)

Action	Autorisations d'engagement	Variation 2007/2006 (en %)	Crédits de paiement	Variation 2007/2006 (en %)
01 - Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	41 996 000	+ 26,4	36 686 800	+ 0,6
02 - Gouvernance dans le domaine de l'eau	6 867 000	- 5	6 807 000	- 5,8
03 - Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages	64 917 000	+ 42,2	63 546 430	+ 44,2
04 - Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel	85 844 500	+ 5,6	80 685 070	+ 21,5
Total	199 624 500	+ 19,2	187 725 300	+ 21,7
Fonds de concours attendus	1 501 500	- 3,8	1 501 500	- 3,8

Source : d'après le projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

Le schéma de déversement analytique présenté dans le projet annuel de performances montre que les crédits de paiement concourant aux actions menées dans le cadre de ce programme et inscrits sur d'autres programmes sont quasiment équivalents à ceux inscrits sur le programme « Gestion des milieux et biodiversité ».

Programme « Gestion des milieux et biodiversité » après déversement analytique

(en euros)

Intitulé de l'action	PLF 2007 (yc. fonds de concours)	Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2007 après ventilation (yc. fonds de concours)	LFI 2006 après ventilation (yc. fonds de concours)
		au sein du programme	entre programmes		
Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	38 188 300		101 374 729	139 563 029	117 550 972
Gouvernance dans le domaine de l'eau	6 807 000		11 150 984	17 957 984	21 377 617
Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages	63 546 430		12 918 791	76 465 221	57 674 188
Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel	80 685 070		59 091 916	139 776 986	116 565 038
Total	189 226 800		184 536 420	373 763 220	313 167 815

Source: projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

On relève un changement mineur de nomenclature, puisque les crédits relatifs à l'**hydrométrie** (2,2 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP) sont transférés vers le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions ».

1. Les enjeux du programme

a) Le rapport entre les crédits de paiement et les engagements pris antérieurement

Le projet annuel de performances montre que la différence entre les crédits de paiement ouverts en 2006 et prévus en 2007 et le besoin pour couvrir les engagements pris antérieurement s'établit à près de 105,7 millions d'euros.

Echéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement

(en euros)

Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			Différence
Affectées non engagées au 31/12/2005	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2005	LFI 2006 + reports	Demandées pour 2007	LFI 2006 + reports	Demandés sur autorisations d'engagement antérieures	Demandés sur autorisations d'engagement nouvelles	
3 602 795	76 947 483	168 072 919	199 624 500	154 861 398	24 300 800	163 424 500	105 660 999

Source: projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

Si cette situation est moins déséquilibrée que dans le cas du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », votre rapporteur spécial ne peut toutefois que **souligner à nouveau la nécessité de mieux suivre les engagements pris à l'avenir, seule manière de pouvoir réellement porter un jugement satisfaisant sur la mission « Ecologie et développement durable ».**

b) Les opérateurs du programme représentent plus de la moitié des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

Les opérateurs reçoivent 53 % des AE et 50,5 % des CP inscrits sur ce programme. Les subventions accordées aux opérateurs augmentent assez fortement par rapport à l'année 2006, puisque les AE passeront de 78,9 millions d'euros à 105,8 millions d'euros et les CP passeront de près de 77 millions d'euros à environ 95 millions d'euros.

Il convient de relever que cette augmentation intervient alors que certains opérateurs ne sont plus subventionnés ou bénéficient par ailleurs d'un accroissement de leurs ressources par le biais de la fiscalité. On note ainsi que :

1- les **agences de l'eau**, qui sont, en masse budgétaire, le principal opérateur des programmes « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « Gestion des milieux et biodiversité », **ne reçoivent aucune**

dotation budgétaire et sont intégralement financées par le biais des redevances (juridiquement des taxes) qui leur sont affectées (1,68 milliard d'euros en 2006) ;

2- le **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** ne perçoit plus de subvention en provenance de ce programme : ceci aurait déjà dû être le cas en 2006, dans la mesure où la loi de finances pour 2006 lui a affecté **80 % du produit du droit de francisation et de navigation**. Toutefois, à la suite de la réforme de l'assiette de cette taxe menée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005, le produit constaté s'est révélé moindre qu'attendu, ce qui a conduit le ministère à accorder au Conservatoire une **subvention de 2,3 millions d'euros**, obtenus grâce à un dégel de crédits. Le ministère précise en effet que le montant revenant au Conservatoire se limiterait à environ 24 millions d'euros en 2006, au lieu des 27 millions d'euros prévus initialement après déduction des frais de gestion retenus par l'Etat.

Le présent projet de loi de finances prévoit, dans son article 25, d'affecter **l'intégralité** du produit du droit de francisation et de navigation¹ au Conservatoire, ce qui devrait lui permettre de bénéficier de ressources de **34 millions d'euros en 2007**. Comme l'indique le ministère dans une réponse adressée à votre rapporteur spécial, ce nouveau transfert de recettes fiscales « *devrait représenter, en 2007 et pour les années suivantes, une **augmentation importante de son budget**, sur la base de laquelle le Conservatoire sera en mesure de poursuivre voire d'accélérer sa politique d'acquisition des espaces fragiles ou menacés du littoral, mais aussi d'intensifier les travaux de restauration des sites dégradés et d'aménagement* ». Si ce nouveau transfert de recettes fiscales ne fait que prolonger ce qui a été entamé l'an passé, **votre rapporteur spécial observe que les taxes affectées sont contraires aux principes d'unité et d'universalité budgétaires et que ceci revient à soustraire le Conservatoire à toute contrainte budgétaire pouvant résulter des régulations menées en cours d'année, en lui accordant de surcroît des moyens supplémentaires**. L'Assemblée nationale a toutefois adopté un amendement de notre collègue député Michel Bouvard prévoyant que **cette affectation ne vaut que pour 2007** ;

3- l'**Office national de la chasse de la faune sauvage (ONCFS)** enregistre une **progression de sa dotation budgétaire**, qui passe de 14 millions d'euros à 16,5 millions d'euros, et bénéficiera parallèlement d'une **revalorisation du montant des redevances cynégétiques** qui devrait lui apporter 1,2 million d'euros de recettes supplémentaires. Ce point fait l'objet d'une analyse plus détaillée dans le cadre du commentaire de l'article 48 du présent projet de loi de finances, qui figure à la fin du présent rapport ;

4- le **Conseil supérieur de la pêche (CSP)** voit lui aussi la **subvention qui lui est accordée progresser** (passant de 10,5 millions d'euros en 2006 à 11,37 millions d'euros en 2007), tout en bénéficiant **en parallèle**

¹ *Hormis la part revenant à la Collectivité territoriale de Corse.*

d'un **accroissement très net des ressources fiscales** qui lui sont affectées : en effet, l'article 26 du présent projet de loi de finances lui affecte 27,7 % du prélèvement de solidarité pour l'eau (soit environ **23 millions d'euros**), ce qui paraît justifié par sa transformation en Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) en 2007¹, une fois le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques définitivement adopté par le Parlement.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial observe que cette évolution des dotations accordées aux opérateurs tient également à une **évolution très dynamique de certaines dépenses découlant de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, qui est appelée à se poursuivre**. On notera ainsi :

1- la croissance de la subvention accordée aux parcs nationaux, qui passera en AE de 34,2 millions d'euros à 49,1 millions d'euros et en CP de 32,8 millions d'euros à 47,1 millions d'euros. Ceci devrait notamment permettre de créer deux nouveaux parcs à la Réunion et en Guyane, ainsi que l'établissement public « Parcs nationaux de France » prévu par la loi précitée du 14 avril 2006.

