

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

## 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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 16

ENVIRONNEMENT

*Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régnault, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

---

Lois de finances.

# SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : UN BUDGET D'INCITATION AU SEIN D'UNE IMPORTANTE DEPENSE PUBLIQUE EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT.....</b>	<b>11</b>
<b>I. L'EXECUTION DES BUDGETS DE 1995 ET 1996.....</b>	<b>11</b>
<b>A. LE BILAN DE LA GESTION DU BUDGET DE 1995.....</b>	<b>11</b>
1. <i>Les transferts de crédits</i> .....	11
2. <i>Les annulations de crédits</i> .....	12
3. <i>Les crédits ouverts dans le cadre des lois de finances rectificatives.</i> .....	12
4. <i>Les fonds de concours</i> .....	13
5. <i>Les crédits de répartition</i> .....	13
<b>B. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1996.....</b>	<b>13</b>
<b>II. UN BUDGET POUR 1997 MARQUE PAR LA LOI SUR L'AIR.....</b>	<b>15</b>
<b>A. L'EVOLUTION PAR TITRE : UNE PROGRESSION DES DEPENSES "ACTIVES".....</b>	<b>15</b>
<b>B. L'EVOLUTION DES AGREGATS : L'EFFET DE LA LOI SUR L'AIR.....</b>	<b>18</b>
<b>C. LES MOYENS CONSACRES A "L'ADMINISTRATION GENERALE" : UN EFFORT DE GESTION MAINTENU.....</b>	<b>20</b>
1. <i>Des moyens financiers en légère diminution</i> .....	20
2. <i>Une administration récente en voie de renforcement</i> .....	21
<b>III. LA DEPENSE PUBLIQUE CONSACREE A LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT.....</b>	<b>23</b>
<b>A. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS.....</b>	<b>23</b>
1. <i>Une dépense globale importante</i> .....	23
2. <i>Les principaux départements ministériels contributeurs</i> .....	24

B. UN LEVIER ESSENTIEL POUR L'ACTION DU MINISTERE : LES ETABLISSEMENTS PUBLICS.....	26
C. LE PLUS GROS CONTRIBUTEUR : LES COLLECTIVITES LOCALES.....	27
1. La définition de la dépense d'environnement des collectivités locales.....	27
2. Les grands postes de dépenses.....	28
<b>CHAPITRE II : LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT.....</b>	<b>31</b>
<b>I. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI SUR L'AIR.....</b>	<b>31</b>
<b>II. LES RESPECTS DES ENGAGEMENTS PRIS PAR L'ETAT.....</b>	<b>31</b>
A. L'IMPORTANCE DES MOYENS CONSACRES.....	32
B. LES OBJECTIFS AFFICHÉS.....	32
<b>III. LE MAINTIEN DES PRIORITES DU MINISTERE.....</b>	<b>33</b>
A. L'EFFORT DE RECHERCHE.....	33
B. LA PROTECTION DE LA NATURE.....	34
<b>CHAPITRE III : L'ANALYSE BUDGETAIRE DE LA COMMISSION.....</b>	<b>35</b>
<b>I. LA PREVENTION DES POLLUTIONS : L'EFFET DE LA LOI SUR L'AIR.....</b>	<b>35</b>
A. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DU MINISTERE.....	35
1. L'évolution des crédits.....	36
2. Analyse de l'évolution des crédits.....	36
B. L'AUTONOMIE FINANCIERE CROISSANTE DE L'ADEME.....	38
1. Les taxes affectées aux dépenses d'intervention : une situation insatisfaisante.....	38
2. Les subventions de fonctionnement : la poursuite du désengagement du ministère de l'environnement.....	39

<b>II. LE MAINTIEN DE DEUX PRIORITES : LES PROGRAMMES PLURIANNUELS AU SEIN DE LA POLITIQUE DE L'EAU ET LA RECHERCHE</b> .....	41
A. LA POLITIQUE DE L'EAU : L'IMPACT DU FONDS DE CONCOURS DES AGENCES DE L'EAU.....	41
1. <i>Analyse des moyens du ministère</i> .....	41
2. <i>Les agences de l'eau</i> .....	43
B. UN LEGER REcul DE L'EFFORT DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE.....	48
1. <i>Analyse des crédits du ministère</i> .....	48
2. <i>Le rôle de l'INERIS</i> .....	49
<b>III. LE MAINTIEN DU NIVEAU DES CREDITS DESTINES A LA PROTECTION DE LA NATURE</b> .....	51
A. PRESENTATION GENERALE.....	51
B. LES PARCS NATIONAUX, LES PARCS REGIONAUX ET LES RESERVES NATURELLES.....	52
1. <i>Les parcs nationaux</i> .....	52
2. <i>Les parcs naturels régionaux</i> .....	55
3. <i>Les réserves naturelles</i> .....	56
C. LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES.....	58
<b>IV. LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DU BUDGET DU MINISTERE : LA CONNAISSANCE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA COOPERATION INTERNATIONALE</b> .....	59
A. DES CREDITS EN BAISSSE NOTABLE.....	59
B. 1997 : LA SUPPRESSION DU FIQV.....	60
C. LA DIMINUTION DES MOYENS DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT.....	60

<b>CHAPITRE IV : POUR ALLER AU-DELA DU BUDGET...</b>	63
<b>I. LE CONTEXTE GENERAL DE LA LOI SUR L'AIR</b>	63
A. UNE POLLUTION ATMOSPHERIQUE URBAINE TRES LARGEMENT DUE A LA CROISSANCE DU PARC AUTOMOBILE	63
B. L'ASPECT GLOBAL DE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE	65
<b>II. UNE ACTION VOLONTARISTE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES MODES DE PROPULSION FAIBLEMENT OU NON POLLUANTS</b>	66
A. LE VEHICULE ELECTRIQUE : UNE PANACEE ?	66
1. <i>Le faible développement d'une technologie "propre"</i>	66
2. <i>...récemment encouragée par les pouvoirs publics</i>	67
B. LE GAZ DE PETROLE LIQUEFIE : UN CARBURANT MIRACLE ?	68
1. <i>Un carburant reconnu "moins polluant"</i>	68
2. <i>...dont un allégement fiscal a favorisé la renaissance</i>	68
<b>III. QUELQUES PISTES DE REFLEXION AU SUJET DE LA FISCALITE DES VEHICULES ET DES CARBURANTS</b>	70
A. L'INTEGRATION DE CRITERES ENVIRONNEMENTAUX DANS LA FISCALITE DES VEHICULES ?	70
1. <i>Les règles existantes</i>	70
2. <i>Les implications d'une éventuelle application du principe "pollueur-payeur"</i>	71
B. LES IMPLICATIONS STRATEGIQUES D'UNE REFLEXION SUR LA FISCALITE DES CARBURANTS	72
1. <i>L'incitation au développement des biocarburants</i>	72
2. <i>L'équilibre de la fiscalité pétrolière</i>	73
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b>	74
<b>MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE</b>	76



## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### A. UNE PROGRESSION DES CREDITS DUE A LA LOI SUR L'AIR

Depuis quelques années, votre rapporteur insiste pour rappeler que la qualité d'un budget ne doit pas se mesurer à l'aune du seul taux de progression de ses crédits et regrette "l'impératif médiatique" qui semble imposer une annonce de moyens financiers en hausse pour rendre une politique crédible.

Il note que le budget de l'environnement pour 1997 n'a pas échappé à cette règle, mais tient cependant à souligner que la hausse des moyens financiers du ministère lui semble avoir été conduite dans des conditions acceptables. Tout d'abord, les crédits supplémentaires ont en effet été dégagés par redéploiement de moyens budgétaires existants, ce qui n'entraîne pas de charge publique nouvelle.

En outre, votre rapporteur relève que le ministère de l'environnement a poursuivi la réalisation de son "effort civique" dans la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et de ses emplois. En ce qui concerne les effectifs, les 27 emplois transférés du ministère de l'équipement au ministère de l'environnement s'accompagnent, par ailleurs, d'une stabilité à l'unité près de son personnel à 2.351 agents.

S'agissant de ce transfert, votre rapporteur souligne qu'il s'agit d'une mesure "intelligente" qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'Etat puisqu'elle permet de regrouper au sein d'une même sous-direction les missions liées à la politique des sites et des paysages qui étaient auparavant partagées avec le ministère de l'équipement.

Votre rapporteur se félicite par ailleurs de la poursuite de la politique de redéploiement des effectifs de l'administration centrale vers les services déconcentrés. Conforme aux objectifs de la réforme de l'Etat, cette politique permettra la suppression de neuf emplois d'administration centrale au profit des directions régionales de l'environnement (DIREN).

## **B. LES PRINCIPALES SOURCES "D'ECONOMIES"**

Outre la maîtrise de l'évolution des dépenses consacrées à l'administration générale, la progression des crédits de ce budget a pu être limitée par certaines économies.

La principale "économie" résulte d'une débudgétisation partielle du financement de la politique de l'eau. Le Gouvernement a en effet institué un fonds de concours qui sera abondé à hauteur de 110 millions de francs par an par les agences de l'eau, dans le cadre du VIIème programme d'intervention de ces agences qui couvrira la période 1997-2001.

Il s'agit d'une débudgétisation dans la mesure où les crédits budgétaires consacrés par le ministère de l'environnement diminuent dans des proportions comparables au sein de l'agrégat "protection de l'eau et des milieux aquatiques", pour un montant de 9,72 millions de francs en moyens de paiement et près de 90 millions de francs en autorisations de programme. Ainsi les agences de l'eau prendront une part active dans le cadre du financement de la restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues.

L'autre grande source d'économie provient des importantes réductions (pour un montant total de près de 50 millions de francs) des subventions accordées à un certain nombre d'établissements publics sur lesquels le ministère de l'environnement exerce sa tutelle. Il s'agit en particulier de l'INERIS (-18,65 millions de francs), de l'ADEME (-16 millions de francs), du conservatoire du littoral (-7,72 millions de francs), l'IFEN (-2,99 millions de francs), ou encore des parcs nationaux (-1,7 millions de francs). Votre rapporteur tient à souligner en ce qui concerne l'ADEME, que la réduction de cette subvention sera compensée par la hausse de la taxe sur les déchets dont bénéficie cet établissement public. Il note que se poursuit ainsi le processus de débudgétisation des moyens de fonctionnement de cette agence.

## **C. UNE DEPENSE PUBLIQUE IMPORTANTE**

Votre rapporteur souligne la nécessité de prendre en compte l'ensemble de la dépense publique consacrée à l'environnement dans la mesure où le budget du ministère n'en constitue qu'une petite partie (1,86 milliard de francs).

Ainsi, de nombreux départements ministériels consacrent des crédits à la protection de la nature et de l'environnement, pour un montant de plus de 7 milliards de francs en 1995 et 1996. Il s'agit en particulier des budgets de l'agriculture (environ 2 milliards de francs), de l'éducation nationale et de la recherche (près de 3 milliards de francs) et de l'industrie, plus d'un milliard de francs).

Le rôle d'orientation du ministère de l'environnement apparaît clairement au regard du montant des budgets de ses établissements publics sous tutelle. Ces budgets, largement financés par des ressources propres s'élèveront en effet à plus de 12 milliards de francs en 1996, soit près de sept fois le budget du ministère de l'environnement.

Enfin, les collectivités locales consacrent une part importante de leurs budgets à l'environnement. Ces dépenses sont évaluées (hors subvention de l'Etat ou des établissements publics) à plus de 111 milliards de francs en 1994.

#### **D. LA MAITRISE DE CETTE DEPENSE PUBLIQUE**

L'importance de ces sommes conduit votre rapporteur à étendre la réflexion sur la maîtrise de la dépense publique dans le domaine de l'environnement au-delà des crédits du seul ministère.

Aussi avait-il souligné en 1996 l'intérêt des observations formulées par la Cour des Comptes dans sa note du 12 juin 1995 au sujet des établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'environnement. Votre rapporteur attend avec intérêt le résultat du cycle complet de vérification engagé par la Cour qui était destiné à analyser :

- l'efficacité de leur action au regard de la croissance des prélèvements obligatoires dans ce domaine,
- la coordination des actions et des politiques de taxation des différentes agences de l'eau,
- et le caractère équitable des prélèvements obligatoires croissants des agences de l'eau, le montant des redevances était passé de 9,4 milliards en 1995 à 10,5 milliard en 1996 qui, selon la Cour, pèseraient de "plus en plus sur les ménages et de moins en moins sur les activités économiques polluantes".

A cet égard, il convient de se féliciter de la décision du Gouvernement de stabiliser, dans le cadre du VIIème programme des agences de l'eau, le niveau des redevances à celui atteint en 1996, qui couvrira la période 1997-2001. Ce VII ème programme, qui donnera la priorité au milieu rural, a pour objectif principal d'améliorer la qualité bactériologique de l'eau distribuée ainsi que l'assainissement. Il devrait ainsi permettre à la France de remplir ses obligations internationales et européennes en matière de maîtrise des pollutions d'origine agricole, d'assainissement, de réduction des déchets toxiques et de qualité de l'eau potable.

A cet égard, votre rapporteur tient à préciser qu'étant donné la situation des budgets des collectivités locales, celles-ci ne pourront pas assumer toujours l'accroissement des charges résultant de la multiplication des normes environnementales.

### **E. LA SIMPLIFICATION ET L'ADAPTATION DE LA REGLEMENTATION**

Votre rapporteur souhaite, en outre, formuler des remarques sur la réglementation dans le domaine de l'environnement.

Une remarque générale liée au projet de loi relatif à la codification du droit de l'environnement qui sera bientôt présenté au Parlement dont il espère qu'il sera source de clarification et de simplification, bien qu'il s'agisse d'une codification à droit constant.

Une remarque liée à la politique des labels "environnementaux" ("écolabels"), dont la promotion devrait permettre de mieux valoriser les produits qui respectent les réglementations. Ce type de démarche doit être tout particulièrement encouragée dans la mesure où elle sert la cause de l'environnement sans engendrer de dépenses supplémentaires.

Une remarque liée aux schémas départementaux d'enlèvement des ordures ménagères dont votre rapporteur ne conteste pas le bien-fondé, mais dont il constate que les objectifs ne sont pas assortis de conditions de financement satisfaisantes.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **UN BUDGET D'INCITATION AU SEIN D'UNE IMPORTANTE DEPENSE PUBLIQUE EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT**

Le ministère de l'environnement ne dispose que d'une fraction limitée des crédits consacrés par les administrations publiques à la protection de la nature et de l'environnement.

Il joue néanmoins un rôle d'orientation déterminant dans ce domaine, puisqu'outre ses moyens financiers propres, ce ministère exerce une tutelle sur un ensemble d'établissements publics, dont les budgets représentent au total plus de 12 milliards de francs.

#### **I. L'EXECUTION DES BUDGETS DE 1995 ET 1996**

##### **A. LE BILAN DE LA GESTION DU BUDGET DE 1995**

###### **1. Les transferts de crédits**

Ces transferts ont porté tant sur les dépenses ordinaires que sur les dépenses en capital.

• Les dépenses ordinaires ont fait l'objet de transferts correspondant aux crédits relatifs à la gestion par d'autres départements ministériels de :

- 1.225 agents du ministère de l'équipement ;
- 736 agents du ministère de l'industrie ;
- 388 agents du ministère de l'agriculture ;
- 2 agents de l'INSEE.

• En ce qui concerne les dépenses en capital, deux chapitres ont été concernés par des transferts :

Du chapitre 57-91 "Équipement immobilier des services" ont été transférés des crédits pour des travaux d'études, rénovation et entretien des cités administratives :

- vers le budget "Urbanisme et services communs" pour 4,285 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Du chapitre 67-20 "Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement" :

- vers le budget des affaires sociales au titre du fonds d'intervention pour la politique de la ville.

## **2. Les annulations de crédits**

Deux séries d'annulations ont été opérées au titre de diverses opérations relevant de la "régulation budgétaire" pour un montant total de 102,63 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et près de 167,26 millions de francs en autorisations de programme. Les arrêtés d'annulations correspondant ont été pris les 28 juin et 15 novembre 1995.

## **3. Les crédits ouverts dans le cadre des lois de finances rectificatives.**

Ces ouvertures de crédits concernent les dépenses ordinaires mais surtout les dépenses en capital.

- Les ouvertures de crédits ont surtout concerné le solde du financement par l'Etat des dépenses en capital de travaux initialement confiés à des établissements publics dans le cadre du "plan Loire" pour un montant de 76 millions de francs en crédits de paiement et de 65 millions de francs en autorisations de programme (loi de finances rectificative du 4 août 1995).

- Pour le reste, il s'agit essentiellement :

- de la contribution du ministère de l'agriculture au plan décennal de prévention des risques à hauteur de 7,5 millions de francs en AP et en CP.