Les données transmises par le ministère de l'écologie et du développement durable font apparaître que le coût induit par l'extension des compétences des parcs nationaux existants et de leur champ d'action territorial est évalué à **une quinzaine de millions d'euros par an**, tandis que le coût des parcs nationaux de Guyane et de Réunion, qui monteront progressivement en charge d'ici 2009, est évalué à **8 millions d'euros par an chacun**.

Le ministère évalue le budget des parcs nationaux à 65 millions d'euros en 2009 : d'un point de vue budgétaire, la mise en oeuvre de la loi est réalisée à 42 %.

Le **coût du nouvel établissement public « Parcs nationaux de France »**, ainsi que son mode de financement, n'apparaissent pas, en revanche, dans la justification au premier euro : le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué à votre rapporteur spécial qu'il recevrait 2,1 millions d'euros en fonctionnement (AE=CP) et 900.000 euros d'autorisations en investissement.

2- la création d'une Agence des aires marines, prévue par la loi précitée du 14 avril 2006. Le projet annuel de performance indique que cette agence a pour mission de « *susciter la création d'aires marines protégées* » et « *d'animer le réseau des aires marines protégées françaises* ».

Elle se voit attribuer une subvention de **5,1 millions d'euros en AE et 4,2 millions d'euros en CP**, ce montant comprenant le coût de mise en

¹ L'ONEMA devrait ensuite recevoir des contributions des agences de l'eau qui devraient se substituer au prélèvement de solidarité sur l'eau, dont le montant est plafonné à 108 millions d'euros par an par l'article 36 du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques en cours de navette.

place du nouveau parc naturel marin d'Iroise (2 millions d'euros en 2007, son coût étant évalué à 5,5 millions d'euros en 2008 et à 4 millions d'euros en 2009, compte tenu de certains investissements). **Cette dépense est appelée à croître très fortement** puisque le ministère a indiqué à votre rapporteur spécial qu'il évaluait le coût de cette structure et des parcs marins à **19,5 millions d'euros en 2009, le but du ministère étant de créer trois autres parcs marins d'ici cette date et une dizaine au total d'ici 2012. A terme, le ministère évalue le budget de l'Agence à environ 40 millions d'euros par an pour 10 parcs naturels marins.**

D'autre part, votre rapporteur spécial observe que les dépenses liées aux parcs naturels régionaux et aux réserves de biosphère sont **stables** (7,1 millions d'euros en AE et 7,6 millions d'euros en CP).

Les subventions accordées aux réserves naturelles progressent légèrement (de 14,3 millions d'euros à 14,8 millions d'euros en AE et de 13,8 millions d'euros à 14,3 millions d'euros en CP), **le nombre de réserves naturelles devant croître également** : 157 réserves existent aujourd'hui et le ministère prévoit la création de 6 à 7 nouvelles réserves avant la fin de l'année 2006, 21 projets de création étant actuellement en cours d'instruction. Compte tenu de cette extension des réserves et des marges de manœuvre constatées par votre rapporteur spécial sur le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », il vous proposera de **majorer de 500.000 euros les crédits accordés aux réserves naturelles.**

c) Les autres crédits du programme

S'agissant des autres crédits du programme, votre rapporteur spécial souhaite mettre en évidence que la mise en œuvre de **Natura 2000** mobilisera au total 33,8 millions d'euros en AE et 29,27 millions d'euros en CP, auquel il faut ajouter 3,1 millions d'euros en AE et CP inscrits sur le programme des interventions territoriales de l'Etat. Il s'agit là d'un nouvel effort budgétaire dans un domaine essentiel pour la France au regard des enjeux communautaires, ainsi que votre rapporteur spécial l'a relevé dans son rapport d'information consacré à ce sujet¹.

Par ailleurs, les crédits consacrés à la **police de l'eau** s'élèveront à près de 16,6 millions d'euros en AE et CP.

2. Les objectifs et indicateurs

Le programme « gestion des milieux et biodiversité » comporte quatre objectifs et six indicateurs, soit un de moins que l'an passé.

Comme l'an passé, on peut regretter qu'aucun indicateur ne retrace l'intérêt et l'efficacité du système d'informations sur l'eau.

¹ « *Changer de méthode ou payer : la France face au droit communautaire de l'environnement* », rapport d'information n° 342 (2005-2006).

Certaines évolutions, comme celles du « coût annuel pour le MEDD de l'hectare d'espace protégé » ou du « coût annuel pour le MEDD des mesures de gestion des sites Natura 2000 » peuvent apparaître curieuses et conduisent à inciter le ministère de l'écologie et du développement durable à faire un effort de maîtrise de la dépense en ce domaine.

L'intérêt de l'indicateur « variation moyenne depuis 10 ans de l'indice d'évolution de la biodiversité avifaunistique » n'apparaît pas clairement, de même que celui de l'indicateur « couverture du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux » tel qu'il est conçu.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme

« Gestion des milieux et biodiversité »

1) Des éclaircissements doivent être apportés s'agissant des échéanciers des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement, afin de bien mesurer les marges de manœuvre dont dispose le ministère.

2) Les **opérateurs** représentent plus de la **moitié des crédits** du programme et bénéficient de subventions en augmentation significative, alors même que certains d'entre eux bénéficient en parallèle d'affectations de taxes. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres doit voir ses moyens croître en 2007, compte tenu de l'affectation de la totalité du produit du droit de francisation et de navigation, ce qui revient à le soustraire à toute contrainte budgétaire directe tout en lui octroyant des moyens supplémentaires.

3) L'impact budgétaire de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux se fait sentir nettement, puisque les dotations accordées aux **parcs nationaux** augmenteront très fortement, tandis qu'une dotation apparaît au profit de la nouvelle **Agence des aires marines** : les données du ministère de l'écologie et du développement durable montrent que cette dépense est appelée à être très dynamique.

4) **Les crédits dévolus à la mise en œuvre de Natura 2000 augmenteront également**, traduisant un nouvel effort pour respecter les engagements européens.

5) Compte tenu de l'extension des **réserves naturelles** et des marges de manœuvre constatées par votre rapporteur spécial sur le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », il vous proposera de **majorer de 500.000 euros** les crédits accordés aux réserves naturelles.

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

Le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », qui comprend 51 % des AE et 50 % des CP de la mission, comporte huit actions, comme le montre le tableau qui suit.

Programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable »

(en euros)

Action	Autorisations d'engagement	Variation 2007/2006 (en %)	Crédits de paiement	Variation 2007/2006 (en %)
01 - Développement durable	19 653 823	+ 99,8	19 652 289	+ 113,8
02 - Connaissance environnementale	3 080 992	+ 8,8	3 080 992	+ 8,8
03 - Action internationale	2 453 551	0	2 544 659	0
04 - Qualité et efficacité de la police de l'environnement	1 851 674	+ 75,4	1 851 674	+ 75,4
05 - Management et soutien	322 185 474	+ 22,4	280 595 900	+ 6,3
06 - Information et communication	2 057 798	- 5,2	2 057 798	- 5,2
07 - Evaluation et expertise	4 159 077	+ 4,5	4 159 077	+ 15,2
08 - Commission nationale du débat public	1 933 874	+ 0,7	1 933 874	+ 0,7
Total	357 376 263	+ 24,4	315 876 263	+ 9,9
Fonds de concours attendus	1 513 000	+ 130,2	1 513 000	+ 130,2

Source : d'après le projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

Ce programme comprend essentiellement des crédits de personnel, inscrits sur l'action « Management et soutien ».

Il bénéficie par ailleurs d'un **transfert de 10 millions d'euros** provenant du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », correspondant à la subvention versée à l'ADEME au titre de la **lutte contre le changement climatique**.

La majorité des crédits de ce programme vient directement supporter les autres programmes de la mission, ce qui apparaît lorsque l'on considère le schéma de déversement analytique suivant :

Programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable »

(en euros)

Intitulé de l'action	PLF 2007 (yc. fonds de concours)	Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence		PLF 2007 après ventilation (yc. fonds de concours)	LFI 2006 après ventilation (yc. fonds de concours)
		au sein du programme	entre programmes		
Développement durable	19 652 289	12 877 252	-243 203	32 286 338	21 871 081
Connaissance environnementale	3 080 992	11 233 632		14 314 624	14 224 827
Action internationale	2 544 659	3 067 632		5 612 291	5 904 018
Qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement	1 851 674	3 800 936		5 652 610	5 397 980
Management et soutien	281 045 900	-46 454 658	-226 839 022	7 752 220	0
Information et communication	3 120 798	-1 687 298	-1 433 500	0	4 665 316
Evaluation et expertise	4 159 077	17 162 504		21 321 581	18 149 092
Commission nationale du débat public	1 933 874			1 933 874	2 130 050
Total	317 389 263	0	-228 515 725	88 873 538	72 342 364

Source: projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

1. Les enjeux du programme

a) Le rapport entre les crédits de paiement et les engagements pris antérieurement

Le projet annuel de performances montre que la différence entre les crédits de paiement ouverts en 2006 et prévus en 2007 et le besoin pour couvrir les engagements pris antérieurement s'établit à près de 60 millions d'euros.

Echéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement

(en euros)

Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			Différence
Affectées non engagées au 31/12/2005	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2005	LFI 2006 + reports	Demandées pour 2007	LFI 2006 + reports	Demandés sur autorisations d'engagement antérieures	Demandés sur autorisations d'engagement nouvelles	
7 386 075	10 996 492	288 327 803	357 376 263	288 267 620	178 677	315 697 586	59 942 750

Source: projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

Si cette situation est moins déséquilibrée que dans le cas du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », votre rapporteur spécial ne peut toutefois que **souligner à nouveau la nécessité de mieux suivre les engagements pris à l'avenir, seule manière de pouvoir réellement porter un jugement satisfaisant sur la mission « Ecologie et développement durable ».**

b) Les questions administratives

Les crédits de soutien constituant l'essentiel des crédits du programme, votre rapporteur spécial souhaite mettre en relief **trois points** :

1- le ministère de l'écologie et du développement durable présente une situation 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. L'inscription de ces ETPT sur la mission « Ecologie et développement durable » serait, à terme, souhaitable.

Une évolution a toutefois eu lieu en 2006, puisque 26 agents relevant de l'INSEE ont été rémunérés par le ministère de l'écologie et du développement durable dans le cadre d'une délégation de gestion.

Cette expérience sera étendue en 2007, puisqu'il est prévu d'appliquer ce principe de la délégation de gestion pour la prise en charge des dépenses de personnels de statut « Agriculture », selon les termes du ministère. Il précise que **la réforme qui consiste à mettre en place la délégation de gestion en lieu et place du décret de transfert nécessite la maîtrise des emplois et des consommations de crédits et suppose l'accès aux outils développés par les ministères partenaires, de manière à disposer de l'information pour un suivi et un pilotage des ETPT et des dépenses par catégorie.** Elle rend obligatoire une coordination avec les ministères pour un partage de l'information sur les projets catégoriels, les évolutions statutaires, etc..

Votre rapporteur spécial estime que **cette évolution est positive** et espère que cette expérience permettra de **s'orienter à l'avenir vers une gestion plus efficiente** ;

2- une évolution est également envisagée à partir des 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) menées dans cinq régions.

Le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué à votre rapporteur spécial que le rapprochement des deux services a mis en évidence des possibilités de renforcement de l'efficacité de l'action de l'Etat en région dans la mise en œuvre des politiques environnementales et économiques. Il apparaît *« qu'une direction unique chargée de l'ensemble des missions des DRIRE et des DIREN, regroupant les deux services et organisée à cet effet, permettrait de mieux servir ces politiques dans une visée de développement durable ».*

Il précise que le pilotage du pôle « environnement et développement durable » serait conforté et unifié, tandis que les relations avec les établissements publics et les services déconcentrés de l'Etat qui participent au service public de l'environnement au niveau départemental s'en trouveraient facilitées.

Un processus de fusion des DIREN et des DRIRE au 1^{er} janvier 2007 a ainsi été engagé dans les cinq régions d'expérimentation, ce qui devrait permettre de réaliser des économies d'échelle, ce dont votre rapporteur spécial se félicite. Un dispositif de suivi de cette seconde phase d'expérimentation sera mis en place, une évaluation devant être réalisée à la fin du premier semestre 2008, afin de permettre au gouvernement de se prononcer sur les conditions et les modalités d'une éventuelle extension de la fusion des DIREN et des DRIRE aux autres régions ;

3- à la suite de la décision du président de la République d'installer la **Maison de la Francophonie** sur le site du ministère de l'écologie et du développement durable (le ministère occuperait alors les deux tiers du bâtiment situé avenue de Ségur dans le 7^{ème} arrondissement de Paris, la Maison de la Francophonie un tiers), **40 millions d'euros** ont été inscrits en AE au titre des frais engendrés par le déménagement du ministère, qui devrait durer environ trois ans, afin de réaliser des travaux dans le bâtiment. D'après les informations obtenues par votre rapporteur spécial, **le coût des travaux serait évalué à 60 millions d'euros¹, soit une facture totale de 100 millions d'euros. Votre commission des finances estime que ces autorisations d'engagement ne doivent pas être inscrites sur cette mission, mais sur la mission correspondant au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », au sein d'un nouveau programme retraçant les dépenses liées à des travaux. Elle proposera donc un amendement en ce sens.**

c) Autres remarques

Les autres actions menées dans le cadre de ce programme rassemblent des crédits marginaux par rapport aux dépenses globales de la mission.