#### **4. Les fonds de concours**

Le montant des fonds de concours s'est élevé en 1995 à 26,6 millions de francs en dépenses ordinaires (titre III) et à 33,9 millions de francs pour les dépenses en capital (titre V).

Il s'agit essentiellement :

- des contributions aux dépenses relatives à la prévention des pollutions, à la gestion des milieux naturels et aux frais de fonctionnement des cellules d'études des débits des cours d'eau ;
- et de la participation aux dépenses des établissements domaniaux de pisciculture et de la station d'hydrobiologie appliquée.

Ces contributions proviennent essentiellement des collectivités locales, des agences de l'eau, d'établissements publics, d'EDF et d'entreprises privées.

#### **5. Les crédits de répartition**

- Ces crédits de répartition bénéficient essentiellement au titre IV pour un montant de 20 millions de francs.

Il s'agit essentiellement de 19,3 millions de francs en provenance du budget des affaires sociales pour le financement du service national des objecteurs de conscience. Le solde de ces crédits du ministère de l'agriculture au titre de la forêt méditerranéenne.

### ***B. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1996***

L'exécution du budget de 1996 se traduit par un renforcement de moyens financiers du ministère en cours de gestion du fait de la mise en oeuvre anticipée de certaines mesures prévues par le projet de loi sur l'air.

Ainsi, le décret d'avances du 26 septembre 1996 a accordé au ministère de l'environnement une ouverture nette (ouvertures - annulations) de 26,7 millions de francs en crédits de paiement et de 62,5 millions de francs en autorisations de programme.

Ces crédits nouveaux sont venus s'ajouter aux moyens financiers qui étaient concernés par la régulation budgétaire et qui ont été partiellement "dégelés", pour permettre le financement de l'extension des réseaux de surveillance de la qualité de l'air.

L'imputation de ces moyens nouveaux s'établit comme suit en moyens d'engagement :

chapitre 34-20, article 20 :	10 millions de francs
chapitre 44-10, article 90 :	25 millions de francs
chapitre 57-20, article 50 :	33,5 millions de francs
chapitre 67-20, article 50 :	131,5 millions de francs

Les crédits destinés au fonctionnement des associations de gestion des réseaux de surveillance de la qualité de l'air (chapitre 44-10, article 90) seront délégués aux préfets (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) pour préparer la mise en oeuvre des plans régionaux de lutte contre la pollution atmosphérique.

Les crédits d'équipement seront principalement délégués à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (chapitre 67-20, article 50). Cette agence est ainsi chargée de l'appel d'offre destiné à obtenir des conditions financières avantageuses pour l'acquisition des équipements destinés aux réseaux de surveillance de la qualité de l'air.

Votre rapporteur note que l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996 comporte une réduction de 40% des crédits de paiement du fonds d'intervention pour la qualité de la vie (FIQV) et une suppression de ses autorisations de programme. Ces mouvements constituent l'amorce logique de la suppression de ce fonds en 1997.

## **II. UN BUDGET POUR 1997 MARQUE PAR LA LOI SUR L'AIR**

Les crédits demandés pour 1997 au titre du ministère de l'environnement s'élèvent à 1.861,35 millions de francs en moyens de paiement , soit une progression de 5,88 % ( +103,35 millions de francs) par rapport aux crédits votés pour 1996.

Parallèlement, les autorisations de programme demandées s'élèvent à 798,66 millions de francs, en hausse de 1,33% ( +10,5 millions de francs) par rapport à l'exercice précédent.

### ***A. L'EVOLUTION PAR TITRE : UNE PROGRESSION DES DEPENSES "ACTIVES"***

Le tableau ci-après fournit le détail de l'évolution du budget de l'environnement par titre.

## EVOLUTION DES CREDITS DE L'ENVIRONNEMENT

*(en millions de francs)*

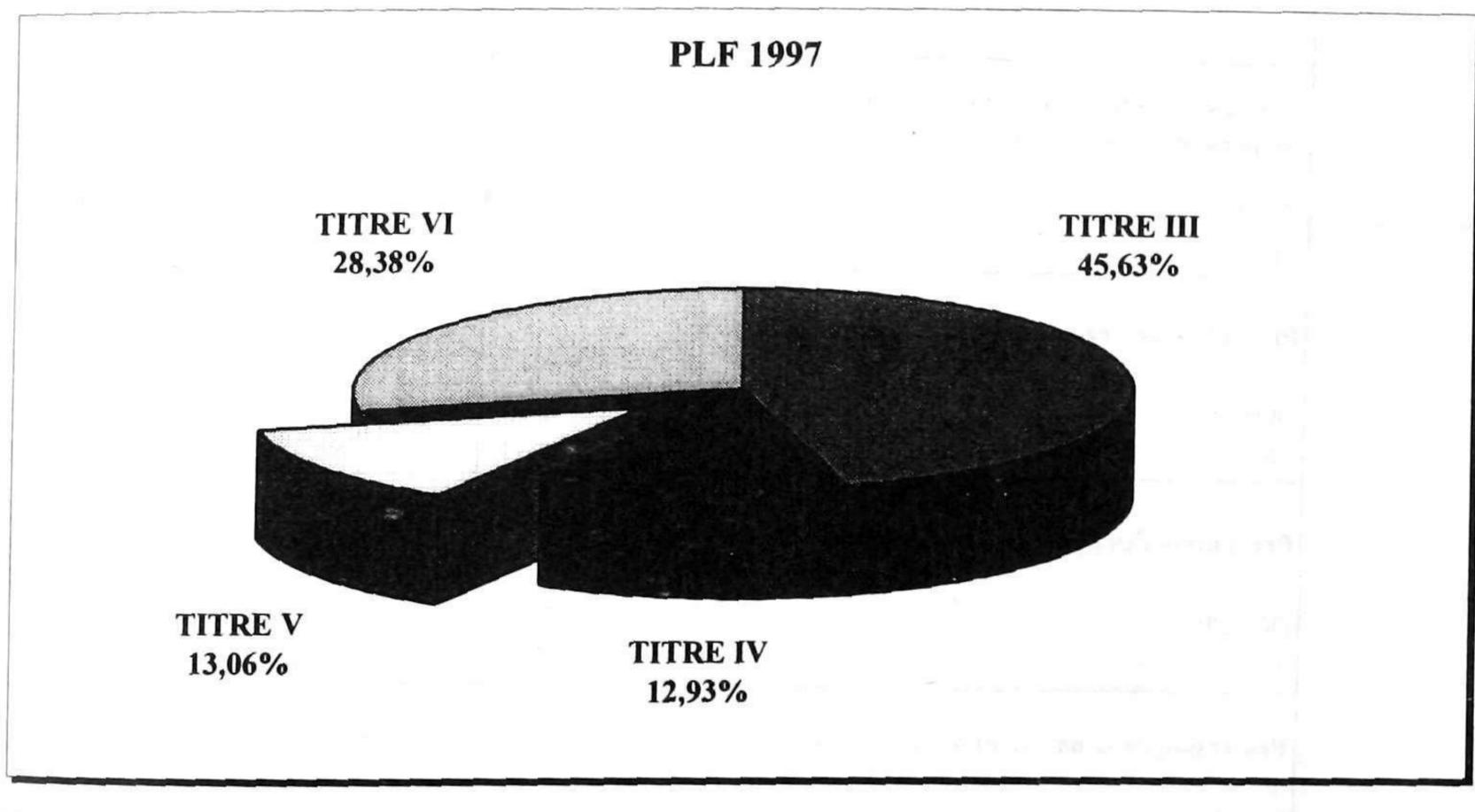
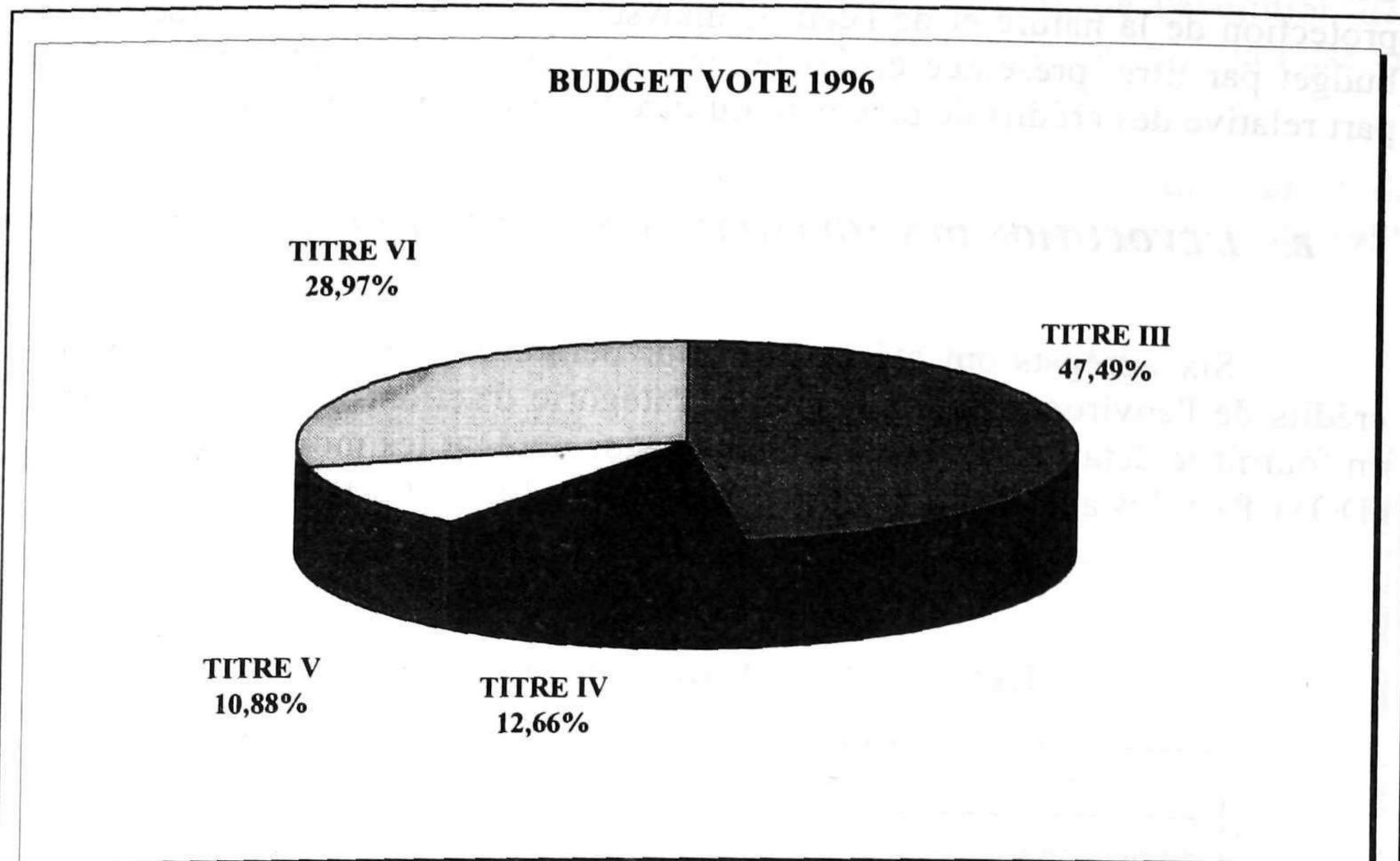
	Budget voté 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
<b>Dépenses ordinaires (DO)</b>			
Titre III : moyens des services	834,84	849,31	+ 1,73
Titre IV : Interventions publiques	222,54	240,71	+ 8,16
<b>Total dépenses ordinaires (DO)</b>	<b>1.057,38</b>	<b>1.090,02</b>	<b>+ 3,09</b>
<b>Dépenses en capital (CP)</b>			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	191,31	243,11	+ 27,08
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	509,31	528,22	+ 3,71
<b>Total dépenses en capital (CP)</b>	<b>700,62</b>	<b>771,33</b>	<b>+ 10,09</b>
<b>Total DO + CP</b>	<b>1.758,00</b>	<b>1.861,35</b>	<b>+ 5,88</b>
<b>Autorisations de programme</b>			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	194,70	221,91	+ 13,98
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	593,46	576,75	- 2,82
<b>Total autorisations de programme</b>	<b>788,16</b>	<b>798,66</b>	<b>+ 1,33</b>

*Source : Commission des finances*

La présentation des crédits du ministère de l'environnement par titre bien que moins significative que la présentation de ces crédits par agrégat traduit cependant en particulier l'impact du financement des mesures liées à la mise en oeuvre de la loi sur l'air.

S'agissant du titre III, il convient de noter une meilleure maîtrise de l'évolution des moyens des services, puisque ceux-ci ne s'accroissent que 1,73%, tandis qu'ils avaient crû de 2,5 % en 1996. La proportion des moyens des services au sein de ce budget diminue en conséquence de près de deux points, en ramenant celle-ci de près de 47,5% en 1996 à 45,63% en 1997.

### STRUCTURE DU BUDGET PAR TITRE (DO+CP)



Source : Commission des finances

Contrairement à la réduction qu'elles avaient subie en 1996, les dépenses "actives" des titres IV, V et VI progressent, pour leur part, tant en valeur absolue qu'en valeur relative. Cette orientation traduit, notamment, la mise en œuvre de la loi sur l'air.

La croissance importante des crédits de paiement et des autorisations de programme des investissements exécutés par l'Etat (titre V), respectivement en hausse de 27,08% et de 13,98%, traduit l'action

d'investissement du ministère dans les domaines de la qualité de l'air, de la protection de la nature et de l'eau. L'analyse de l'évolution de la structure du budget par titre, présentée ci-dessus, met en évidence le renforcement de la part relative des crédits de paiement du titre V au sein de ce budget.

**B. L'EVOLUTION DES AGREGATS : L'EFFET DE LA LOI SUR L'AIR**

Six agrégats ont été définis pour permettre l'analyse et le suivi des crédits de l'environnement par grande catégorie d'action. Le tableau ci-après en fournit le détail en présentant pour chaque agrégat les moyens de paiement (DO+CP) et les autorisations de programme qui lui sont affectés.

**EVOLUTION DU BUDGET PAR AGREGAT**

(en millions de francs)

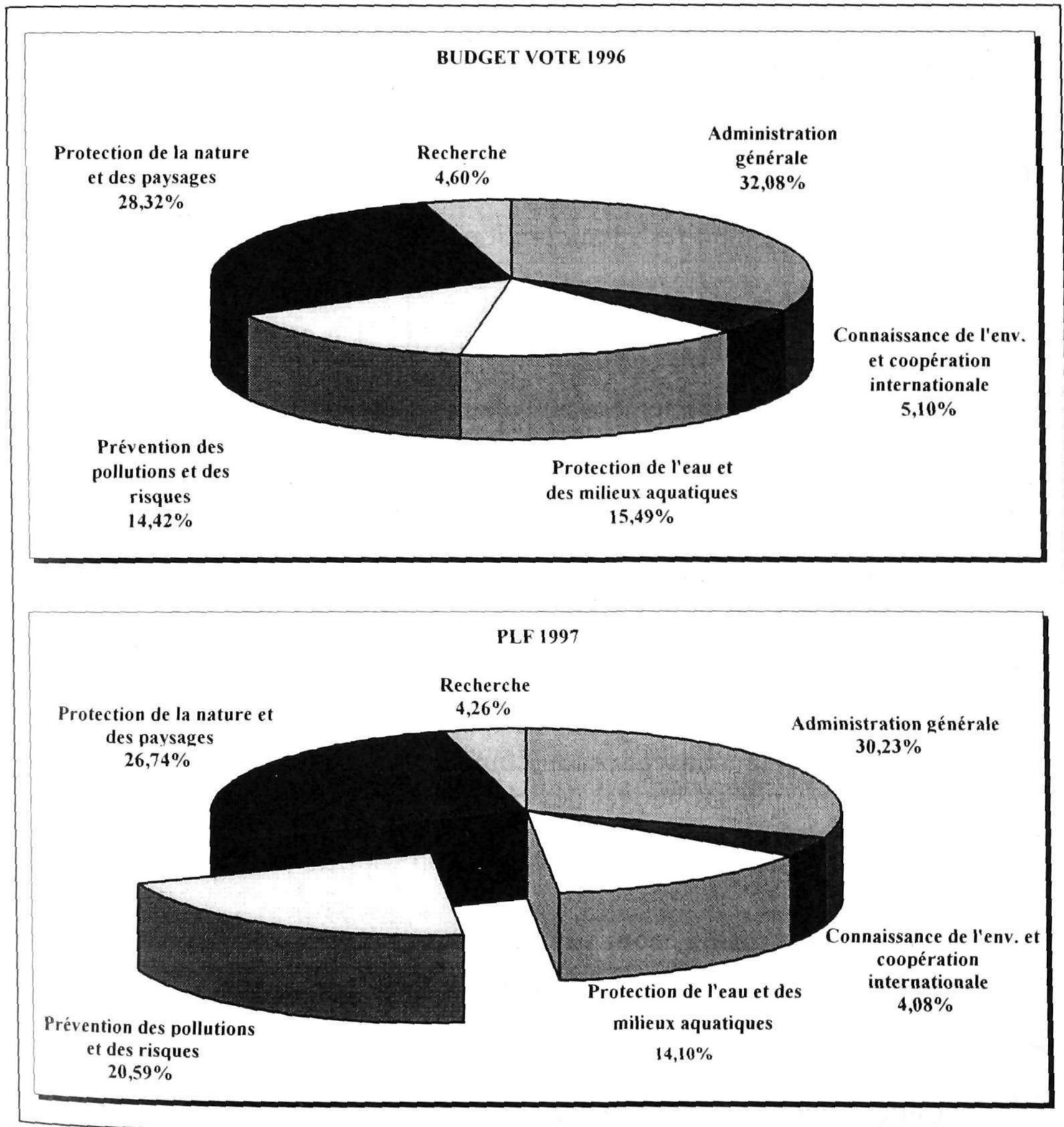
AGREGATS	BUDGET VOTE 1996	CREDITS PLF 1997	% d'évolution
<b>Administration générale</b>			
DO+CP	563,91	562,68	- 0,22
AP	25,30	17,90	- 29,25
<b>Connaissance de l'environnement et coopération internationale</b>			
DO+CP	89,67	75,84	- 15,43
AP	22,03	13,40	- 39,16
<b>Protection de l'eau et des milieux aquatiques</b>			
DO+CP	272,25	262,53	- 3,57
AP	281,11	191,57	- 31,85
<b>Prévention des pollutions et des risques</b>			
DO+CP	253,56	383,19	+ 51,12
AP	60,83	194,07	+ 219,03
<b>Protection de la nature et des paysages</b>			
DO+CP	497,80	497,81	+ 0,00
AP	311,93	305,72	- 1,99
<b>Recherche</b>			
DO+CP	80,82	79,30	- 1,88
AP	87,00	76,00	- 12,64
<b>TOTAL BUDGET</b>			
DO+CP	1.758,01	1.861,35	+ 5,88
AP	788,19	798,66	+ 1,33

Source : Commission des finances

L'émergence de l'agrégat "prévention des pollutions et des risques" traduit, beaucoup plus nettement que l'analyse de l'évolution des crédits par titre, l'impact des mesures financières correspondant à la mise en oeuvre de la loi sur l'air.