On peut toutefois relever que les **subventions** versées par le ministère de l'écologie et du développement durable aux associations qu'il qualifie de « militantes » devraient, en raison des contraintes budgétaires, connaître une très légère baisse, puisqu'elles devraient s'établir à 4,39 millions d'euros, contre près de 4,42 millions d'euros en 2006 et 5,1 millions d'euros en 2005.

¹ Inscrits en AE sur l'action « Prestation d'appui et support » du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

2. Les objectifs et indicateurs

Le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » a donné lieu à la production des quatre objectifs et neuf indicateurs, contre 7 objectifs et 13 indicateurs l'an passé, ce qui témoigne d'un effort de rationalisation.

La progression de l'indicateur « Taux de réponse dans les délais aux demandes des organisations internationales », qui passerait de 75 % en 2007 à 80 % en 2010 est trop faible.

L'indicateur relatif au pourcentage des interlocuteurs du MEDD considérant qu'il contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international n'apparaît pas significatif et **il pourrait être supprimé sans altérer l'appréciation de l'efficacité du programme.**

Votre rapporteur spécial relève que l'indicateur « nombre de postes pourvus sur nombre de postes ouverts, sur une période de recrutement d'une année », qui contenait une prévision assez médiocre (48 %) l'an dernier a disparu, mais que figure **un indicateur « taux de mobilisation des ETP » dont la marge de progression n'apparaît pas significative.**

Il convient de relever que la situation budgétaire tendue du ministère le conduit à réaliser un **effort significatif de réduction des coûts de fonctionnement, ce dont se félicite votre rapporteur spécial.** Le ministère prévoit ainsi de ramener la dépense moyenne de fonctionnement par agent à 10.322 euros par agent en 2007, contre une prévision de 12.655 euros en 2006. On peut toutefois remarquer que la dépense réellement constatée en 2005 s'élève à 10.450 euros par agent (pour une prévision de 13.386 euros).

Enfin, **votre rapporteur spécial propose de transformer l'indicateur « Transposition des directives communautaires » en un indicateur « Application du droit communautaire » qui se décomposerait en trois sous-indicateurs :**

- nombre de directives restant à transposer et dont la date limite de transposition a été dépassée au 31 décembre de l'année antérieure ;

- nombre de contentieux au titre de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne ;

- nombre de contentieux au titre de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne.

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

- 1) Des éclaircissements doivent être apportés s'agissant des échéanciers des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement, afin de bien mesurer les marges de manœuvre dont dispose le ministère.
- 2) **Des expérimentations sont en cours** afin de permettre au ministère de l'écologie et du développement durable, par le biais de délégations de gestion, de mieux maîtriser la consommation des crédits de personnel.
- 3) **La fusion des DRIRE et des DIREN** sera expérimentée dans cinq régions, ce qui traduit un réel effort de rationalisation de l'action des services de l'Etat ;
- 4) La Maison de la Francophonie devant occuper une partie du bâtiment dévolu au ministère de l'écologie et du développement durable, celui-ci sera amené à déménager pendant environ trois ans : **le coût total de l'opération est estimé à 100 millions d'euros** : 40 millions d'euros pour le déménagement, 60 millions d'euros pour les travaux menés dans le bâtiment. Considérant qu'ils devraient figurer sur la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », votre commission des finances propose de **supprimer les 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement** inscrits sur ce programme au titre du déménagement du ministère et souhaite, à défaut de pouvoir le faire eu égard aux règles de recevabilité financière des amendements fixées par l'article 40 de la Constitution, que le gouvernement inscrive ces autorisations d'engagement sur la mission correspondant au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », au sein d'un nouveau programme retraçant les dépenses liées à des travaux.
- 5) Les subventions accordées aux associations que le ministère qualifie de « militantes » sont quasiment stables.
- 6) Un effort réel est mené par le ministère pour **maîtriser ses coûts de fonctionnement**, qui se traduit notamment par un objectif de baisse de la dépense moyenne de fonctionnement par agent. Votre rapporteur spécial propose par ailleurs de modifier l'indicateur permettant de suivre l'application du droit communautaire de l'environnement.

III. ARTICLE 48 RATTACHÉ RELATIF À LA REVALORISATION DES REDEVANCES CYNÉGÉTIQUES

A. UNE REVALORISATION DES REDEVANCES CYNÉGÉTIQUES APPELÉE À DEVENIR AUTOMATIQUE

1. Les redevances cynégétiques, aujourd'hui fixées par arrêté ministériel dans la limite d'un plafond déterminé par la loi, n'ont pas été revalorisées depuis 2001

L'article L. 423-12 du code de l'environnement dispose que le permis de chasser est validé par le paiement d'une redevance cynégétique.

L'article L. 423-21-1 du même code détermine le montant maximal des redevances cynégétiques et renvoie à un arrêté ministériel¹ le soin de fixer leur montant, dans la limite du plafond défini. En pratique, et sous la réserve de la disparition d'une catégorie de redevance², les redevances cynégétiques n'ont pas connu de revalorisation depuis 2001.

L'article L. 423-21-1 précité dispose également que les redevances cynégétiques sont encaissées par un comptable du Trésor ou un régisseur de recettes de l'Etat placé auprès d'une fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs et habilité, selon les règles et avec les garanties applicables en matière de droits de timbre.

Le produit de ces redevances, qui s'est élevé à 73,6 millions d'euros en 2005, constitue la **principale ressource de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**.

2. Le présent article revalorise le montant des redevances et met en place un mécanisme d'indexation

L'article 48 du présent projet de loi de finances, rattaché pour son examen à la présente mission, apporte **deux modifications** au dispositif actuellement en vigueur.

a) Les montants applicables en 2007

L'article 48 du présent projet de loi de finances **rehausse le montant des redevances cynégétiques applicable en 2007**, conformément au tableau qui suit. Il ne s'agit plus d'un plafond, mais du montant applicable en 2007. L'exposé des motifs de l'article 48 du présent projet de loi de finances précise que « *le contrat d'objectif 2006-2008 définit les conditions d'un financement équilibré de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)*,

¹ Arrêté conjoint du ministre chargé de la chasse et du ministre chargé du budget.

² La redevance cynégétique « gibier d'eau » n'est plus perçue depuis le 1^{er} juillet 2003, conformément à l'article 13 de la première loi de finances rectificative pour 2002 (loi n° 2002-1050 du 6 août 2002), adoptée à l'initiative du Sénat.

qui passe notamment par une revalorisation des redevances, conformément aux engagements réciproques du président de la fédération nationale des chasseurs et du gouvernement ».

Evolution proposée du montant des redevances cynégétiques

(en euros)

	Plafond actuellement fixé par l'article L. 423-21-1 du code de l'environnement	Montant actuel	Montant proposé par le présent article	Variation
Redevance cynégétique nationale	194	194	197,50	+ 1,8 %
Redevance cynégétique nationale temporaire	116			
<i>Redevance cynégétique nationale temporaire pour neuf jours</i>		116	118,10	+ 1,8 %
<i>Redevance cynégétique nationale temporaire pour trois jours</i>		58	59,00	+ 1,7 %
Redevance cynégétique départementale	38	38	38,70	+ 1,8 %
Redevance cynégétique départementale temporaire	23			
<i>Redevance cynégétique départementale temporaire pour neuf jours</i>		23	23,40	+ 1,7 %
<i>Redevance cynégétique départementale temporaire pour trois jours</i>		12	15,30	+ 27,5 %
Redevance cynégétique « gibier d'eau » [n'est plus perçue depuis le 1^{er} juillet 2003]	15			

Source : commission des finances

Ce tableau montre que le présent article reprend les catégories figurant dans l'arrêté ministériel actuellement en vigueur¹, **plus précises** que celles définies par l'actuel article L. 423-21-1 du code de l'environnement. Cette modification se justifie par le **mécanisme d'indexation** mis en place pour les années ultérieures.