De ce fait, la part relative de cet agrégat au sein du budget de l'environnement s'est accrue de plus de 6 points entre le budget voté de 1996 et les crédits demandés au sein de la loi de finances pour 1997.

### STRUCTURE DU BUDGET PAR AGREGAT (DO+CP)



Source : Commission des finances

Cette présentation des crédits du ministère par "agrégat" montre la diminution des moyens affectés au cinq autres agrégats.

**C. LES MOYENS CONSACRES A "L'ADMINISTRATION GENERALE" :  
UN EFFORT DE GESTION MAINTENU**

**1. Des moyens financiers en légère diminution**

Regroupant près du tiers des moyens de paiement du ministère (562,68 millions de francs), cet agrégat connaît une **très légère baisse de ses crédits de 0,22 %** (- 1,22 million de francs). La part de cet agrégat dans le budget se trouve en conséquence réduite de près de deux points et revient ainsi de 32,08% à 30,23%.

Cette évolution d'ensemble recouvre d'une part une **progression des moyens des services** qui est due pour l'essentiel :

- aux mesures concernant les rémunérations et la politique de transformation d'emplois ..... **+ 5,27 millions de francs**
- aux charges sociales ..... **+ 0,58 millions de francs**
- à des moyens de fonctionnement nouveaux .. **+ 3,51 millions de francs**

Cette progression correspond en grande partie au transfert des moyens liés à l'accueil de **27 emplois en provenance de la direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'équipement** au sein de la direction de la nature et des paysages. Ce transfert est la conséquence de la réorganisation de la politique des sites et du paysage au profit du ministère de l'environnement.

La seconde explication de cette hausse des moyens de fonctionnement est la conséquence (comme dans tous les ministères) du transfert en provenance du budget des charges communes de 2,52 millions de francs en **compensation de la suppression de la franchise postale** dont bénéficiait le courrier interadministratif.

**Ces augmentations sont plus que compensées par la réduction des crédits de paiement destinés à l'équipement immobilier des services**

- ..... **- 10,58 millions de francs**

Cette réduction porte quasi exclusivement sur les crédits de paiement destinés à l'équipement immobilier destinés au regroupement des services des Directions régionales de l'environnement (DIREN) sur des sites uniques. Il convient de noter que ce mouvement trouve son corollaire sur les autorisations de programme qui décroissent pour leur part de 29,25% (- 7,4 millions de francs) sur le même poste.

Ce mouvement de réduction traduit le ralentissement de l'opération de regroupement de ces services déconcentrés.

## 2. Une administration récente en voie de renforcement

Structure récente, le ministère a vu croître ses effectifs régulièrement, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-dessous :

		1993	1994	1995	1996	1997 (*)
<b>Effectifs totaux</b>	<i>dont Adm. Centrale</i>	522	522	515	506	524
	<i>dont DRIRE</i>	732	732	736	743	743
	<i>dont DIREN</i>	1 066	1 076	1 100	1 102	1 111
	<b>Total</b>	<b>2 320</b>	<b>2 330</b>	<b>2 351</b>	<b>2 351</b>	<b>2 378</b>
Créations d'emplois par rapport à l'année précédente		40	10	21	0	0
Transferts d'emplois par rapport à l'année précédente		171	0	0	0	27

(\*/ répartition prévisionnelle pour 1997

Source : ministère de l'Environnement

Largement constitué par des transferts d'emplois jusqu'en 1993, l'effectif budgétaire du ministère a ensuite bénéficié de quelques créations de postes en 1994 et 1995. L'année 1996 avait marqué une stabilisation à l'unité près de cet effectif qui atteint aujourd'hui 2.351 agents. **L'année 1997 marque la poursuite de la croissance des structures du ministère de l'environnement, qui se voit transférer 27 emplois en provenance de la direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'équipement.** Ainsi se trouve réorganisée au profit du ministère de l'environnement, la politique des sites et des paysages.

Il convient de noter que depuis 1994, la quasi totalité des emplois créés ou transformés ont été orientés vers les services déconcentrés.

### a) L'administration centrale

L'administration centrale du ministère de l'environnement, réorganisée en 1994, est aujourd'hui plus concentrée puisque le nombre de directions est passé de cinq à quatre. La création d'une direction générale de l'administration et du développement (DGAD) a en effet permis de regrouper des moyens existants. A cette direction, trois autres s'ajoutent, chacune étant structurée autour des tâches principales du ministère : direction de l'eau, direction de la prévention des pollutions et des risques, direction de la nature

et des paysages. Au sein de la DGAD il convient de souligner en outre la fusion des trois anciens bureaux de gestion du personnel en un bureau unique au sein de la sous-direction des ressources humaines.

*b) Les structures déconcentrées*

Si les services déconcentrés n'ont pas encore été touchés par le schéma de réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat, prévu par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, destiné à rendre les différents aspects de la politique de l'environnement plus lisibles, il convient néanmoins de rappeler la vocation des structures actuelles.

- Les **directions régionales de l'environnement (DIREN)** ont été constituées en 1991 à partir notamment de la fusion entre les délégations régionales à l'architecture et à l'environnement et les services régionaux d'aménagement des eaux. Leur personnel est largement issu d'emplois transférés par les ministères de l'équipement et de l'agriculture.

Pour 1997, votre rapporteur note que le transfert de 27 emplois en provenance du ministère de l'équipement, s'accompagne de **la poursuite de la politique de redéploiement d'effectifs de l'administration centrale du ministère de l'environnement vers les DIREN**, puisque celles-ci bénéficient de 9 emplois supplémentaires et que seuls 18 emplois sont créés en administration centrale.

- Les **directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)** dont la mission essentielle est l'inspection des installations classées ont elles aussi été constituées essentiellement à partir de transferts d'emplois en provenance du ministère de l'industrie. Ces structures avaient bénéficié en 1996 de 8 emplois d'ouvriers piscicoles requalifiés afin de renforcer leur action dans le domaine de la prévention des risques naturels et industriels.

### **III. LA DEPENSE PUBLIQUE CONSACREE A LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT**

Avant d'analyser les actions conduites par le ministère de l'environnement, il convient d'appréhender l'ensemble de la dépense publique consacrée à l'environnement par différents intervenants, qu'il s'agisse d'autres ministères, d'établissements publics ou des collectivités locales.

Ainsi, de nombreux départements ministériels vont consacrer des crédits à la protection de la nature et de l'environnement, pour un montant de plus de 10,6 milliards de francs en 1997. Il s'agit en particulier des budgets de l'Agriculture (environ 2,9 milliards de francs), de l'Education nationale et de la Recherche (plus de 2,7 milliards de francs) et de l'industrie de la Poste et des télécommunications (plus d'un milliard de francs).

Le rôle d'orientation du ministère de l'environnement apparaît clairement en mesurant le montant des budgets de ses établissements publics sous tutelle. Ces budgets, largement financés par des ressources propres s'élèveront en effet à plus de 13,6 milliards de francs en 1997, soit près de sept fois le budget du ministère de l'environnement.

Enfin, les collectivités locales consacrent une part importante de leurs budgets à l'environnement. Ces dépenses sont évaluées à 111,14 milliards de francs en 1995.

#### **A. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS**

##### **1. Une dépense globale importante**

S'élevant à plus de 10,6 milliards de francs, les crédits consacrés à la protection de la nature et de l'environnement en 1996 et prévus en 1997 par les différents départements ministériels se répartissent comme suit :

(en millions de F)

Ministères	LFI 1996	LFI 1997	% du budget consacré à l'environnement en 1996	% du budget consacré à l'environnement en 1997	Variation en % entre 1996 et 1997
Aff. étrangères et coopération	274,61	273,25	1,23	1,29	-0,50
Agriculture, pêche et alimentation	3 539,58	2 903,06	9,97	8,24	-21,93
Commerce et artisanat	1,70	2,00	0,33	0,46	15,00
Culture	85,97	125,38	0,55	0,83	31,43
Education nationale, enseignement supérieur, et recherche	2 846,51	2 724,62	0,82	0,77	-4,47
Environnement	1 758,00	1 861,35	100,00	100,00	5,55
Equipement, logement, transports et tourisme	1 130,59	1 002,83	0,89	0,81	-12,74
Industrie, poste et télécom.	1 131,30	1 134,50	4,14	4,51	0,28
Intérieur et décentralisation	242,27	257,34	0,31	0,34	5,86
Jeunesse et sports	3,88	3,11	0,13	0,11	-24,76
Outre-mer	91,67	83,51	1,89	1,72	-9,77
Travail et affaires sociales	279,13	240,88	0,17	0,14	-15,88
Défense	4,88	4,88	0,01	0,01	0,00
<b>Total ministères</b>	<b>11 390,09</b>	<b>10 616,71</b>	<b>1,21</b>	<b>1,22</b>	<b>-7,28</b>

Ce tableau, extrait des données fournies dans le cadre de l'état récapitulatif prévu par l'article 131 de la loi de finances pour 1990 suscite quelques remarques critiques. Les données produites dans ce document pour l'année 1996 ne recourent pas exactement celles fournies l'an dernier. Ceci résulte de l'actualisation conduite pour "tenir compte de l'évolution des préoccupations" en matière d'environnement. Cet état récapitulatif reste néanmoins une source d'information précieuse et traduit l'importance de l'effort financier fourni dans ce domaine.

## 2. Les principaux départements ministériels contributeurs

### a) *Le rôle actif de l'agriculture*

- Le ministère de l'agriculture engagera 2,9 milliards de francs au titre de l'environnement en 1997. Ces crédits bénéficieront essentiellement à des mesures agri-environnementales et à des dépenses d'investissement dans différents domaines liés à l'environnement.

En ce qui concerne les mesures agri-environnementales, il faut citer le financement de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif. Cette prime vise à encourager - en application des règles communautaires - les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement.

Cet encouragement à l'entretien des surfaces herbagères cofinancé par le ministère de l'agriculture et le FEOGA concerne plus de 117.000 éleveurs et plus de 5 millions d'hectares. Il faut signaler que le montant de la prime, fixée à l'hectare, est passé de 200 francs en 1993 à 300 francs en 1995 et qu'elle restera à ce niveau en 1997.

Toujours dans le domaine des mesures agri-environnementales, il faut citer la démarche contractuelle conduite en application de la réglementation communautaire. Il s'agit de programmes régionaux généralement cofinancés par la section garantie du FEOGA.

Le Fonds de gestion de l'espace rural, créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de février 1995, qui disposait de 400 millions de francs pour 1996, devraient finalement pouvoir bénéficier de 200 millions de francs en 1997.

*b) Une contribution essentielle : la recherche et l'industrie*

- Le principal contributeur est la recherche qui, avec près de 2,73 milliards de francs consacrés à l'environnement représente près de 30 % de l'effort financier total des ministères dans ce domaine, alors que le ministère de l'environnement en représente moins de 20 %.

Les principaux organismes de recherche bénéficiaires sont : le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM).

- La contribution du secteur de l'industrie de la poste et des télécommunications s'élève à plus d'un milliard de francs. Celle-ci bénéficie en partie au Centre national d'études spatiales (CNES) au titre de ses programmes d'observation de la terre à partir de l'espace. Ces derniers constituent en effet un outil de prévision des catastrophes naturelles et de renseignement sur l'évolution de l'environnement. Ils portent en particulier sur la stratosphère en liaison avec l'étude de la couche d'ozone, les océans, la surveillance de l'urbanisation ou le contrôle des cultures. Par ailleurs, sont subventionnés le laboratoire national d'essais (LNE) pour des mesures de la pollution, des essais sur les emballages et l'association française de normalisation (AFNOR), pour l'animation de la normalisation dans le domaine de la protection de l'environnement et la certification des produits écologiques.

*c) L'équipement et les transports*

Parmi les autres ministères concourant à la dépense publique dans le domaine de l'environnement, il convient de remarquer celui de l'équipement et des transports. Il s'agit notamment d'études sur les risques liés au transport de matières dangereuses, d'études sur la limitation de nuisances acoustiques. Dans le domaine de la mer, il s'agit de dépenses consacrées à des prestations de l'IFREMER dans le domaine des contrôles de salubrité des productions conchylicoles, d'études liées à la préservation du littoral ou d'acquisitions de matériel de surveillance et de signalisation maritime destinées à prévenir des accidents maritimes pouvant entraîner des catastrophes écologiques.

***B. UN LEVIER ESSENTIEL POUR L'ACTION DU MINISTERE : LES ETABLISSEMENTS PUBLICS***

Les ressources propres de ces établissements doivent s'établir pour 1996 à 13,65 milliards de francs, soit un montant près de sept fois plus important que les moyens de paiement du ministère de l'environnement.

Ces ressources proviennent du produit de redevances et de taxes dont 83 % du montant total bénéficie aux agences de l'eau à hauteur de 11,35 milliards de francs.

L'analyse de l'évaluation des ressources propres des établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'environnement figurant dans le tableau ci-dessous exploite les données figurant dans l'état récapitulatif de l'effort financier consenti au titre de l'environnement. Ces ressources se décomposent comme suit :

(en millions de francs)

	1994 (réalisations)	1995 (réalisations)	1996 (prévisions)	Effectif budgétaire
Ensemble des agences de l'eau (1)	8 595,6	10 260,3	11 350,0	1321
INERIS	116,9	119,7	123,6	407
ADEME	672,0	863,9	1 054,7	577
ANDRA	213,0	242,0	247,0	474
Conseil supérieur de la pêche	248,5	252,2	275,0	784
Conservatoire du littoral (2)	23,5	4,4	3,6	36
IFEN	2,1	2,1	1,2	25
Office national de la chasse (3)	572,9	580,3	580,8	1632
Ensemble des parcs nationaux	14,1	15,0	16,2	372
<b>Total général</b>	<b>10 458,6</b>	<b>12 339,9</b>	<b>13 652,1</b>	<b>5 627,5</b>

(1) *Redevances nettes de prélèvement et de pollutions industrielles et domestiques perçues dans l'année et remboursement des avances d'intervention*

(2) *En 1993 et 1994, le Conservatoire a reçu de fortes dotations des organismes régionaux pour les acquisitions des domaines du Pré Curieux et de Coudrée, ce qui explique l'importance des ressources propres sur ces deux années.*

(3) *Redevances cynégétiques (nationales et départementales, pour le grand gibier, le gibier d'eau, taxes de plan d'eau), surcotisations (liées aux dégâts de gibier), autres recettes.*

\* *Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)*

*Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)*

## C. LE PLUS GROS CONTRIBUTEUR : LES COLLECTIVITES LOCALES

### 1. La définition de la dépense d'environnement des collectivités locales

- Le montant des dépenses d'environnement exposées par les collectivités locales en 1995 s'élève à 111,137 milliards de francs dans le cadre de l'état récapitulatif de l'effort financier consenti au titre de

l'environnement. L'importance de ce chiffre tient en partie à une définition moins stricte de la dépense de protection de l'environnement que celle retenue par l'Etat pour les dépenses de cette nature.

Cette importance tient aussi à l'inclusion de deux postes de dépenses "périphériques" de gestion des ressources naturelles : la "mobilisation de la ressource en eau" et l'"amélioration du cadre de vie".

- Cette définition est destinée à harmoniser la présentation des dépenses avec le système européen de rassemblement de l'information économique sur l'environnement (SERIEE) élaboré par Eurostat.

## **2. Les grands postes de dépenses**

Le tableau ci-après permet de détailler les sommes consacrées aux différents postes de dépenses de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles.

**Dépenses de protection de l'environnement des collectivités locales**

(en millions de francs)

Programmes	1994	1995	% Evolution 1995/1994
<b>Prévention &amp; lutte contre les pollutions</b>	<b>67 921</b>	<b>71 058</b>	<b>4,62</b>
Eau : assainissement-épuration	39 172	40 386	3,10
Déchets	22 975	24 647	7,28
Nettoyage des rues	5 154	5 360	4,00
Bruit	620	665	7,26
Protection du patrimoine écologique	1 790	1 859	3,85
<b>Total</b>	<b>69 711</b>	<b>72 917</b>	<b>4,60</b>

**Dépenses "périphériques" de gestion des ressources naturelles des collectivités locales**

(en millions de francs)

Programmes	1994	1995	% Evolution 1995/1994
Mobilisation de la ressource en eau	28 800	28 920	0,42
Amélioration du cadre de vie	8 860	9 300	4,97
<b>Total</b>	<b>37 660</b>	<b>38 220</b>	<b>1,49</b>

**Dépenses totales effectuées par les collectivités locales**

(en millions de francs)

Programmes	1994	1995	% Evolution 1995/1994
"Protection de l'environnement" et "Gestion des ressources naturelles"	107 371	111 137	3,51

Source : Etat récapitulatif de l'effort financier consenti au titre de l'environnement

- La protection du patrimoine écologique avec 1,859 milliards de francs en 1995 au titre des dépenses d'investissement et de fonctionnement - soit un budget supérieur à celui du ministère de l'environnement poursuit la progression enregistrée en 1994, après une baisse en 1993. Cette évolution recouvre notamment la poursuite de la croissance de la dépense relative à la lutte contre les incendies, à la protection contre l'érosion, un renforcement des investissements relatifs aux parcs régionaux et naturels.

- Les dépenses "périphériques" relatives à la mobilisation de la ressource en eau et à l'amélioration du cadre de vie représentent pour leur part

- Les dépenses "périphériques" relatives à la mobilisation de la ressource en eau et à l'amélioration du cadre de vie représentent pour leur part 38,22 milliards de francs en 1995. En ce qui concerne la mobilisation de la ressource en eau, les dépenses - relativement stables à hauteur de 28,92 milliards de francs en 1995 - portent surtout sur l'alimentation en eau potable, mais aussi sur l'hydraulique agricole et l'aménagement des eaux. L'amélioration du cadre de vie recouvre principalement les dépenses liées aux parcs, jardins et espaces verts. Dans ce domaine auquel les collectivités ont consacré 9,3 milliards en 1995, il faut noter une croissance relativement forte des charges de personnel lié à l'entretien de ces espaces.

## **CHAPITRE II**

### **LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT**

Soulignant la progression du niveau des crédits du ministère de l'environnement et la stabilité de ses effectifs en 1997, le Gouvernement insiste sur la mise en oeuvre volontariste de la future loi sur l'air, sur le respect de ses engagements en matière de protection de l'environnement et enfin sur le maintien des priorités du ministère.

#### **I. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI SUR L'AIR**

Le ministère souligne que les crédits dégagés dès 1996, à hauteur de 200 millions de francs en moyens d'engagement, sont à nouveau inscrits pour 1997. Ces crédits doivent permettre de répondre aux besoins d'investissements, de fonctionnement et d'études pour l'ensemble du dispositif national et local de surveillance de la qualité de l'air. L'objectif est d'étendre progressivement le réseau de surveillance à l'ensemble des agglomérations de plus de 250.000 habitants avant le 1er janvier 1997, puis dans l'ensemble de celles de plus 100.000 habitants avant le 1er janvier 1998 et, enfin, à l'ensemble du territoire avant le 1er janvier 2000.

Outre cette extension du réseau, il s'agit d'améliorer la qualité de cette surveillance avec une meilleure prise en compte de la pollution de proximité que constitue la pollution automobile et, notamment, les particules ainsi que de polluants actuellement non surveillés comme le benzène. Cet ensemble a pour objet de contribuer à une meilleure information du public. A ces objectifs s'ajoutent le renforcement des études concernant la qualité de l'air.

#### **II. LES RESPECTS DES ENGAGEMENTS PRIS PAR L'ETAT**

Le maintien de l'effort financier en faveur des deux plans décennaux "Loire" et "Risques" permet à l'Etat de respecter ses engagements pour ces actions de long terme décidées en janvier 1994.

## A. L'IMPORTANCE DES MOYENS CONSACRES

Ces deux plans décennaux, l'un consacré à l'aménagement et à l'entretien de la Loire, l'autre à la restauration des rivières prescrite au titre de la prévention des inondations dans le cadre du programme de prévention des risques naturels, notamment liés aux inondations, font l'objet sur dix ans d'un engagement de fonds publics très important. Ce sont en effet 12 milliards de francs qui seront consacrés à ces deux plans - dont plus de 10 milliards de francs pour la plan de prévention des risques au cours de cette période. Chacun de ces plans repose sur un financement partagé pour l'essentiel entre l'Etat et les collectivités locales. Pour le plan de prévention des risques, la participation de l'Etat s'élèvera à 40 % des 10,2 milliards de francs qui doivent y être consacrés. La contribution de l'Etat au plan "Loire" atteignant 700 millions de francs pour un montant total de travaux estimé à 1,8 milliards de francs.

## B. LES OBJECTIFS AFFICHES

- Décidés dans un contexte spécifique de réaction aux inondations des hivers de 1993 et 1994, ces deux plans ont pour objectif de "sauvegarder des vies humaines" et "d'assurer la sécurité des biens". Relevant de la même philosophie, ces deux plans présentent cependant des spécificités.

- Le plan de prévention des risques apparaît comme le plus ambitieux puisqu'il vise à "identifier les risques, maîtriser l'urbanisation, prévenir les inondations" et à "mettre en alerte et en sécurité les populations". Cet objectif aux multiples facettes doit se traduire notamment par l'amélioration de la cartographie des risques avec l'établissement sur cinq ans des plans de prévention des risques naturels pour les 2.000 communes les plus exposées, ainsi que par la gestion des zones inondables, la restauration et l'entretien des cours d'eau.

Le Gouvernement souligne qu'en outre, les systèmes d'annonce des crues seront améliorés avec la construction de nouveaux radars météorologiques et la modernisation des réseaux de surveillance. Après la mise en place du premier radar pluviométrique dans le sud-est de la France, l'année 1997 verra la poursuite du financement de deux autres radars dans la vallée du Rhône et la moitié ouest de la région Languedoc-Roussillon. Ces deux radars devraient être mis en service en 1998. Enfin, il convient de rappeler que dans le cadre de la loi du 2 février 1995 sur l'environnement, l'Etat s'est doté d'une procédure d'expropriation pour risques majeurs destinée à faciliter la mise en sécurité des populations menacées.

- Le plan "Loire" dont le Gouvernement souligne qu'il est "largement inspiré" par les recommandations contenues dans le rapport d'une commission d'enquête parlementaire de 1992, s'il a aussi pour objectif d'assurer "la sécurité des personnes et des biens" contre les crues exceptionnelles, vise en outre à améliorer la satisfaction des besoins en eau et à assurer la mise en valeur du lit du fleuve. En pratique et à la suite de l'abandon du projet - très contesté - de barrage de Serre de la Fare, il s'agit d'un ensemble de travaux consacrés à l'aménagement de protections rapprochées, à des actions de protection de l'agglomération de Montluçon contre les crues et d'un vaste programme de restauration du lit de la Loire moyenne et de la basse Loire. La restauration du saumon sur l'axe Loire-Allier devrait constituer une réalisation particulièrement symbolique de ce plan.

### **III. LE MAINTIEN DES PRIORITES DU MINISTERE**

#### **A. L'EFFORT DE RECHERCHE**

- L'important effort engagé par le Gouvernement en 1996 dans ce domaine est préservé en 1997. Le ministère consacrera en effet près de 80 millions de francs en moyens de paiement à des programmes de recherche incitatifs touchant en particulier aux thèmes de "santé et environnement", de la qualité de l'air et son impact sur la santé, des zones humides et du développement durable.

Dans cet ensemble, le Gouvernement souligne que les moyens accordés à l'Institut français de l'environnement (IFEN) et à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)

- Il s'agit en premier lieu de soutenir les missions de l'Institut français de l'environnement dans le cadre de son programme de statistiques régionales et locales destiné à produire un ensemble de comptes et d'indicateurs de synthèse dans la perspective de la mise en place de la commission des comptes de l'environnement.

- En second lieu, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) bénéficiera en 1997 de la création de deux postes de chercheurs obtiendra des moyens supplémentaires pour renforcer la recherche conduite par cet organisme dans le domaine de la toxicologie et de l'écotoxicologie.

## B. LA PROTECTION DE LA NATURE

• Le Gouvernement souligne la préservation des moyens consacrés à la préservation des espaces naturels. Il note que l'année 1997 verra la création du premier groupement d'intérêt public (GIP) dans le domaine de la nature, dont la constitution a été rendue possible par la loi du 2 février 1995. Ce GIP baptisé "Atelier technique des espaces naturels", associera le ministère de l'environnement et l'ensemble des partenaires liés au réseau des espaces naturels (parcs nationaux, conservatoire du littoral, fédération des parcs naturels régionaux, association des réserves naturelles de France).

Sa vocation est d'assurer la formation permanente des personnels de ces réseaux, ainsi que le développement et la diffusion des méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels. Il s'agit enfin d'améliorer la perception par le public des efforts accomplis en favorisant l'accueil touristique dans les espaces protégés.

• L'année 1997 verra aussi le début du fonctionnement de la commission nationale du débat public, dont la vocation est de permettre une concertation en amont des grands projets d'infrastructure, afin de mesurer notamment leurs conséquences environnementales.

• Enfin, le Gouvernement a décidé de réorganiser au profit du ministère de l'environnement la politique des sites et du paysage. A cette fin, 27 agents ainsi que les crédits "sites" de la direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'équipement ont été transférés au ministère de l'environnement. Cette responsabilité renforcée est confiée à une sous-direction des sites et des paysages, nouvellement créée au sein de la direction de la nature et des paysages. Ce regroupement de moyens administratifs sera l'occasion de mieux définir les objectifs et les priorités de cette politique.

## **CHAPITRE III**

Depuis quelques années, votre rapporteur insiste pour rappeler que la qualité d'un budget ne doit pas se mesurer à l'aune du seul taux de progression de ses crédits et regrette "l'impératif médiatique" qui semble imposer une annonce de moyens financiers en hausse pour rendre une politique crédible.

Il note que le budget de l'environnement pour 1997 n'a -du fait de la loi sur l'air- pas échappé à cette règle, mais tient cependant à souligner que la hausse des moyens financiers du ministère lui semble avoir été conduite dans des conditions acceptables.

### **I. LA PREVENTION DES POLLUTIONS : L'EFFET DE LA LOI SUR L'AIR**

La progression des moyens financiers consacrés à cet agrégat tient en effet très largement à la mise en oeuvre de la loi sur l'air. Votre rapporteur note par ailleurs l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) renforce encore son autonomie financière.

#### **A. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DU MINISTERE**

• L'évolution des crédits de cet agrégat par titre est présentée dans le tableau suivant :

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution (en %)
<i>Crédits de paiement</i>			
Titre III	51,80	53,80	3,86
Titre IV	132,72	147,98	11,49
Sous-total dépenses ordinaires	184,52	201,78	9,35
Titre V	27,93	54,86	96,45
Titre VI	41,11	126,55	207,82
Sous-total dépenses en capital	69,04	181,41	162,77
<b>Total</b>	<b>253,56</b>	<b>383,19</b>	<b>51,12</b>
<i>Autorisations de programme</i>			
Titre V	30,50	61,39	101,28
Titre VI	30,33	132,68	337,44
<b>Total</b>	<b>60,83</b>	<b>194,07</b>	<b>219,03</b>

## 1. L'évolution des crédits

Cet agrégat représentera en 1997, **20,59% des moyens de paiement du ministère** (soit une progression de plus de 6 points par rapport à 1996) et **24,3% de ses autorisations de programme** (contre 7,7% en 1996).

Avec **383,2 millions de francs en moyens de paiement** et **194,07 millions de francs en autorisations de programme**, cet agrégat connaît une forte croissance de ses crédits. Ses **moyens de paiement sont en progression de plus de 51 % (soit +129,63 millions de francs)** tandis que les **autorisations de programme croissent de 219 % (soit + 133,23 millions de francs)**.

## 2. Analyse de l'évolution des crédits

Ayant pour ambition de traiter "les relations entre les activités économiques (industrie, énergie, agriculture et transports) et l'environnement" et intégrant la problématique des risques naturels, cet agrégat est marqué en 1997 par la mise en oeuvre du financement de la loi sur l'air.

Les actions conduites dans le cadre de cet agrégat ont pour objet de "connaître, évaluer et prévenir" les pollutions, les nuisances et les risques créés par les diverses activités économiques, ainsi que les risques naturels.

La hausse des crédits de cet agrégat résulte en effet des financements budgétaires dégagés pour financer l'extension et l'amélioration du réseau de surveillance de la qualité de l'air, ainsi que le renforcement des études conduites à ce sujet.

Les mesures nouvelles prévues à cet effet sont :

- fonctionnement des services chargés de la prévention de la pollution de l'air (chapitre 34-20)..... **+ 10 millions de francs**
- financement des organismes participant à la surveillance de la qualité de l'air (chapitre 44-10)..... **+ 50 millions de francs**
- études, acquisitions et travaux d'équipement en matière de pollution atmosphérique(chapitre 57-20)..... **CP : + 27,5 millions de francs**  
..... **AP : + 30 millions de francs**
- subventions d'équipement à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (chapitre 67-20).....**CP : + 98,75 millions de francs**  
..... **AP : + 110 millions de francs**

Face à cet ensemble de mesures nouvelles, il convient de noter **deux importantes réductions de moyens d'intervention**. Ainsi, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), voit la dotation qu'il recevait au titre du chapitre 44-20 **réduite de plus de 50% (soit, près de -16 millions de francs)**, ce qui ramène les crédits de ce chapitre à 14 millions de francs. Cette diminution sera cependant compensée par un relèvement du taux de la taxe sur les déchets.

Ce mouvement de baisse des crédits d'intervention se vérifie aussi avec la subvention destinée à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), dont le montant est en baisse de près de 19% (**soit, plus de -18,5 millions de francs**). Cet organisme devrait cependant bénéficier en cours d'année d'une progression des commandes du ministère de l'environnement au titre de travaux d'études dans le domaine de la pollution atmosphérique.

Il convient enfin de noter le maintien du financement de l'élaboration des plans de prévention des risques, ainsi que des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI).

## B. L'AUTONOMIE FINANCIERE CROISSANTE DE L'ADEME

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est un établissement public industriel et commercial, créé en 1990 à partir de la fusion de trois organismes existant : l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie, de l'Agence pour la qualité de l'air et de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets.

L'ADEME regroupe en conséquence une série de responsabilités variées : la pollution des sols et notamment le traitement des sites pollués dits "orphelins" (sites n'ayant plus de responsable solvable), la lutte contre les nuisances sonores et le développement des technologies propres.

### 1. Les taxes affectées aux dépenses d'intervention : une situation insatisfaisante

Les moyens financiers de l'ADEME proviennent essentiellement de l'affectation du produit de taxes fiscales et parafiscales : taxe sur la pollution atmosphérique, taxe sur le stockage des déchets, taxe d'atténuation des nuisances sonores et, depuis 1995, la taxe sur les déchets industriels spéciaux.

Ces recettes sont affectées aux dépenses d'intervention de l'agence.