Cette revalorisation du montant des redevances devrait générer un surcroît de recettes pour l'ONCFS, évalué à **1,2 million d'euros en 2007**.

b) La mise en place d'un mécanisme d'indexation pour les années ultérieures

L'article 48 du présent projet de loi de finances prévoit ensuite, à **partir de 2008**, un mécanisme d'**indexation annuelle** du montant des redevances **sur le taux de progression de l'indice des prix à la consommation hors tabac**, prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée.

Il précise que **ces montants seront publiés chaque année par arrêté des ministres chargés de la chasse et du budget**. Celui-ci se contentera toutefois d'avaliser l'évolution automatique mise en place par l'article 48 du présent projet de loi de finances, alors qu'il traduisait jusqu'à présent le choix du gouvernement de revaloriser – ou non – le montant des redevances cynégétiques, dans les limites fixées par le Parlement.

¹ Arrêté du 7 juin 2006 relatif au montant des redevances cynégétiques.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

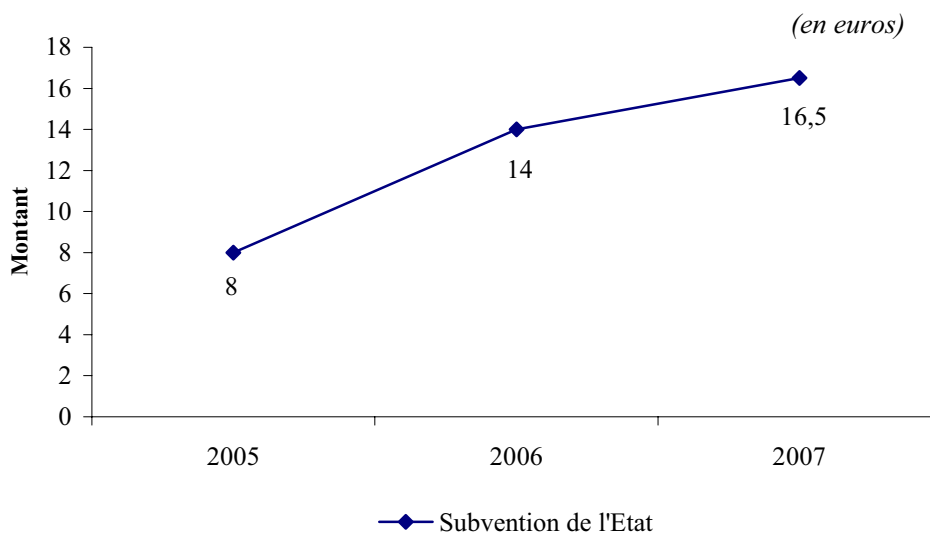
1. Cette revalorisation s'inscrit dans le cadre du contrat d'objectifs signé en 2006 entre l'Etat et l'ONCFS et accompagne le nouvel effort budgétaire de l'Etat

Votre rapporteur spécial observe que l'évolution proposée par l'article 48 du présent projet de loi de finances s'inscrit dans le cadre du contrat d'objectifs signé entre l'Etat et l'ONCFS, que le conseil d'administration de cet établissement public a adopté le 14 juin 2006.

Ce contrat, qui couvre la période 2006-2008, distingue notamment les missions d'intérêt cynégétique incombant à l'ONCFS de ses missions d'intérêt général et patrimonial, afin de mieux établir les conditions de financement des actions conduites par cet établissement.

Il convient de souligner que, **parallèlement à cette augmentation des redevances cynégétiques, l'Etat consent un effort supplémentaire en faveur de l'ONCFS en 2007**. Depuis 2005, l'Etat apporte une contribution directe et croissante au budget de l'ONCFS, en supplément des redevances cynégétiques, comme le montre le graphique qui suit.

Evolution de la dotation budgétaire accordée par l'Etat à l'ONCFS



Source : commission des finances

En outre, il convient d'ajouter à ces crédits budgétaires le transfert à l'Office, opéré en 2006, d'une partie du droit de timbre prélevé à l'occasion de la validation du permis de chasser, portant en 2007 la contribution de l'Etat à un total estimé à **23 millions d'euros**.

Le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué à votre rapporteur spécial que cette hausse de la contribution directe de l'Etat au budget de l'ONCFS est conforme avec le principe, retenu par le Parlement dans la loi relative au développement des territoires ruraux¹, d'une participation de l'Etat aux coûts des actions patrimoniales et d'intérêt général : ce type de dépenses est estimé dans le contrat d'objectifs de l'établissement à 26,4 % de son budget initial pour 2007, sur un total de plus d'une centaine de millions d'euros.

2. Elle permet à l'ONCFS de faire face à ses difficultés budgétaires

a) L'ONCFS fait face à des difficultés budgétaires récurrentes

La nécessité de relever à la fois le montant des redevances cynégétiques et celui de la dotation budgétaire versée par l'Etat traduit les difficultés budgétaires rencontrées par l'ONCFS. Quatre facteurs principaux sont mis en avant par le ministère pour expliquer ces difficultés :

- **l'érosion annuelle du nombre de chasseurs** et donc du produit des redevances cynégétiques : cette érosion est de l'ordre de - 1,2 % par an, soit une diminution du produit des redevances de 0,9 million d'euros par an en moyenne ;

- **l'absence de revalorisation du montant des redevances** depuis 2001 ;

- les enjeux budgétaires liés aux **contentieux opposant l'ONCFS aux fédérations départementales des chasseurs à propos du financement des charges de garderie** : le rapport du contrôleur financier pour l'exercice 2005 évalue à environ 30 millions d'euros l'enjeu budgétaire lié à ces contentieux, contre 44 millions d'euros pour le ministère de l'écologie. Cette évaluation évolue toutefois à la baisse dans la mesure où plusieurs fédérations ont mis fin aux procédures contentieuses. A ce jour, **32 fédérations, sur 88, ont abandonné définitivement les contentieux engagés** à l'encontre de l'ONCFS et ont fait part de leur désistement, dont certains sont déjà actés par les tribunaux administratifs concernés.