(en millions de francs)

	1996	1997	Evolution (en %)
Taxe d'atténuation des nuisances sonores	30,3	29,4	-3,0
Taxe sur les huiles de base	110,9	110,5	-0,4
Taxe sur la pollution atmosphérique	125,8	175,8	+39,7
Taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés	638,2	708,0	+10,9
Taxe sur les déchets industriels spéciaux	78,5	75,0	+9,6
<b>TOTAL</b>	<b>983,7</b>	<b>1109,7</b>	<b>+12,8</b>

Le produit de ces taxes devrait s'élever à près de 1,11 milliards de francs en 1997, en progression de près de 12,8% (après 10 % en 1996 par rapport à 1995). Cette croissance est due à l'augmentation du taux de la taxe de stockage sur les déchets, à la taxe sur les déchets industriels spéciaux et surtout à la taxe sur la pollution atmosphérique.

La progression du produit de la taxe sur la pollution atmosphérique, perçue sur les émissions de certains polluants dans l'atmosphère, est la conséquence du relèvement du taux de cette taxe de 150 à 180 francs par tonne de polluant émis ainsi que de son application à de nouveaux polluants.

Il convient en outre de noter que :

- la taxe sur le stockage des déchets, gérée dans le cadre du fonds de modernisation de la gestion des déchets, est devenue le principal outil des pouvoirs publics pour soutenir la modernisation de l'ensemble de la filière collecte-élimination des déchets ménagers et assimilés ; son taux a été porté à 25 F par tonne à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995, puis à 30 F par tonne en 1996 et à 35 francs en 1997 en application de la loi du 2 février 1995 ;

- cette même loi a institué la taxe sur les déchets industriels spéciaux, qui concerne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995 les exploitants d'installations de traitement et de stockage desdits déchets ; le produit de cette taxe sera entièrement affecté à la réhabilitation des sites "orphelins" pollués par des déchets industriels spéciaux ;

- le dispositif d'application de la taxe d'atténuation des nuisances sonores est devenu opérationnel à la fin de 1994. Son produit a été affecté à des opérations de protection acoustique des riverains des six aéroports concernés (Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Nice-Côte d'Azur, Marseille-Provence, Lyon-Satolas, Toulouse-Blagnac).

Votre rapporteur constate que le produit de ces taxes est parfois loin d'être entièrement engagé, notamment en ce qui concerne les déchets ménagers et les déchets industriels spéciaux. L'agence place ainsi cet "excédent", ce qui génère d'importants produits financiers dont le montant avoisinera 70 millions de francs en 1996.

Cette situation traduit clairement des difficultés de mise en oeuvre de certaines actions dont l'ADEME est chargée.

## **2. Les subventions de fonctionnement : la poursuite du désengagement du ministère de l'environnement**

Le financement de l'ADEME est complété, en fonctionnement, par des crédits budgétaires en provenance des trois ministères de tutelle de l'agence que sont l'environnement et la recherche qui assurent respectivement environ 9,3 % et 30 % de ce financement ainsi que l'industrie qui en représente plus de 60%. Les détails du montant de ces subventions figurent au tableau ci-après :

*(en millions de francs)*

	Loi de finances initiale pour 1995	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	% d' évolution 1997/1996
<b>Budget de l'Environnement</b>				
subvention de fonctionnement	46,6	30,0	14,0	- 53,33
<b>Budget de la Recherche</b>				
subvention de fonctionnement	45,9	46,8	45,6	- 2,63
<b>Budget de l'Industrie</b>				
subvention de fonctionnement	96,0	96,0	91,3	- 4,90
<b>TOTAL</b>	<b>188,5</b>	<b>172,8</b>	<b>150,9</b>	<b>- 12,69</b>

• En ce qui concerne la gestion de l'ADEME il convient de noter que le 5 mai 1995, un contrat d'objectifs a été conclu entre l'ADEME et l'Etat, représenté par les trois ministres de tutelle et par le ministre du budget. Ce contrat a pour but de concentrer l'action de l'agence autour d'une douzaine de programmes prioritaires définis en concertation avec les ministères de tutelle, de fournir des indicateurs d'évaluation de l'efficacité de ses actions, et de clarifier tant ses modalités internes de gestion que ses relations avec ses partenaires institutionnels.

Par ailleurs, le processus de relocalisation des services centraux de l'ADEME sur les sites d'Angers et de Valbonne, dont le principe avait été arrêté par le CIAT, a été effectivement engagé par le conseil d'administration de l'établissement en mai 1995.

Concernant l'ADEME votre rapporteur s'interroge sur l'efficienne de la triple tutelle qui s'exerce sur elle, ainsi que sur la portée des subventions du ministère de l'environnement, dont il note le désengagement progressif.

## II. LE MAINTIEN DE DEUX PRIORITES : LES PROGRAMMES PLURIANNUELS AU SEIN DE LA POLITIQUE DE L'EAU ET LA RECHERCHE

### A. LA POLITIQUE DE L'EAU : L'IMPACT DU FONDS DE CONCOURS DES AGENCES DE L'EAU

La diminution des crédits engagés par le ministère de l'environnement dans ce domaine se trouve en réalité plus que compensée par l'institution d'un fonds de concours alimenté par les agences de l'eau. En tenant compte de cet apport de 110 millions de francs, les crédits consacrés à la politique de l'eau progresseront en réalité fortement de près de 37% par rapport à 1996.

#### 1. Analyse des moyens du ministère

- Au sein de l'agrégat "protection de l'eau et des milieux aquatiques", les crédits par titre évoluent comme suit :

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution (en %)
<i>Crédits de paiement</i>			
Titre III	49,75	51,80	+ 4,12
Titre IV	8,82	10,18	+ 15,42
Sous-total dépenses ordinaires	58,57	61,98	+ 5,82
Titre V	93,82	114,45	+ 21,99
Titre VI	119,86	86,10	- 28,17
Sous-total dépenses en capital	213,68	200,55	- 6,14
<b>Total</b>	<b>272,25</b>	<b>262,53</b>	<b>- 3,57</b>
<i>Autorisations de programme</i>			
Titre V	96,48	94,90	-1,63
Titre VI	184,63	96,67	-47,64
<b>Total</b>	<b>281,11</b>	<b>191,57</b>	<b>-31,85</b>

Le financement de la politique de l'eau (hors recherche) représente **14,1 % des crédits du ministère en moyens de paiement (262,53 millions de francs)** et **24 % (191,57 millions de francs) de ses autorisations de programme**, contre 35,6 % en 1996.

Après une forte progression des crédits consacrés à cet agrégat en 1995 liée, notamment, à la mise en oeuvre des plans décennaux "*Loire grandeur nature*" et "*Prévention des risques*", suivie d'une stabilisation en 1996, l'année 1997 est en effet caractérisée par une **décroissance des moyens engagés par l'Etat** dans ce domaine. Les moyens de paiement de cet agrégat reculent de près de 3,6% (-9,72 millions de francs), les autorisations de programme régressant pour leur part fortement de 31,85% (-89,54 millions de francs).

Ces dépenses sont réparties pour l'essentiel sur trois actions : la "*gestion des eaux et des milieux aquatiques*", la "*protection contre les inondations*" et l' "*annonce des crues et hydrométrie*". A cet égard, votre rapporteur réitère sa critique de l'an passé concernant la faible "*lisibilité*" de cette distinction, les crédits du "*Plan Loire*" et du "*Plan Risques*" ressortant -par exemple- des trois catégories.

L'action "*gestion des eaux et des milieux aquatiques*", qui relève pour l'essentiel des Plans "*Loire*" et "*Risques*" concentre ainsi 141,9 millions de francs en **moyens de paiement**, soit 54 % des moyens de paiement de cet agrégat (en **baisse de 8,82 millions de francs**) et 68,67 millions de francs en **autorisations de programme (-71 millions de francs)**, ramenant leur part dans cet agrégat de près de 50% en 1996 à 36% en 1997. Cette forte réduction est la **conséquence de la création d'un fonds de concours alimenté par les agences de l'eau**.

L'action de "*protection contre les inondations*" regroupe **64,4 millions de francs en moyens de paiement (en baisse de 3,63%, soit -2,43 millions de francs)** et **91 millions de francs en autorisations de programme (en baisse de 15,74%, soit -17 millions de francs)**. Ces sommes, qui représentent respectivement 24,6% des moyens de paiement et 47% des autorisations de programme de cet agrégat, sont essentiellement destinées à financer la participation de l'Etat à la protection des lieux habités contre les crues et à la participation de l'Etat aux travaux de protection contre les eaux dans les DOM-TOM.

L'action "*annonce des crues et hydrométrie*" bénéficie quant à elle de **33,5 millions de francs en moyens de paiement** et de 25 millions de francs d'autorisations de programme (soit respectivement 12,76 % des moyens de paiement et 13% des autorisations de programme de cet agrégat). Ces sommes sont notamment consacrées à la modernisation et à l'automatisation des réseaux d'annonce des crues, ainsi qu'à la télétransmission en temps réel des données.

## 2. Les agences de l'eau

### a) L'institution d'un fonds de concours

Cette diminution des crédits recouvre en fait une **débudgétisation partielle du financement de la politique de l'eau**. Le Gouvernement a en effet institué un **fonds de concours qui sera abondé à hauteur de 110 millions de francs par an par les agences de l'eau**, dans le cadre du VIIème programme d'intervention de ces agences qui couvrira la période 1997-2001.

Il s'agit incontestablement d'une débudgétisation dans la mesure où les crédits budgétaires consacrés par le ministère de l'environnement diminuent dans des proportions comparables au sein de l'agrégat "*protection de l'eau et des milieux aquatiques*", pour un montant de 9,72 millions de francs en moyens de paiement et près de 90 millions de francs en autorisations de programme. Ainsi les agences de l'eau prendront une part active dans le cadre du financement de la restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues.

Le tableau ci-après présente la contribution de chacune des six agences de l'eau à ce fonds de concours.

Contributions des six agences de l'eau au fonds de concours

	(en millions de francs)
Agence Adour-Garonne	9,00
Agence Artois-Picardie	8,10
Agence Loire-Bretagne	15,30
Agence Rhin-Meuse	10,20
Agence Rhône-Méditerranée-Corse	24,80
Agence Seine-Normandie	42,60
<b>TOTAL</b>	<b>110,00</b>

La création de ce fonds de concours constitue une application de l'article 14 de la loi du 14 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution. Cet article prévoit en effet que les agences contribuent "*notamment par voie de fonds de concours au budget de l'Etat, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins*".

Votre rapporteur rappelle que la procédure des fonds de concours est définie à l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Il s'agit d'une procédure particulière permettant d'affecter au sein du budget de l'Etat les versements effectués par d'autres organismes publics ou privés. Aux termes de cet article "les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public [...] sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé."

b) *Un rôle central*

Les agences de l'eau ne disposent d'aucun crédit budgétaire. L'importance de leurs ressources propres justifie cependant une analyse de leur action. Précédemment dénommées "agences financières de bassin" les six agences de l'eau (bassins Adour-Garonne, Artois-Picardie, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée) sont en effet des établissements publics administratifs - financièrement autonomes dont le budget global s'élèvera en 1996 à près de 10,6 milliards de francs par rapport à 9,56 milliards de francs en 1995.

L'importance respective de chaque agence et la mesure de la croissance de leurs moyens financiers figurent dans le tableau ci-dessous :

Redevances perçues par les six agences en 1992 et 1996

(en millions de F)

	1992	1996	% d'évolution 1992-1996
Agence Adour-Garonne	526	813	54,56
Agence Artois-Picardie	380	758	99,47
Agence Loire-Bretagne	606	1 288	112,54
Agence Rhin-Meuse (hors prime d'épuration industrielle)	944	687	-27,22
Agence Rhône-Méditerranée-Corse	718	2 260	214,76
Agence Seine-Normandie	1 747	3 894	122,90
<b>TOTAL</b>	<b>4 921</b>	<b>9 700</b>	<b>97,11</b>

Ces agences collectent et redistribuent les redevances de prélèvement et de pollution industrielle et domestique de l'eau. Reposant sur une structure originale de concertation entre les élus, les usagers, les associations et l'Etat, leur rôle est d'intervenir pour mettre en oeuvre une gestion rationnelle des ressources en eau.

L'action des agences s'est située dans le cadre de leur VI<sup>e</sup> programme qui s'élève à 39,6 milliards de francs d'aides finançant 92 milliards de travaux entre 1992 et 1996.

Il s'agit en premier lieu de l'amélioration de la qualité des eaux à travers la lutte contre les différentes formes de pollution des eaux qu'il s'agisse de l'assainissement urbain, des industries, de l'agriculture (pollution dues à l'élevage et aux cultures).

Il s'agit en second lieu du programme d'aménagement des ressources en eau qui vise en particulier à l'amélioration de la sécurité de l'alimentation en eau potable et à la restauration, à l'entretien et à la protection des milieux aquatiques.

Pour 1994, il convient de signaler le démarrage des activités liées au programme de mise en conformité de bâtiments d'élevage suite à l'accord conclu avec la profession sur la maîtrise des pollutions agricoles. L'élaboration des SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) créés par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (et qui doivent fixer les projets pour l'eau et les milieux aquatiques pour les 10 à 15 années à venir dans chaque bassin) a en outre fait l'objet d'un important travail en 1994 et 1995.

en millions de francs

	Adour-Garonne	Artois-Picardie	Loire-Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône-Méditerranée-Corse	Seine-Normandie	Total Agences
<b>Programme pollution</b>							
Stations d'épuration des collectivités locales	180,00	193,60	320,00	145,90	653,70	1 606,00	3 099,20
Réseaux de collecte	284,10	202,90	280,00	261,08	291,40	1 338,00	2 657,48
Épuration industrielle	131,00	288,40	390,00	175,00	465,30	393,00	1 842,70
Déchets	16,10	10,20	5,50	28,70	71,80	88,00	220,30
Assistance technique	17,50	5,60	15,00	16,90	38,70	23,00	116,70
Primes d'épuration	101,50	95,40	175,00	153,02	451,00	434,00	1 409,92
Aides au bon fonctionnement	-	15,80	-	61,50	16,60	3,00	96,90
Contrats départementaux	-	-	-	-	-	112,00	112,00
Divers	14,90	3,20	7,00	6,55	-	-	31,65
<b>Sous-total pollution</b>	<b>745,10</b>	<b>815,10</b>	<b>1 192,50</b>	<b>848,65</b>	<b>1 988,50</b>	<b>3 997,00</b>	<b>9 586,85</b>
<b>Programme ressource</b>							
Grands ouvrages structurants	98,70	2,40	35,00	-	135,80	150,00	31,30
Retenues d'eau d'intérêt local	8,90	-	15,00	-	7,40	-	31,30
Protection des eaux souterraines	25,80	14,20	28,00	50,00	66,60	50,00	234,60
Restauration de rivières	25,00	12,20	20,00	33,40	65,10	46,00	201,70
Alimentation en eau potable	46,90	45,00	110,00	68,05	432,80	408,00	1 110,75
Lutte contre les inondations	-	6,40	-	-	-	-	6,40
Divers	12,80	4,00	20,00	3,10	47,00	-	86,90
<b>Sous-total ressource</b>	<b>218,10</b>	<b>84,20</b>	<b>228,00</b>	<b>154,55</b>	<b>754,70</b>	<b>654,00</b>	<b>2 093,55</b>
<b>Total des interventions</b>	<b>963,20</b>	<b>899,30</b>	<b>1 420,50</b>	<b>1 003,20</b>	<b>2 743,20</b>	<b>4 651,00</b>	<b>11 680,40</b>

Source : "Jaune" des agences de l'eau

La mesure financière de cette activité en 1994 se traduit par un montant d'aides aux travaux de près de 7,4 milliards de francs. Il faut rappeler que depuis leur création jusqu'en 1994, les agences ont alloué aux usagers de l'eau un montant global de 71 milliards de francs d'aides, répartis à hauteur de 57 milliards de francs au financement de travaux pour l'amélioration de la qualité des eaux et de 14 milliards de francs à l'aménagement des ressources en eau.

Recettes et dépenses réalisées par les agences en 1995

en milliers de francs

Recettes		Dépenses	
Rubriques	Montants nets	Rubriques	Montants nets
<b>Total redevances</b>	<b>8 543 074</b>	<b>Total interventions</b>	<b>8 224 798</b>
		Subventions versées	
		Collectivités locales	3 100 893
Redevances de prélèvement		Industries	493 599
- collectivités	851 792	Agriculture	19 530
- industries	559 675	Ressource en eau	905 476
- agriculture	93 027	Prêts et avances d'intervention	
<b>Redevances de pollution :</b>		Collectivités locales	1 396 140
- industrielle	1 017 647	Industries	796 765
- domestique (c.v)	6 020 933	Agriculture	0
- agricole	0	Ressource en eau	295 232
Remboursement des prêts au personnel	3 759	Réservations de terrains	1 498
Remboursement des prêts et avances d'intervention dont remboursement prêts	1 177 138	Primes d'épuration des Industries(*)	49 192
hors programme	4 277	Primes d'épuration des collectivités	1 187 971
Intérêt des prêts d'intervention	192 077	Etudes	176 257
Emprunts	0	Dépenses en personnel	436 063
Subventions obtenues	8 381	dont prêts au personnel	5 443
Prestations de service	2 532	Dépenses de fonctionnement	134 445
Aliénation d'immobilisations	81 924	Immobilisations	150 054
Recettes exceptionnelles	63 258	Dépenses exceptionnelles :	
		Annulation ou réduction de redevances	150 579
Autres recettes diverses	111 360	Remboursement (c.v)	52 672
Produits financiers	76 790	Autres dépenses exceptionnelles	67 514
		Autres dépenses diverses	155 160
<b>Total des recettes propres</b>	<b>10 260 293</b>	<b>Total des dépenses propres</b>	<b>9 569 040</b>
Ressources affectées	11 740	Ressources affectées	5 683
<b>Total des recettes</b>	<b>10 272 033</b>	<b>Total des dépenses</b>	<b>9 574 723</b>
Prélèvement sur le fonds de roulement		Augmentation du fonds de roulement	681 325
Amortissement et provisions	58 053	Dotation aux amortissements et provisions	74 038
<b>Total général</b>	<b>10 330 086</b>	<b>Total général</b>	<b>10 330 086</b>

NB (cv) en recettes : versements au titre de la contre-valeur

Source : "Jaune" des agences de l'eau

(cv) en dépenses : reversements des trop-perçus au titre de la contre-valeur

(\*) dans ce tableau les redevances de pollution industrielle sont nettes des primes versées aux industriels sauf à titre exceptionnel pour Artois-Picardie et Rhône-Méditerranée-Corse

**L'année 1997 sera caractérisée par la mise en oeuvre des SDAGE qui auront été approuvés à la fin de cette année et par le début du VIIème programme des agences de l'eau (1997-2001). A cet égard, votre rapporteur se félicite de l'adoption au sein de ce VII ème programme d'un principe de stabilisation du niveau des redevances.**

VII<sup>e</sup> programme des agences de l'eau (1997-2000)

(en milliards de F)

	TRAVAUX	REDEVANCES
Agence Adour-Garonne	9,16	4,18
Agence Artois-Picardie	6,48	3,78
Agence Loire-Bretagne	16,97	7,10
Agence Rhin-Meuse	8,03	4,78
Agence Rhône-Méditerranée-Corse	21,69	11,48
Agence Seine-Normandie	42,52	19,75
<b>TOTAL</b>	<b>104,85</b>	<b>51,07</b>

Les programmes porteront en particulier sur la maîtrise des pollutions d'origine agricole, sur l'amélioration de l'assainissement, sur la réduction des rejets toxiques et sur le renforcement de la qualité de l'eau.

Outre l'intérêt des actions conduites, l'importance de cette contribution à une dépense essentiellement destinée à des travaux possède un impact macro-économique important, notamment sur l'emploi.

**B. UN LEGER REcul DE L'EFFORT DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE**

**1. Analyse des crédits du ministère**

Après la priorité qui lui a été reconnue par le ministère en 1996, les crédits affectés à cette action reculent légèrement dans le budget de 1997.

Les crédits affectés à cette "action" régressent légèrement de 1,88% en moyens de paiement pour revenir à 79,3 millions de francs (- 1,5 millions de francs) et plus fortement pour les autorisations de programme, ces derniers baissant de 12,6% à 76 millions de francs (- 11 millions de francs).

Par titre cette évolution se présente comme suit :

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution (en %)
<i>Crédits de paiement</i>			
Dépenses ordinaires	10,37	10,90	5,13
Titre VI et dépenses en capital	70,45	68,40	-2,91
<b>Total</b>	<b>80,82</b>	<b>79,30</b>	<b>-1,88</b>
<i>Autorisations de programme</i>			
<b>Titre VI</b>	<b>87,00</b>	<b>76,00</b>	<b>-12,64</b>

La progression des dépenses ordinaires résulte de la création de 2 postes de chercheurs à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) (+ 0,53 millions de francs).

Les crédits affectés à cet agrégat doivent permettre de consolider les programmes de recherche engagés qui concernent notamment :

- l'étude des "milieux" comme l'air, les climats, les eaux, les sols...;
- les risques naturels ;
- les liens entre environnement et santé ;
- l'écologie urbaine.

## 2. Le rôle de l'INERIS

Créé par le décret du 7 décembre 1990, l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS) mérite d'être analysé avec les crédits destinés à la recherche plutôt que dans le cadre de la prévention des pollutions et des risques dans la mesure où il constitue un véritable organisme de recherche.

Sa mission est double : fournir un appui technique aux administrations (française et communautaire) pour l'élaboration de normes et de réglementations scientifiquement validées et constituer un pôle d'expertise et de conseil en direction des industriels et des collectivités locales. Du fait de la diminution progressive des activités liées aux techniques minières, l'INERIS a entrepris de développer le volume de ses prestations commerciales.

Le rôle que l'INERIS joue en matière de recherche (éclairer l'opinion sur des problèmes complexes, à propos notamment des risques industriels, des polluants, des déchets et de l'écotoxicologie, et fournir aux pouvoirs publics les bases scientifiques de leurs décisions dans ces domaines) a justifié que celui-ci ait accès depuis 1995 à la dotation allouée au ministère de l'environnement dans le cadre du budget civil de recherche-développement (BCRD).

L'évolution des programmes de l'établissement au cours des prochaines années, impliquant à la fois une concentration de ceux-ci autour des axes prioritaires définis par les pouvoirs publics (notamment en ce qui concerne les programmes de recherche) et la poursuite du développement des activités de nature commerciale, sera très prochainement précisée dans le cadre du contrat d'objectifs Etat-INERIS.

### III. LE MAINTIEN DU NIVEAU DES CREDITS DESTINES A LA PROTECTION DE LA NATURE

#### A. PRESENTATION GENERALE

Principal intervenant public dans ce domaine, le ministère de l'environnement consacre 26,74 % de ses moyens de paiement (497,81 millions de francs) et plus de 38 % de ses autorisations de programme (305,72 millions de francs) à ce poste dans le budget de 1997.

Présentés par titre ces crédits évoluent comme suit :

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution (en %)
<i>Crédits de paiement</i>			
Titre III	156,90	163,15	3,98
Titre IV	50,80	54,03	6,35
Sous-total dépenses ordinaires	207,70	217,18	4,56
Titre V	30,98	40,75	31,54
Titre VI	259,11	239,88	-7,42
Sous-total dépenses en capital	290,09	280,63	-3,26
<b>Total</b>	<b>497,79</b>	<b>497,81</b>	<b>0,00</b>
<i>Autorisations de programme</i>			
Titre V	35,10	41,62	18,57
Titre VI	276,83	264,11	-4,59
<b>Total</b>	<b>311,93</b>	<b>305,72</b>	<b>-1,99</b>

La quasi stabilité de cet agrégat "protection de la nature et des paysages" en moyens de paiement recouvre en réalité d'une part, une croissance des dépenses ordinaires et, d'autre part, une réduction des crédits de paiement destinés aux dépenses en capital.

- Les crédits de fonctionnement (titre III) connaissent une progression de près 4 % (+ 6,25 millions de francs), pour un montant total de 163,15 millions de francs. Les crédits d'intervention (titre IV) s'accroissent, pour leur part, de près de 6,5 % (+ 3,23 millions de francs) pour atteindre un montant total de 54,03 millions de francs.

• En ce qui concerne les dépenses en capital, la diminution des crédits de paiement provient exclusivement du titre VI. Les crédits de paiement affectés au **titre V** augmentent, en effet, de plus de 31,5% (+9,77 millions de francs) pour atteindre 40,75 millions de francs. Les crédits de paiement du **titre VI** connaissent, en revanche, un mouvement de réduction de près de 7,5 % (-19,23 millions de francs) et sont ramenés ainsi à 239,88 millions de francs en 1997.

**Les autorisations de programme** sont, pour leur part, en baisse de plus de 2 %, passant de 311,93 millions de francs à 305,72 millions de francs (- 6,2 millions de francs), cette évolution recouvrant une progression de 18,6% (+6,52 millions de francs) des crédits inscrits au titre V et un recul de 4,6% (- 12,72 millions de francs des crédits inscrits au titre VI.

Cet agrégat regroupe les moyens financiers consacrés à la conservation et à la réhabilitation du patrimoine naturel, des paysages et de la diversité biologique. La stabilité des crédits de cet agrégat recouvre en réalité une progression due au transfert de moyens en provenance du ministère de l'équipement dans le cadre de la politique des paysages et des sites et une réduction d'ampleur variable sur les autres actions.

Les moyens nouveaux inscrits au sein de cet agrégat sont donc, pour l'essentiel, la conséquence de la décision du Gouvernement de confier au ministère de l'environnement la responsabilité de l'ensemble de la mise en oeuvre de la législation relative aux sites et aux paysages.

## ***B. LES PARCS NATIONAUX, LES PARCS REGIONAUX ET LES RESERVES NATURELLES***

L'analyse des moyens consacrés aux parcs nationaux, au conservatoire du littoral, aux réserves naturelles ou aux parcs naturels régionaux fait en revanche ressortir que la préservation des moyens de fonctionnement, s'accompagne de réductions importantes des subventions d'équipement accordées à ces différentes institutions. Ce mouvement est la conséquence de la mesure générale que constitue la prolongation d'un an de la durée des actuels contrats de plan. Cette prolongation se traduit par une diminution de l'annuité consacrée aux dépenses contractualisées.

### **1. Les parcs nationaux**

Marqué par la création du parc national de la Guyane, qui découle des engagements pris par la France dans le cadre de la convention sur la diversité biologique (contribution à la sauvegarde des forêts tropicales, réservoirs de diversité biologique et régulatrice des climats), les crédits destinés aux parcs nationaux évoluent comme suit :

## Evolution des subventions aux parcs nationaux

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution en %
<i>Crédits de paiement</i>			
Dépenses ordinaires	107,64	111,25	+3,4
Dépenses en capital	54,32	48,03	-11,6
<b>Total</b>	<b>161,96</b>	<b>159,28</b>	<b>-1,7</b>
<i>Autorisations de programme</i>			
Dépenses en capital	55,24	49,70	-11,2

Ainsi, les crédits destinés aux **parcs nationaux (159,28 millions de francs en DO+CP)**, qui progressent de 3,5% (+3,75 millions de francs pour atteindre 111.25 millions de francs) en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, reculent de 11,6% pour les subventions d'équipements et de 11,2% pour les autorisations de programme (-5,54 millions de francs, pour revenir à 49,7 millions de francs).

Etablissements publics administratifs, les objectifs des parcs nationaux sont définis dans l'exposé des motifs de la loi du 22 juillet 1960. Il s'agit de protéger le patrimoine naturel, de mettre à la disposition de tous, et plus particulièrement des citoyens, les richesses ainsi préservées, ainsi que de contribuer au développement économique, social et culturel des territoires où ils sont implantés.

En n'incluant pas le nouveau parc de la Guyane, les 7 parcs existants sont :

- Le parc national de la Vanoise créé en 1963 ;
- Le parc national de Port-Cros créé en 1963 ;
- Le parc national des Pyrénées créé en 1967 ;
- Le parc national des Cévennes créé en 1970 ;
- Le parc national des Ecrins créé en 1973 ;
- Le parc national du Mercantour créé en 1979 ;
- Le parc national de la Guadeloupe créé en 1989 ;

Ces sept parcs représentent une superficie totale de 369.349 hectares.

En 1993, l'anniversaire des trente années d'application de la loi a été l'occasion de faire le point des acquis et des évolutions nécessaires. Il s'agit en particulier de rationaliser l'organisation administrative et technique des parcs nationaux, de développer leur participation à la protection de la nature, et de moderniser leurs équipements.

S'agissant de la rationalisation de l'organisation administrative et technique, les parcs existants sont arrivés à un équilibre. C'est plutôt sur les parcs en création qu'il est envisagé d'innover en proposant des structures nouvelles d'organisation territoriale.

Un effort permanent continue, cependant, d'être assuré pour optimiser les moyens existants.

Dans le domaine de la participation à la protection de la nature, les parcs nationaux n'étant pas propriétaires en France métropolitaine des terrains qu'ils protègent, il est nécessaire de mobiliser tous les partenaires impliqués.

Les actions entreprises ont permis une protection efficace des milieux naturels et la reconstitution d'une partie de la faune originelle en voie de disparition, qui s'est traduite récemment par le retour naturel d'animaux tel que le loup, et la réimplantation de diverses espèces de rapaces.

Des mesures agri-environnementales ont été mises en place dès 1970 et l'architecture rurale a été en grande partie sauvegardée. L'harmonie des paysages ruraux traditionnels a été maintenue. Les parcs tentent de réconcilier protection de la nature et développement durable. Le maintien de la fréquentation touristique associée au développement de l'information du public contribue à la prise de conscience par l'opinion de la nécessité de la protection de la biodiversité.

La modernisation des équipements paraît en outre nécessaire pour maintenir la qualité des bâtiments qui accueillent le public (refuges, salles d'exposition notamment).

Il faut enfin citer les projets de création des trois véritables parcs nationaux marins, rendus possibles par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Le projet le plus avancé concerne le futur parc marin de Corse, les deux autres projets concernent un parc international franco-italien des Bouches de Bonifacio dans les eaux territoriales comprises entre la Corse et la Sardaigne et le parc marin de la mer d'Iroise.

## 2. Les parcs naturels régionaux

Il existe actuellement une 32 territoires classés "parc naturel régional". Les crédits qu'y consacre le ministère de l'environnement évoluent comme suit :

### Evolution des subventions aux parcs naturels régionaux

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution en %
<i>Crédits de paiement</i>			
Dépenses ordinaires	25,00	28,01	+12,0
Dépenses en capital	16,38	13,40	-18,2
<b>Total</b>	<b>41,38</b>	<b>41,41</b>	<b>+0,1</b>
<i>Autorisations de programme</i>			
Dépenses en capital	19,37	12,26	-36,8

Les moyens financiers consentis aux **parcs naturels régionaux s'élèvent à 41,4 millions de francs en DO+CP**. S'agissant des parcs naturels régionaux il faut relever que la stabilisation de leurs moyens résulte d'un transfert de 3,5 millions de francs à partir du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire de la DATAR.

Entre 1980 et 1986, 4 parcs naturels régionaux ont été créés, ceux :

- de la Haute-Vallée de la Chevreuse en 1985,
- du Lavradois Forez en 1986,
- du Nord Pas-de-Calais en 1986,
- et du Haut-Jura en 1986.

Depuis cette date, ont en revanche été classés en "parc naturel régionale" les territoires :

- des "Ballons des Vosges" en juin 1989, (trois régions Alsace, Lorraine et Franche-Comté et quatre départements : Haut-Rhin, Haute-Saône, Territoire de Belfort et Vosges),

- de la Brenne (région Centre, département de l'Indre) en décembre 1989,

- des marais du Cotentin et du Bessin en mai 1991 (région Basse Normandie, départements de la Manche et du Calvados).

En 1995, ont été classés "parc naturel régional" les territoires :

- du Vexin français (région Ile de France, départements du Val d'Oise et des Yvelines),

- de la Chartreuse (région Rhône-Alpes, départements de l'Isère et de la Savoie),

- des Grands Causses (région Midi-Pyrénées, département de l'Aveyron).

- du massif des Bauges (région Rhône-Alpes, départements de la Savoie et de la Haute-Savoie).

En mai 1996, le territoire Loire-Anjou-Touraine a été classé parc naturel régional (régions Centre et Pays de Loire, départements d'Indre-et-Loire et du Maine-et-Loire).

Par ailleurs, une quinzaine de projets de parcs naturels régionaux peuvent être considérés comme "à l'étude" ou faisant l'objet de réflexions sur leur faisabilité, suite à une initiative régionale.

### **3. Les réserves naturelles**

Les réserves naturelles bénéficient du concours financier du ministère de l'environnement dont le montant évolue comme suit :

Evolution des subventions aux réserves naturelles

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution en %
<i>Crédits de paiement</i>			
Dépenses ordinaires	33,63	32,24	-4,0
Dépenses en capital	10,32	9,73	-5,7
<b>Total</b>	<b>43,95</b>	<b>41,97</b>	<b>-4,5</b>
<i>Autorisations de programme</i>			
Dépenses en capital	12,48	12,19	-2,3

En ce qui concerne les **réserves naturelles (42 millions de francs en DO+CP)**, il faut noter que si elles ne connaissent qu'une légère réduction des crédits qui leur sont alloués, l'augmentation de leur nombre (+9 pour atteindre 140 en 1997) se traduira nécessairement par une réduction des moyens dont disposera chaque unité.

La France compte, en août 1996, 131 réserves naturelles protégeant 322.277 hectares et 32 projets en cours d'instruction. L'objectif est d'assurer une protection exemplaire de chacun des milieux existant en France, en se fondant sur les inventaires scientifiques réalisés au niveau français et européen.