La Cour des comptes a estimé que les enjeux financiers des contentieux opposant l'ONCFS aux fédérations de chasseurs devaient être intégrés dans la comptabilité de l'établissement afin que ses comptes annuels donnent une image fidèle de sa situation patrimoniale. D'autre part, l'instruction codificatrice de la direction générale de la comptabilité publique n° 06-007-M9 relative au traitement des actifs, passifs, amortissements et dépréciation des actifs s'applique de manière obligatoire à compter de l'exercice 2006. Dans ce contexte, le conseil d'administration de l'ONCFS a, le 10 octobre 2006, approuvé la **constitution de provisions pour constater**

¹ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005.

les charges latentes susceptibles de se matérialiser à court terme dans le cadre des contentieux ;

- l'**augmentation annuelle du coût de la vie**, qui pèse sur les charges de l'établissement.

b) Le fonds de roulement de l'établissement

D'après les données transmises par le ministère de l'écologie et du développement durable, le fonds de roulement de l'établissement devrait connaître une diminution sensible, puisqu'il devrait s'établir à 59,7 millions d'euros fin 2006, contre 73,1 millions d'euros au 31 décembre 2005. Ce fonds de roulement se répartirait en :

- 46,5 millions d'euros destinés à faire face aux sept premiers mois de fonctionnement de l'établissement en 2007 : cette disponibilité est indispensable dans la mesure où l'établissement ne perçoit les redevances cynégétiques et les recettes associées qu'à partir de la nouvelle saison de chasse, ce qui se traduit par des premiers versements significatifs intervenant à partir de la fin de l'été ;

- 9 millions d'euros de provisions pour risques et charges liés aux contentieux non encore abandonnés par les fédérations départementales de chasseurs ;

- 2 millions d'euros de mesures destinées, notamment, à la grippe aviaire et aux mesures sociales liées au recrutement de 50 personnes sous forme de contrats PACTE.

Le solde disponible sur le fonds de roulement s'élèverait à 2,2 millions d'euros.

3. L'indexation du montant des redevances est à la fois simple et opportune

Au-delà de la revalorisation du montant des redevances pour l'année 2007, le mécanisme d'indexation proposé par l'article 48 du présent projet de loi de finances apparaît simple et opportun. Il devrait en effet permettre de limiter la contribution budgétaire de l'Etat dans les années à venir et permettre de mieux répartir le financement de l'ONCFS entre les chasseurs et l'Etat.

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, votre commission des finances est donc favorable aux dispositions de cet article.

IV. AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

A. AMENDEMENTS TENDANT À MODIFIER LES CRÉDITS

1. Amendement n° 1

ARTICLE 34 ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Prévention des risques et lutte contre les pollutions		500.000		500.000
Gestion des milieux et biodiversité	500.000		500.000	
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable Dont Titre 2				
TOTAL	500.000	500.000	500.000	500.000
SOLDE		0		0

Objet :

Le présent amendement a pour objet de réduire de 500.000 euros les crédits de l'action n° 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » du programme n° 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et d'augmenter à due concurrence les crédits de l'action n° 3 « Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages » du programme n° 153 « Gestion des milieux et biodiversité ».

Compte tenu des **critiques formulées l'an passé** sur l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et de l'**absence de réponse précise sur l'amélioration de la gestion** de cette agence, votre rapporteur spécial vous propose de transférer une partie des crédits qui lui sont attribués dans le cadre du présent projet de loi de finances vers le programme « Gestion des milieux et biodiversité » afin de **compléter le financement des réserves naturelles**, dont le nombre devrait croître dès la fin de l'année 2006.

2. Amendement n° 2

ARTICLE 34

ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits de la mission et des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Prévention des risques et lutte contre les pollutions				
Gestion des milieux et biodiversité				
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable Dont Titre 2		40.000.000		
TOTAL		40.000.000		
SOLDE		- 40.000.000		0

Objet:

A la suite de la décision du président de la République d'installer la **Maison de la Francophonie** sur le site du ministère de l'écologie et du développement durable (le ministère occuperait les deux tiers du site, la Maison de la Francophonie un tiers), **40 millions d'euros** ont été inscrits en autorisations d'engagement sur l'action n° 5 « Management et soutien » du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » de la mission « Ecologie et développement durable, au titre des frais engendrés par le déménagement du ministère, qui devrait durer environ trois ans, afin de réaliser des travaux dans le bâtiment.

D'après les informations obtenues par votre rapporteur spécial, **le coût de ces travaux est évalué à 60 millions d'euros, soit une facture totale de 100 millions d'euros.** Les 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement correspondant aux travaux sont inscrits sur l'action « Prestation d'appui et support » du programme « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

Votre commission des finances estime que les autorisations d'engagement correspondant aux frais engendrés par le déménagement du ministère ne doivent pas être inscrites sur cette mission, mais sur la mission correspondant au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », au sein d'un nouveau programme retraçant les dépenses liées à des travaux.

Elle propose donc de réduire de 40 millions d'euros les autorisations d'engagement inscrites sur l'action n° 5 « Management et soutien » du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » de la présente mission et souhaite, à défaut de pouvoir le faire eu égard aux règles de recevabilité financière des amendements fixées par l'article 40 de la Constitution, que le gouvernement inscrive ces autorisations d'engagement sur la mission correspondant au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », au sein d'un nouveau programme retraçant les dépenses liées à des travaux.

B. AMENDEMENT TENDANT À MODIFIER L'ARTICLE 48 RATTACHÉ

ARTICLE 48

Dans la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 423-21-1 du code de l'environnement, après les mots :

par arrêté

insérer le mot :

conjoint

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. ANNULATION DE CRÉDITS

A l'initiative du gouvernement et afin de gager les ouvertures opérées dans le cadre de la seconde délibération, l'Assemblée nationale a **réduit les crédits de la mission d'un montant de 2.681.851 euros**, ainsi répartis :

- 872.862 euros sur le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » ;
- 1.227.942 euros sur le programme « Gestion des milieux et biodiversité » ;
- 581.047 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable ».

II. MAJORATION DE CRÉDITS

L'Assemblée nationale a majoré de 20.000 euros les crédits du programme « Gestion des milieux et biodiversité », action 04 « incitation à la gestion durable du patrimoine naturel », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

III. MAJORATION DE CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

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 **932.800 euros** ainsi répartis :

- 12.000 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 » ;
- 16.000 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 » ;
- 92.100 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 » ;

- 2.000 euros sur le programme « Gestion des milieux et biodiversité », action 02 « Gouvernance dans le domaine de l'eau », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 212.700 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 » ;

- 290.500 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 » ;

- 201.000 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 » ;

- 41.000 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques environnementales et développement durable », action 02 « Connaissance environnementale », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 62.500 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 » ;

- 3.000 euros sur le programme « Conduite et soutien des politiques environnementales et développement durable », action 07 « Evaluation et expertise », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

*

* * *

Le solde de l'ensemble de ces modifications est donc négatif à hauteur de 1.729.051 euros :

- le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » est réduit de 844.862 euros ;

- le programme « Gestion des milieux et biodiversité » est réduit de 610.642 euros ;

- le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » est réduit de 273.547 euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 31 octobre 2006, 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 », et l'article 48 rattaché.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a indiqué que la mission ministérielle « Ecologie et développement durable » rassemblait 698 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 637 millions d'euros en crédits de paiement (CP), répartis en trois programmes.

Elle a précisé que la conduite de ces programmes avait été modifiée, puisque la secrétaire générale du ministère était désormais responsable de deux des trois programmes, en raison des tensions internes liées à l'absence de programme traitant spécifiquement de la politique de l'eau, qui se heurtait à la structure actuelle des directions du ministère. Elle a ajouté qu'au-delà de cet aspect « administratif » se posait la question, dans le cadre de la LOLF, de la mise en valeur des politiques menées par l'Etat s'agissant de la politique de l'eau. Compte tenu de la faiblesse des crédits demeurant sur cette mission une fois que l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) serait mis en place, un document de politique transversale pourrait être préférable à un programme qui conduirait à remettre en cause la structure de cette mission. Elle a estimé que cette question pourrait être utilement abordée lors de l'examen en séance publique de la mission.

Concernant l'analyse des crédits, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a tout d'abord mis en évidence certains éléments transversaux. Elle a indiqué que l'analyse de la mission « Ecologie et développement durable » conduisait à porter autant d'attention à ce qui ne s'y trouvait pas ou ne s'y trouvait plus, qu'à ce qui demeurait dans son champ strict.

Elle a constaté que cette mission apparaissait, à bien des égards, comme la « partie émergée de l'iceberg », puisqu'elle ne représentait que le quart de l'ensemble des crédits des différentes missions consacrés à l'environnement et, sur la base des données 2004, seulement 1,3 % de la dépense nationale liée à l'environnement. En outre, elle a indiqué 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 bien supérieurs à ceux prévus par le plafond d'emplois du ministère.

Elle a souligné que le projet de loi de finances pour 2007 était marqué par des opérations de débudgétisation, passant par deux canaux principaux.

D'une part, le recours au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, qui venait compléter les crédits de la mission. Les fonds de concours versés représenteraient ainsi le double des crédits inscrits sur l'action

« Prévention des risques naturels ». Elle a précisé qu'à force d'accroître les possibilités de dépenses de ce fonds, sa trésorerie serait tendue dès la fin 2007 et qu'il faudrait ensuite augmenter ses ressources.

D'autre part, l'affectation de taxes aux établissements publics sous tutelle. Elle a indiqué que le mouvement engagé en 2006 se poursuivrait aussi en 2007 et a observé que les établissements concernés espéraient ainsi échapper aux mesures de régulation budgétaire. Elle a relevé que les transferts en cause, sans atteindre l'ampleur de l'année 2006 (216 millions d'euros), n'étaient pas négligeables, puisque le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres recevait l'intégralité du produit du droit de francisation et de navigation, soit 7 millions d'euros supplémentaires ; le Conseil supérieur de la pêche recevait 23 millions d'euros provenant du prélèvement de solidarité pour l'eau, l'intégralité de ce prélèvement opéré sur les agences de l'eau devant à terme lui revenir lorsque sa transformation en ONEMA serait opérée ; les redevances cynégétiques affectées à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage seraient relevées par l'article 48 du projet de loi de finances pour 2007, rattaché à cette mission, ce qui représenterait un surcroît de recettes d'1,2 million d'euros. Elle a estimé que le cas le plus intéressant restait l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), puisque cette agence tablait, pour la préparation de son budget 2007, sur l'affectation d'une nouvelle taxe sur le charbon, qui restait à créer et ne figurait pas, à ce stade, dans le projet de loi de finances, dont elle attendait des recettes de l'ordre de 20 millions d'euros.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a observé que la politique environnementale passait également par la fiscalité et que les dépenses fiscales, directement ou indirectement liées à cette mission, représentaient trois fois les crédits budgétaires.

Elle a indiqué que le plafond d'emplois du ministère connaîtrait en 2007 une nouvelle augmentation de 58 équivalents temps plein travaillés (ETPT), dont 40 créations de postes, pour s'élever à 3.775 ETPT. Elle a toutefois observé que sa signification devait être relativisée, dans la mesure où les effectifs présents chez les opérateurs de la mission, et donc non inclus dans ledit plafond, représentaient près du double de ceux du ministère.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a observé que la situation s'était améliorée du point de vue des contentieux communautaires auxquels elle avait consacré en 2006 un rapport d'information ad hoc, mais que les contentieux nationaux représentaient également un enjeu budgétaire. Le ministère lui avait ainsi confirmé que le coût des contentieux nationaux progressait fortement et que l'on constatait un report de charges de 10,4 millions d'euros de 2006 sur 2007, pour des paiements de 2,15 millions d'euros en 2006.

Concernant le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », elle a mis en évidence la différence existant entre les crédits stricto sensu du programme, en baisse par rapport à 2006, et les crédits

consolidés, qui servaient à mettre en œuvre les politiques conduites dans le cadre de ce programme, qui, eux, augmentaient.

Elle a ajouté que des éclaircissements devaient être apportés s'agissant des échéanciers des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement, afin de bien mesurer les marges de manœuvre dont disposait le ministère. En effet, elle a noté que le projet annuel de performances faisait apparaître un différentiel de plus de 818 millions d'euros entre les crédits de paiement ouverts en 2006 et 2007 au titre de ce programme et les crédits de paiement nécessaires pour faire face aux engagements pris antérieurement, dont 580 millions d'euros au titre de l'ADEME.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a souligné que, même si le ministère tempérait ces données, il lui paraissait important de souligner la nécessité, à l'avenir, de mieux suivre les engagements pris, cette remarque valant pour l'ensemble des programmes.

Elle a ajouté que les crédits provenant de fonds de concours augmentaient très fortement, en raison de la mobilisation croissante du Fonds de prévention des risques naturels majeurs dans le financement des actions « Prévention des risques naturels » et « Gestion des crues ». Elle a souligné que ce programme ne pouvait être analysé sans prendre en compte le transfert de charges opéré vers ce fonds.

Elle a noté que le poids budgétaire des opérateurs du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » diminuait nettement par rapport à 2006. Elle a précisé que l'ADEME ne recevrait plus de subvention provenant de ce programme, mais qu'elle continuerait à percevoir 10 millions d'euros provenant du programme support. Elle a fait part de sa volonté d'obtenir des précisions sur la situation de cette agence en 2007, compte tenu de la prise en compte dans son projet de budget de l'affectation d'une taxe qui n'était pas encore créée et ne figurait donc pas encore dans le projet de loi de finances pour 2007.

Elle a ensuite formulé trois observations sur le programme « Gestion des milieux et biodiversité ».

Elle a relevé, tout d'abord, que les opérateurs représentaient plus de la moitié des crédits du programme et bénéficiaient de subventions en augmentation significative, alors même que certains d'entre eux profitaient, en parallèle, d'affectations de taxes. Elle rappelle que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres devait voir ses moyens croître en 2007, compte tenu de l'affectation de la totalité du produit du droit de francisation et de navigation.

Ensuite, elle a souligné que l'impact budgétaire de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux se faisait sentir nettement, puisque les dotations accordées aux parcs nationaux augmentaient très fortement, tandis qu'une dotation apparaissait au profit de la nouvelle Agence des aires marines. Elle a

précisé que, selon les données fournies par le ministère de l'écologie et du développement durable, cette dépense était appelée à être très dynamique.

Elle a rappelé que les crédits consacrés aux parcs nationaux passeraient de 34,2 millions d'euros à 49,1 millions d'euros en AE et de 32,8 millions d'euros à 47,1 millions d'euros en CP. Ceci devrait notamment permettre de créer deux nouveaux parcs à la Réunion et en Guyane, ainsi que l'établissement public « Parcs nationaux de France ».