Le classement des réserves et leur gestion font largement appel à la déconcentration et à la concertation avec les collectivités locales. Un plan de gestion écologique est mis en place progressivement dans chaque réserve, dans un souci de participation de tous les partenaires concernés, d'efficacité scientifique et technique et d'exemplarité vis-à-vis d'autres espaces. L'Etat confie la gestion des réserves à des collectivités locales, des établissements publics ou des associations. Les élus, les propriétaires et tous ceux qui sont intéressés par la réserve participent à son comité consultatif, présidé par le préfet. Le travail en réseaux-géographiques, thématiques et national est encouragé.

Les moyens affectés par l'Etat aux réserves (rapportés au nombre de réserves et à la superficie classée) ont été en augmentation jusqu'en 1994, sont stationnaires depuis en fonctionnement, mais ont diminué en investissement.

En 1995, 6 réserves ont été classées, 3 l'ont été au début de l'année 1996 et 5 projets sont susceptibles d'aboutir d'ici la fin de l'année 1996.

Il faut noter que la surface représentée par les réserves naturelles a plus que doublé, par rapport à 1995, en raison de la création de 2 importantes réserves en Guyane, correspondant aux engagements pris par la France lors de la conférence de Rio.

Sur les 131 réserves naturelles existantes, il est intéressant de noter qu'une large majorité d'entre elles est gérée par des associations (62,4 %), et que les autres sont gérées par des établissements publics à hauteur de 28 % (dont plus d'un tiers sont des parcs nationaux), le solde étant géré pour 7 % par des collectivités territoriales, une seule réserve étant gérée par une fondation.

### ***C. LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES***

L'évolution des crédits du conservatoire du littoral en 1997 traduit une régression par rapport à 1996 à 136,33 millions de francs en moyens de paiement (- 5,4 %) et à 125 millions de francs en autorisations de programme.

Cette évolution doit cependant être examinée en sachant que le projet de loi de finances pour 1996 a étendu la procédure de la dation en paiement au profit du Conservatoire.

En ce qui concerne les autorisations de programme, la restriction budgétaire apparaît limitée, ce qui traduit la volonté du Gouvernement de préserver le potentiel d'action du conservatoire.

Il faut rappeler que les objectifs du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sont définis par la loi du 10 juillet 1975. Le conservatoire acquiert en vue de leur protection, en accord avec les communes, des espaces naturels de grande valeur écologique ou paysagère en bord de mer ou sur les rives des grands lacs. Sur les terrains qu'il acquiert, le Conservatoire du littoral a pour objectif de maintenir et de développer la diversité biologique, de restaurer la qualité des paysages et de permettre l'accueil du public dans le respect de la sauvegarde des sites.

La compétence du Conservatoire du littoral a, en outre, été progressivement étendue sur les rives des estuaires, des deltas, de certains grands lacs, à Mayotte, en Camargue, en Crau et dans les Maures.

Le Conservatoire du littoral était propriétaire à la fin du 1er semestre 1996 d'un peu plus de 46.000 ha, répartis sur 360 sites, soit 10 % du linéaire côtier métropolitain.

#### IV. LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DU BUDGET DU MINISTERE : LA CONNAISSANCE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA COOPERATION INTERNATIONALE

##### A. DES CREDITS EN BAISSSE NOTABLE

L'analyse par titre de crédits de cet agrégat se présente de la façon suivante :

*(en millions de francs)*

	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution <i>(en %)</i>
<i>Crédits de paiement</i>			
Titre III	37,30	32,10	-13,94
Titre IV	27,90	25,70	-7,89
Sous-total dépenses ordinaires	65,20	57,80	-11,35
Titre V	5,69	10,75	88,84
Titre VI	18,78	7,29	-61,18
Sous-total dépenses en capital	24,47	18,04	-26,30
<b>Total</b>	<b>89,67</b>	<b>75,84</b>	<b>-15,43</b>
<i>Autorisations de programme</i>			
Titre V	7,32	6,10	-16,67
Titre VI	14,70	7,30	-50,34
<b>Total</b>	<b>22,02</b>	<b>13,40</b>	<b>-39,15</b>

Les **moyens de paiement** de cet agrégat, qui avaient déjà régressé de près de 22 % en 1996, **reculent à nouveau en 1997 de 15,43%** et ne s'élèvent plus qu'à 75,84 millions de francs (**- 15,43 millions de francs**). Ce mouvement de baisse se vérifie aussi pour les **autorisations de programme qui diminuent de 39,2%** (après une baisse 34,6 % en 1997), ramenant leur financement à 13,4 millions de francs (**- 8,63 millions de francs**).

Cet agrégat subit fortement les effets de la régulation budgétaire et des réductions de moyens liés à "*l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat*" qui concerne la plupart des dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Dans cet ensemble en baisse, votre rapporteur tient à signaler une augmentation de près de 4 millions de francs des crédits affectés aux "*actions de coopération internationale*".

### **B. 1997 : LA SUPPRESSION DU FIQV**

Notant le resserrement des objectifs du FIQV en 1996, votre rapporteur s'interrogeait l'an passé sur la pérennité de ce fonds la limitation au regard du montant des crédits qui lui étaient alloués.

Pour 1997, la cause presque exclusive de la diminution des crédits affectés à cet agrégat est la **suppression du "*fonds d'intervention pour la qualité de la vie*" (FIQV)**, chapitre 65-50.

Votre rapporteur salue cette suppression qui constitue un aboutissement conforme aux observations de la Cour des Comptes et de votre commission des finances sur la gestion des "chapitres réservoirs". Ce chapitre, inscrit au titre VI -subventions d'équipement- servait en effet souvent au financement de dépenses de fonctionnement. Faisant suite à importante réduction des moyens consacrés au FIQV en 1996 et à l'important mouvement d'annulation de crédits subi par ce chapitre dans l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996, la suppression de ce fonds permet d'économiser 10,1 millions de francs par rapport au budget voté de 1996.

En 1996, l'utilisation des crédits "résiduels" du FIQV ont été consacrés à la promotion des objectifs du développement durable et à la préparation du sommet mondial des villes qui s'est tenu à Istanbul en juin 1996.

### **C. LA DIMINUTION DES MOYENS DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT**

L'Institut français de l'environnement (IFEN), connaît pour sa part une diminution de près de 12% (-2,99 millions de francs) de la subvention d'investissement inscrite au chapitre 36-41. Il faut signaler enfin une légère régression en crédits de paiement (- 1 million de francs) de la subvention d'investissement qui lui est accordée, tandis que les autorisations de programme incites à ce titre progressent de 0,6 millions de francs.

Depuis quelques années, l'Institut français de l'environnement (IFEN), correspondant national de l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE) installée à Copenhague, a été renforcé tout en voyant ses missions recentrées.

L'effectif budgétaire de l'IFEN qui était de vingt en 1992 date de sa création, a en effet bénéficié de quatre postes supplémentaires en 1995 et d'un autre poste en 1996.

Ces moyens doivent donner à l'IFEN les moyens d'achever, en 1997, le programme de statistiques régionales et locales, et de produire un ensemble de comptes et d'indicateurs de synthèses, dans la perspective de la mise en place de la Commission des comptes de l'environnement.

Les travaux sur les comptes et les indicateurs s'attacheront particulièrement aux relations entre l'emploi et la protection de l'environnement. En 1996, l'IFEN a préparé la seconde édition de "L'environnement en France", dont la publication est prévue pour 1997.

L'IFEN, qui s'est fixé pour objectif la mise en place du Système français d'observation intégrée de l'environnement (SOIE), mettra au point la méthodologie en priorité sur les thèmes retenus par l'AFE pour ses premiers centres thématiques (Eaux continentales, Nature, Occupation des terres, Environnement littoral et marin).



## CHAPITRE IV

### POUR ALLER AU-DELA DU BUDGET...

Désigné par votre commission des finances comme rapporteur pour avis du projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, votre rapporteur a eu l'occasion de développer la réflexion qu'il avait engagée, l'an passé, sur le thème de la pollution atmosphérique.

Abordant une problématique complexe, le projet de loi sur l'air apporte, en effet, un début de réponse à un sujet qui touche de près à la vie quotidienne des Français. Après avoir rappelé le contexte qui a conduit le Gouvernement à agir dans ce domaine, puis mesuré l'intérêt des différentes énergies ou techniques peu polluantes, votre rapporteur analysera certains aspects des relations qui existent entre fiscalité et environnement.

#### I. LE CONTEXTE GENERAL DE LA LOI SUR L'AIR.

##### *A. UNE POLLUTION ATMOSPHERIQUE URBAINE TRES LARGEMENT DUE A LA CROISSANCE DU PARC AUTOMOBILE*

Les nombreuses alertes de pollution atmosphérique qui ont été déclenchées, tant à Paris que dans certaines grandes villes de province, pendant les étés 1994 et 1995, et à nouveau à l'automne dernier, sont à l'origine d'une forte sensibilisation du public.

Une telle préoccupation apparaît justifiée dans la mesure où, s'il existe un large débat sur les effets de cette pollution sur la santé, il est d'ores et déjà admis que celle-ci aggrave, voire provoque, des maladies cardiovasculaires ou respiratoires ainsi que des allergies.

Potentiellement à l'origine d'un problème de santé publique, la pollution atmosphérique urbaine génère en outre une dépense médicale et hospitalière accrue et comporte donc un important coût indirect pour la société.

La pollution atmosphérique urbaine globale a pourtant diminué en vingt ans grâce - notamment - à la loi du 2 août 1961 et à la loi du 19 juillet 1976. Cette réduction du niveau de pollution globale est essentiellement due à la **diminution de la pollution atmosphérique d'origine industrielle**, car dans le même temps, les émissions de polluants dues aux transports ont augmenté de 25 %. Ces polluants sont responsables avec le chauffage de près de 75 % de la pollution atmosphérique urbaine actuelle.

Les très importants progrès réalisés par les constructeurs automobiles pour réduire l'émission unitaire de polluants par véhicule sont en effet plus que compensés par la forte croissance de l'usage de la **voiture individuelle**. Cet essor du parc automobile (un doublement en vingt ans pour atteindre actuellement 25 millions de voitures particulières dans un parc total de plus de 30 millions de véhicules) est largement à l'origine du problème des oxydants (dioxyde d'azote - NOx - et ozone - O<sub>3</sub> -) ainsi que de celui des particules fines (dites "fumées noires").

**Aussi, les efforts du gouvernement pour encourager le renouvellement du parc automobile, ainsi que ceux des constructeurs pour réduire le caractère polluant des véhicules, doivent ils être salués et poursuivis.**

A ces polluants liés à la circulation automobile peuvent s'ajouter le dioxyde de soufre. Ce polluant, qui a largement régressé depuis vingt ans, est émis notamment par les installations de chauffage au charbon ou au fioul : sa "production" peut en conséquence augmenter fortement lors d'une vague de froid.

Ainsi, les dépassements des seuils d'alerte, qui suscitent l'émoi médiatique, sont en général liés à une conjoncture météorologique défavorable à la dispersion des polluants émis sur une agglomération.

## B. L'ASPECT GLOBAL DE LA POLLUTION ATMOSPHERIQUE

Si la mesure de la pollution atmosphérique à l'échelle locale est aussi sensible, c'est en raison de la perception immédiate qui peut être faite de ses inconvénients. Mais cette échelle locale de la pollution atmosphérique est complétée par des échelles régionales et planétaires. C'est un des éléments qui ressort du rapport de M. Philippe Richert, sénateur du Bas-Rhin, demandé par M. Edouard Balladur et de M. Michel Barnier en octobre 1994 sur "La surveillance de la qualité de l'air" dont ce tableau est extrait.

Les diverses formes de la pollution atmosphérique

Echelle d'espace	Echelle de temps	Problèmes rencontrés	Principaux polluants concernés
locale	minutes ou heures	<ul style="list-style-type: none"><li>• pollution industrielle, automobile, domestique et agricole de proximité</li><li>• pollutions urbaines de fond</li></ul>	SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , CO, COV, poussières, suies, etc.
régionale	jours  jours	<ul style="list-style-type: none"><li>• pollution photochimique</li><li>• pluie acide</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• NO<sub>x</sub>, COV, CO, O<sub>3</sub></li><li>• SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub></li></ul>
planétaire	années  années	<ul style="list-style-type: none"><li>• amincissement de la couche d'ozone</li><li>• accroissement de l'effet de serre</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CFC, N<sub>2</sub>O</li><li>• CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, CFC, O<sub>3</sub></li></ul>

Légende : SO<sub>2</sub> dioxyde de soufre, NO<sub>x</sub> oxydes d'azote, CO monoxyde de carbone, O<sub>3</sub> Ozone, COV composés organiques volatils, CFC Chlorofluocarbures, N<sub>2</sub>O protoxyde d'azote, CO<sub>2</sub> dioxyde de carbone, CH<sub>4</sub> méthane

Le caractère global de ces problèmes ne doit cependant pas dissuader la volonté d'agir. L'extension des dispositifs de surveillance ainsi que les dispositifs d'alerte et d'information du public tel que celui qui existe en Ile de France (Airparif), contribuera assurément à favoriser une prise de conscience dans ce domaine.

**La surveillance de la qualité de l'air et le constat de son éventuelle dégradation ne peuvent cependant tenir lieu de politique.** Une action à la source constitue la seule solution véritable, mais dans un tel domaine, il s'agit à l'évidence d'une démarche techniquement complexe et financièrement onéreuse. Le projet de loi sur l'air constitue à cet égard une tentative louable.

Votre rapporteur souhaite cependant exprimer ses plus expresses réserves sur le caractère tendancieusement dirigiste d'approches visant à instituer des obligations réglementaires pesant sur les collectivités locales ou sur les agents économiques.

**Les incitations ou les encouragements en faveur d'actions positives pour l'environnement, jointes à un message responsable des pouvoirs publics en faveur d'un civisme écologique doivent être les principaux vecteurs de l'action en faveur de l'environnement. Il faut, en revanche éviter la multiplication de dispositions contraignantes et d'obligations réglementaires venant peser sur les collectivités territoriales, les agents économiques, voire sur les individus.**

## **II. UNE ACTION VOLONTARISTE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES MODES DE PROPULSION FAIBLEMENT OU NON POLLUANTS**

Complément indispensable d'une politique de surveillance de la qualité de l'air, la "politique d'amélioration de la qualité de l'air urbain" passe incontestablement par une incitation directe au développement de véhicules dont le mode de propulsion est peu ou non polluant.

Afin d'éclairer l'enjeu des incitations que comporte le projet de loi sur l'air, il convient de se pencher sur les deux principaux modes de propulsion faiblement ou non polluants que constituent l'électricité ou le gaz de pétrole liquéfié (GPL).

### **A. LE VEHICULE ELECTRIQUE : UNE PANACEE ?**

#### **1. Le faible développement d'une technologie "propre"...**

Le véhicule électrique constitue indéniablement **le seul véhicule dont le mode de propulsion est directement non polluant**. Les autres véhicules n'apparaissent en comparaison que comme des véhicules "fonctionnant au moyen d'une énergie peu polluante".

Ces véhicules conservent, en effet, un mode de propulsion thermique qui implique une combustion d'énergie non exempte d'émissions polluantes.

Encore très limité, le développement du véhicule électrique connaît une progression certaine. Les chiffres fournis par le groupe interministériel "véhicules électriques" révèlent que le nombre total des véhicules électriques immatriculés en France depuis 1993 s'élève à 1.272 unités.

## 2. ...récemment encouragée par les pouvoirs publics

L'Etat et Electricité de France ont en effet signé en avril 1995 un accord cadre dont l'objectif est de porter le parc de véhicules électriques à 100.000 véhicules à l'orée de l'an 2.000, soit 5 % environ des véhicules circulant en ville.

Le dispositif public d'incitation à l'acquisition de véhicules électriques est défini par l'accord cadre du 11 avril 1995.

Aux termes de celui-ci et en application du décret n° 95-697 du 9 mai 1995 instituant une aide à l'acquisition de véhicules électriques, l'Etat et Electricité de France ont convenu d'accorder une aide aux personnes acquérant un véhicule électrique neuf. Le montant de cette aide s'élève à 5.000 francs de la part de l'Etat et à 10.000 francs de la part d'Electricité de France.

Cet objectif est fondé sur le principe qu'il existe une demande spécifique pour le véhicule électrique en ville. La réalité de l'utilisation de la voiture en ville, correspond en effet assez bien aux principales caractéristiques du véhicule électrique dont l'autonomie est actuellement limitée à 80 kilomètres et dont la vitesse maximale est de 100 kilomètres par heure.

Le développement d'installations de charge sur la voie publique permettrait pour sa part de faciliter l'utilisation du véhicule électrique.

Votre rapporteur est en conséquence favorable à l'ensemble du dispositif prévu en faveur du véhicule électrique par le projet de loi sur l'air. Il suggère, en outre, de prolonger au-delà de la fin de l'année 1996, la prime de 5.000 francs accordée par l'Etat aux acquéreurs de véhicules électriques.

## **B. LE GAZ DE PETROLE LIQUEFIE : UN CARBURANT MIRACLE ?**

### **1. Un carburant reconnu "moins polluant"...**

En comparaison d'autres carburants, le GPL utilisé comme carburant est reconnu pour ces **qualités en termes de faibles émissions polluantes**.

Ce **mélange de butane et de propane**, appelé gaz de pétrole liquéfié est, en effet, faiblement polluant : exempt de soufre et de plomb, le GPL n'émet pas d'odeur à l'échappement, réduit les émissions d'oxyde de carbone (Co<sub>2</sub>) contribuant à l'effet de serre et se caractérise par une forte réduction des émissions d'hydrocarbures imbrûlés et d'oxydes d'azote (Nox) qui sont nocifs pour l'appareil respiratoire.

En outre, le GPL présente l'avantage de pouvoir être utilisé comme carburant par des moteurs conçus pour le supercarburant.

Ainsi, moyennant l'installation d'un réservoir spécifique, un véhicule peut fonctionner alternativement au moyen du supercarburant ou du GPL.

### **2. ...dont un allégement fiscal a favorisé la renaissance**

Les caractéristiques positives au regard de la pollution atmosphérique du GPL employé comme carburant ont déjà conduit le législateur à réduire le montant de la taxe intérieure sur les produits pétroliers applicable à ce carburant.

C'est ainsi que l'article 20 de la loi de finances pour 1996 a procédé à une forte réduction de la taxe applicable au GPL dont le taux a été abaissé de 245,67 francs par quintal à 74,34 francs à compter du mois de janvier 1996. Il convient de signaler qu'un tel taux constitue pratiquement le taux minimum préconisé par l'union européenne en matière de droits d'accises sur les carburants.

Cette mesure rend le prix du GPL très attractif "à la pompe" puisque son prix moyen au litre est de 2,56 francs. Ce chiffre est à rapprocher de celui du gazole dont le prix moyen au litre s'élève à 4,13 francs tandis que celui de l'eurosuper 95 se monte à 6,05 francs.

Il convient cependant de relativiser l'effet optique de ces prix car la consommation au kilomètre du GPL est environ 20 % supérieure à la consommation au kilomètre du supercarburant.

L'effet de cette mesure sur le marché du GPL a eu un effet immédiat dans la mesure où depuis le mois de janvier 1996, une nette reprise du marché français de ce carburant s'est dessinée.

Il s'agit là, d'une véritable renaissance pour un carburant dont le tonnage des ventes atteignait 68.000 tonnes en 1983 s'était encore réduit en 1995 pour revenir de 30.900 tonnes en 1994 à 26.000 tonnes. Cette réduction du tonnage vendu s'est accompagnée en outre de la diminution des points de vente en France. Il ne subsiste en effet plus que 600 points de vente, alors qu'il en existait 1300 en 1988.

Cette relance du marché du GPL pour des motifs liés aux qualités "écologiques" de ce carburant est susceptible d'inciter fortement le développement des véhicules à carburation hybride, dont le parc est actuellement en France limité à moins de 30.000 véhicules.

Ce faible nombre est à rapprocher de celui du parc de véhicules "bi-mode" existant dans certains pays européens. ce parc s'élève en effet à plus d'un million de véhicules consommant 1,2 million de tonnes de GPL en Italie et à 600.000 véhicules aux Pays Bas consommant plus de 780.000 millions de tonnes de GPL.

Votre rapporteur a relevé la cohérence des orientations des principales dispositions fiscales du projet de loi sur l'air par rapport aux politiques existantes en faveur du véhicule électrique ou du gaz de pétrole liquéfié.

Il a cependant considéré que ces orientations devaient être complétées par une action en faveur de la réduction du caractère polluant du parc des véhicules existants. **Aussi, se félicite-t-il de l'acceptation par le Gouvernement de la proposition de la commission des finances d'instituer une prime de 8.000 francs à l'installation de filtres anti-pollution diesel sur les véhicules de transports en commun affectés aux transports urbains ou aux transports scolaires.**

### III. QUELQUES PISTES DE REFLEXION AU SUJET DE LA FISCALITE DES VEHICULES ET DES CARBURANTS

#### A. L'INTEGRATION DE CRITERES ENVIRONNEMENTAUX DANS LA FISCALITE DES VEHICULES ?

A l'égard de la fiscalité des véhicules, il est possible de considérer que le caractère croissant de cette fiscalité des véhicules en fonction de leur puissance est cohérente au regard de l'environnement.

En revanche, il convient de souligner que le principe de la moindre imposition, voire de l'exonération, des véhicules les plus anciens, n'est pas cohérente aux regard des critères environnementaux.

Au regard de cet objectif, il paraît en effet illogique de faire peser une moindre charge fiscale sur des véhicules anciens, dont il est admis qu'ils sont à l'origine d'une part beaucoup plus que proportionnelle de la pollution atmosphérique urbaine due à la circulation automobile. On considère, en effet, que **80 % de la pollution d'origine automobile provient de 20 % du parc des véhicules les plus anciens.**

La mise en oeuvre d'une telle réflexion impliquerait de modifier la logique actuelle du caractère chronologiquement dégressif de la fiscalité des véhicules qui est actuellement fondée sur la réduction progressive de la valeur vénale des véhicules.

Même si une application du principe "pollueur-payeur" dans ce domaine paraît, pour des motifs sociaux évidents, difficilement envisageable, il convient de rappeler les règles existantes.

#### 1. Les règles existantes

En ce qui concerne la fiscalité de l'Etat, il résulte des dispositions combinées de l'article 1010 et de l'article 310 D de l'annexe II du code général des impôts que sont exonérés de la taxe sur les véhicules des sociétés les véhicules de plus de dix ans.

Dans le cadre de la fiscalité locale, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (la "vignette") et la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (taxe sur les "cartes grises"), sont assorties d'un système de réduction de la taxe due en fonction de l'âge du véhicule.

Pour la "vignette", l'article 1599 G du code général des impôts dispose en effet que les tarifs de cette taxe "sont réduits de moitié" pour les véhicules ayant plus de cinq ans. Les véhicules dont l'âge est compris entre vingt et vingt-cinq ans bénéficient, quant à eux, d'un coefficient réducteur de 0,4 ; les véhicules de plus de vingt-cinq ans étant, pour leur part, exonérés en application de l'article 317 nonies de l'annexe II du code général des impôts.

Pour la "carte grise", l'article 1599 sexdecies du même code prévoit une réduction de moitié de la taxe pour "les véhicules ayant plus de dix ans d'âge".

## **2. Les implications d'une éventuelle application du principe "pollueur-payeur"**

Sans préjudice de la détermination d'un âge élevé permettant d'exonérer, notamment, les voitures de collection, l'application du principe "pollueur-payeur" conduirait à supprimer les diverses dispositions tendant à faire bénéficier les véhicules les plus anciens, et pourtant les plus polluants, d'une taxation atténuée ou d'une exonération.

Une telle adaptation de la fiscalité des véhicules serait **plus simple à mettre en oeuvre que l'intégration éventuelle dans ces taxations de critères destinés à prendre en compte le caractère plus ou moins polluant des véhicules** qui est parfois évoqué.

Il s'agirait en outre d'une application modérée du principe "pollueur-payeur", dans la mesure où **il s'agirait seulement d'une égalisation des conditions de taxation entre les véhicules récents et les véhicules plus anciens et non d'une pénalisation de ces derniers.**

Une telle mesure pourrait contribuer de façon positive à l'environnement. Ce relèvement constituerait en effet une **incitation au renouvellement du parc automobile et donc à la substitution de véhicules neufs, moins polluants, à des véhicules anciens.**

De telles mesures se heurte cependant à **deux obstacles principaux** : d'une part, il entraînerait une **hausse des prélèvements obligatoires** et d'autre part, il constituerait, **pour les redevables concernés par cette hausse -et surtout pour la "vignette"-, une charge nouvelle difficile à faire accepter socialement.**

Un signal pourrait cependant être donné concernant la taxe sur les véhicules de société (TVS), qui relève de l'Etat.

Il ne s'agirait, en l'espèce, que d'un signal, dans la mesure où l'exonération ne s'applique qu'aux véhicules de plus de dix ans. Or, le nombre des véhicules de plus de dix ans au sein du parc des véhicules de société est assez limité - notamment en raison des règles de l'amortissement.

## **B. LES IMPLICATIONS STRATEGIQUES D'UNE REFLEXION SUR LA FISCALITE DES CARBURANTS**

### **1. L'incitation au développement des biocarburants**

Il s'agit tout d'abord, dans ce domaine, de rappeler quelques définitions.

#### **Biocarburants : principales définitions**

**BIOCARBURANTS.** Ensemble des carburants produits à partir de la biomasse - éthanol, méthanol, acétone-butanol, esters, etc, - appelés aussi carburants de substitution, ou " *pétrole vert* ".

**ETHANOL.** Alcool éthylique. Il est obtenu par la fermentation du glucose extrait de matières sucrières (betterave, canne à sucre), ou par l'hydrolyse de matières amylacées (blé, maïs).

**ETBE.** Ethyl-tertio-Butyl-Ether. Dérivé de l'éthanol par adjonction d'isobutène, il est utilisé en additif pour remonter l'indice d'octane des carburants.

**METHANOL.** Alcool méthylique obtenu surtout par synthèse chimique après gazéification de bois.

**MTBE.** Méthyl-tertio-Butyl-Ether, dérivé du méthanol obtenu à partir de méthanol et d'isobutène, utilisé, comme l'ETBE, en additif des carburants.

**INDICE D'OCTANE.** Cet indice caractérise la résistance au cliquetis du carburant. Il se mesure par deux indices, dits MON (Motor Octan Number) et RON (Research Octan Number), le plus connu étant le RON : l'eurosuper est à 95, le super plus à 98. Le plomb était un moyen d'obtenir un indice suffisant.

**ESTERS D'HUILES VEGETALES.** Ils sont obtenus par rapprochement d'huiles (de colza, de tournesol, etc.) avec un alcool simple (méthanol ou éthanol), ou par estérification d'acides gras d'huiles. Leurs propriétés physico-chimiques sont voisines de celles du gazole (ou du fioul domestique), avec lequel ils peuvent être mélangés sans problème technique.

**DIESTER.** Marque déposée pour l'ester d'huile de colza expérimenté en France sous l'égide des pouvoirs publics.

L'intérêt de l'incorporation de composés oxygénés dans les carburants est reconnu dans la mesure où elle permet de réduire les émissions d'oxyde de carbone, d'hydrocarbures gazeux et d'oxyde d'azote.

A cet égard, il convient de rappeler que l'article 32 modifié de la loi de finances pour 1992 prévoit une exonération plafonnée de la TIPP en faveur de produits obtenus à partir de matières agricoles produites sur des terres mises en jachère au titre de la nouvelle politique agricole commune. Cette exonération plafonnée n'est cependant autorisée que dans le cadre d'unités pilotes de fabrication et de projets expérimentaux.

**Il convient de signaler que toute action sur la qualité des carburants est significative au regard de l'environnement. En effet, même si les carburants ne sont qu'un facteur polluant parmi d'autres, les actions destinées à les rendre moins polluants possèdent l'avantage d'agir immédiatement sur l'ensemble du parc.**

## **2. L'équilibre de la fiscalité pétrolière.**

Pour mesurer l'importance du sujet il convient de rappeler qu'en 1994, la fiscalité pétrolière (taxe intérieure sur les produits pétroliers -TIPP-, taxe de consommation sur le gaz naturel -TICGN- et la TVA sur les produits pétroliers) a représenté 12 % des recettes fiscales du budget de l'Etat, soit 175 milliards de francs, dont 141 milliards de francs au titre de la seule TIPP.

**Pour 1997, la seule TIPP générera près de 152 milliards de francs.**

Le texte du projet de loi sur l'air comporte à cet égard des éléments de réflexion qui, bien que dépourvus de toute portée normative, doivent être analysés. L'alinéa premier de l'article 22 de ce projet de loi fixe, en effet, à la fiscalité des énergies fossiles l'obligation de tenir compte de l'impact des différentes sources de combustibles sur trois objectifs : *"l'économie, la santé publique, l'environnement et la sécurité d'approvisionnement"*.

La combinaison des exigences de chacun de ces trois objectifs devant aboutir à un "traitement équilibré" de la fiscalité des différents types d'énergie fossiles Un tel énoncé semble poser le fondement d'un éventuel rééquilibrage de la fiscalité pétrolière.

Dans le cadre d'un débat qui est aujourd'hui devenu très médiatique, il paraît utile de rappeler que le bilan écologique des carburants d'origine fossile fournit des résultats contrastés.

**Votre rapporteur estime que toute action portant sur la taxation des carburants doit, en tout état de cause, être précédée d'une véritable "étude d'impact" en raison des implications économiques et industrielles d'une modification éventuelle de la structure de cette taxation.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 23 octobre 1996**, sous la **présidence de M. Christian Poncelet, président**, la commission a examiné les **crédits de l'environnement**, sur le **rapport de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**.

Avant de présenter les crédits de ce ministère, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a indiqué que le ministère de l'environnement ne disposait que d'une fraction limitée des crédits consacrés par les administrations publiques à la protection de la nature et de l'environnement.

Il a précisé que ce département ministériel jouait néanmoins un rôle d'orientation déterminant dans ce domaine, puisqu'outre ses moyens financiers propres, il exerçait une tutelle sur un ensemble d'établissements publics, dont les budgets représentaient au total plus de 12 milliards de francs.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que les crédits demandés pour 1997 au titre du ministère de l'environnement s'élevaient à 1,86 milliard de francs en moyens de paiement, soit une progression de 5,88 % par rapport aux crédits votés pour 1996. Puis il a procédé à l'analyse des crédits de ce budget.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a souligné qu'elle déplorait la réduction des subventions à des établissements publics comme l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ou l'institut français de l'environnement (IFEN).

Elle a indiqué que, malgré les aspects positifs de ce budget dans le domaine de la lutte contre la pollution atmosphérique, elle émettrait un vote négatif sur les crédits de l'environnement en raison notamment de la diminution des moyens financiers consacrés à ces établissements.

**M. Michel Mercier** a relevé le caractère peu orthodoxe des méthodes de financement utilisées pour assurer l'équilibre de ce budget. Il a, en effet, regretté les débudgétisations que constituaient la création d'un fonds de concours alimenté par les agences de l'eau et la réduction des crédits budgétaires de l'ADEME au profit d'une hausse de la taxe sur les déchets.

**M. Emmanuel Hamel** s'est, pour sa part, inquiété de savoir si la France pouvait honorer ses engagements internationaux dans le domaine de la protection de l'environnement.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** a ensuite regretté la réduction de la subvention d'équipement accordée au conservatoire du littoral et a souhaité connaître les modalités de prise en charge des sites pollués "orphelins".

**M. René Régnauld** s'est élevé contre le prélèvement de 110 millions de francs sur le budget des agences de l'eau, au travers de la création d'un fonds de concours.

**M. Bernard Hugo**, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a acquiescé aux principales conclusions de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, sur le budget de l'environnement. Il a ensuite salué la préservation des crédits prévus dans le cadre des plans décennaux "Loire" et "Prévention des risques", tout en s'inquiétant des conséquences éventuelles pour les finances locales de l'institution du fonds de concours des agences de l'eau.

En réponse aux intervenants, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que le budget traduirait la difficulté de redéployer des moyens financiers existants pour financer des actions nouvelles.

S'agissant du fonds de concours institué pour le financement de la politique de l'eau, il a ensuite souligné que cette ponction ne représentait que 1 % du budget des agences de l'eau, dont le montant était supérieur à 10 milliards de francs.

S'agissant du conservatoire du littoral, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a rappelé que cet établissement public avait bénéficié en 1996 de l'institution d'une dation en paiement en sa faveur.

Il a enfin conclu en insistant sur le caractère contestable de la mise en oeuvre d'actions pour lesquelles manquait une analyse financière préalable.

Enfin, **sur proposition de son rapporteur spécial**, la commission a **décidé** d'adopter les crédits de l'environnement.

## **MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

L'ensemble des modifications apportées par l'Assemblée nationale à ce budget consiste en des majorations de crédits à titre non reconductible.

### **TITRE III**

- + 400.000 francs au chapitre 37-02 en faveur d'instances consultatives dans le domaine de la protection de la nature et des paysages.

### **TITRE IV**

- + 1,485 million de francs au chapitre 44-10 en faveur des réserves naturelles et des parcs naturels régionaux.

### **TITRE VI**

- + 1,8 millions de francs en AP et en CP au chapitre 67-20 en faveur des réserves naturelles et des parcs naturels régionaux.
- + 300.000 francs en AP et en CP au chapitre 67-41 en faveur du conservatoire du littoral.