Elle a précisé que, selon les données transmises par le ministère de l'écologie et du développement durable, le coût induit par l'extension des compétences des parcs nationaux existants et de leur champ d'action territorial était évalué à une quinzaine de millions d'euros par an, tandis que le coût des parcs nationaux de la Guyane et de la Réunion, qui monteraient progressivement en charge d'ici 2009, était évalué à 8 millions d'euros par an chacun, ce qui signifiait que les dépenses liées aux parcs devaient encore croître d'une quinzaine de millions d'euros à l'avenir.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial, a ajouté, par ailleurs, que la création d'une Agence des aires marines se traduirait par un coût de 5,1 millions d'euros en AE et 4,2 millions d'euros en CP en 2007, dont 2 millions d'euros pour la mise en place du nouveau parc naturel marin d'Iroise. Cette dépense serait appelée à croître très fortement, puisque le ministère évaluait le coût de cette structure et des parcs marins à 19,5 millions d'euros en 2009, son but étant de créer trois autres parcs marins d'ici à cette date et une dizaine au total d'ici à 2012.

Enfin, elle a indiqué que les crédits dévolus à la mise en œuvre de Natura 2000 augmenteraient également, traduisant un nouvel effort pour respecter les engagements européens.

Puis elle a formulé quelques remarques sur le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », comprenant essentiellement les crédits de personnel.

Elle a noté le caractère positif des expérimentations en cours destinées à permettre au ministère de l'écologie et du développement durable, par le biais de délégations de gestion, de mieux maîtriser la consommation des crédits de personnel.

Elle a ensuite observé que la fusion des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et des directions régionales de l'environnement (DIREN), qui serait expérimentée dans cinq régions, traduisait un réel effort de rationalisation de l'action des services de l'Etat.

Puis elle a relevé que la Maison de la Francophonie devant occuper une partie du bâtiment dévolu au ministère de l'écologie et du développement durable, celui ci serait amené à déménager pendant environ trois ans avant de revenir dans ses locaux ainsi réaménagés. Elle a précisé que le coût total de l'opération était estimé à 100 millions d'euros : 40 millions d'euros pour le

déménagement proprement dit et 60 millions d'euros pour les travaux menés dans le bâtiment.

Elle a indiqué que le montant des subventions accordées aux associations qualifiées de « militantes », par le ministère, était quasiment stable.

Enfin, s'agissant des indicateurs de performances, elle a noté qu'un effort réel était mené par le ministère pour maîtriser ses coûts de fonctionnement. Elle a proposé, par ailleurs, de modifier l'indicateur permettant de suivre l'application du droit communautaire de l'environnement.

Sous réserve de ces remarques et de l'adoption d'un amendement tendant à transférer 500.000 euros en AE et CP du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » vers le programme « Gestion des milieux et biodiversité », elle a proposé à la commission d'adopter les crédits de la mission « Ecologie et développement durable ».

Elle a présenté ensuite l'article 48 rattaché pour son examen à cette mission. Elle a indiqué que cet article avait pour objet, d'une part de revaloriser le montant des redevances cynégétiques affectées à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, ce qui n'avait été fait depuis 2001, et d'autre part de mettre en place un mécanisme d'indexation du montant de ces redevances cynégétiques sur le taux de progression de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Elle a estimé que ces modifications tenaient compte de la situation budgétaire de l'Office et constituaient une simplification opportune. Elle a toutefois constaté qu'il était nécessaire de prévoir un amendement rédactionnel.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur spécial pour la qualité de son intervention. Il a fait état des difficultés que pouvaient rencontrer les collectivités territoriales dans leurs relations avec les agences de l'eau. Puis il a estimé que les autorisations d'engagement correspondant au déménagement du ministère de l'écologie et du développement, en raison des travaux nécessités par l'installation de la Maison de la Francophonie dans une partie du bâtiment situé avenue de Ségur, ne devaient pas être inscrites sur la mission « Ecologie et développement durable », mais être rattachées à la mission constituée par le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Il a souligné le rôle de France Domaine en matière de gestion immobilière de l'Etat. Il a donc recommandé, ainsi que cela avait déjà été décidé la veille par la commission lors de l'examen de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », de supprimer les 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement inscrits à ce titre.

M. Jean-Claude Frécon a souhaité obtenir des précisions sur le déménagement du ministère de l'écologie et du développement durable et a déclaré partager l'analyse du président Jean Arthuis. Il a ensuite souligné la nécessité de mieux piloter la politique de l'eau, observant que les crédits inscrits sur cette mission étaient très faibles par rapport aux dépenses menées dans ce domaine.

M. Claude Haut a également relevé la faiblesse des crédits sur la mission « Ecologie et développement durable » au titre de la politique de l'eau.

En réponse, **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a fait part de son souhait de mener en 2007 un contrôle budgétaire, en application de l'article 57 de la LOLF, sur le suivi de la politique de l'eau. Elle a mis en évidence le poids des agences de l'eau par rapport au ministère de l'écologie et du développement, soulignant que les crédits budgétaires consacrés à la politique de l'eau seraient encore plus faibles après la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Elle a indiqué que le ministère de l'écologie et du développement durable avait vocation, d'après les renseignements qui lui avaient été communiqués, à réintégrer l'immeuble situé avenue de Ségur, une fois les travaux terminés. La Maison de la Francophonie occuperait alors un tiers du bâtiment et le ministère, les deux tiers. Elle a précisé que, selon les données du projet annuel de performances, la valeur vénale du bâtiment était estimée à 140 millions d'euros, le montant des loyers budgétaires de l'administration centrale (5,12 millions d'euros) correspondant à un taux d'occupation du bâtiment de 69 % avec un taux de marché fixé à 5,3 % par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La commission a alors confirmé l'adoption des trois amendements suivants.

A l'initiative de **M. Jean Arthuis, président**, et par cohérence avec les votes émis la veille, elle a donc adopté un amendement réduisant de 40 millions d'euros les autorisations d'engagement inscrites sur l'action « Management et soutien » du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », considérant qu'elles devaient être inscrites sur la mission correspondant au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », au sein d'un nouveau programme retraçant les dépenses liées à des travaux.

Après que **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, eut rappelé les critiques formulées l'an passé sur l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et noté l'absence de réponse précise sur l'amélioration de sa gestion, elle a adopté un amendement tendant à réduire de 500.000 euros en AE et CP les crédits dévolus à cette agence, inscrits sur l'action « Prévention des risques technologiques et des pollutions » du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », et à augmenter à due concurrence les crédits de l'action « Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages » du programme « Gestion des milieux et biodiversité », afin de compléter les crédits accordés aux réserves naturelles.

Elle a enfin adopté un amendement rédactionnel à l'article 48 qui est rattaché pour son examen à la mission « Ecologie et développement durable ».

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits ainsi modifiés de la mission « Ecologie et développement durable », ainsi que l'article 48 rattaché sous réserve d'un amendement de précision rédactionnelle.

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, 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 » et sur l'article 48 rattaché.