

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 17

ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 538, 580, 585 et T.A. 68.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : LA DEPENSE PUBLIQUE CONSACREE A LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT	7
A. CREDITS INSCRITS AU BUDGET GENERAL	7
B. ACTIONS FINANCEES SUR LEURS RESSOURCES PROPRES PAR LES ETABLISSEMENTS PUBLICS SOUS TUTELLE DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	11
C. DEPENSES DES COLLECTIVITES LOCALES	12
D. DEPENSES COMMUNAUTAIRES CONSACREES A L'ENVIRONNEMENT	16
CHAPITRE II : LES CREDITS DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1994	23
A. PRESENTATION GENERALE	23
B. L'EVOLUTION DES PRINCIPALES "ACTIONS" DU MINISTERE	27
CHAPITRE III : LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION	29
A. LES ECONOMIES REALISEES SUR LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	30
B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES DIRECTIONS REGIONALES ...	31

CHAPITRE IV :	
PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES	33
A. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT	36
B. LES AGENCES DE L'EAU	39
C. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI SUR L'EAU	44
CHAPITRE V :	
PROTECTION DE LA NATURE	47
A. LES PRINCIPAUX AXES DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE	50
B. LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES	51
C. LES PARCS NATURELS	54
CHAPITRE VI :	
QUALITE DE LA VIE	57
A. LA NETTE REDUCTION DES DEPENSES ORDINAIRES DE CARACTERE GENERAL	59
B. LE RECENTRAGE DES MOYENS DU FONDS D'INTERVENTION POUR LA QUALITE DE LA VIE (FIQV)	59
C. LE DEVELOPPEMENT DU PARTENARIAT AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES	62
CHAPITRE VII :	
PREVENTION DES POLLUTIONS	65
A. L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE (ADEME)	67
B. L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS)	73
C. LES DEPENSES BUDGETAIRES DIRECTES	73

CHAPITRE VIII :	
RECHERCHE	75
CHAPITRE IX :	
STATISTIQUE, ECONOMIE ET ACTION INTERNATIONALE	81
ANNEXE 1 : Modifications apportées par l'Assemblée nationale	85
ANNEXE 2 : Article 58 du projet de loi de finances pour 1994	87

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A titre de remarque préliminaire, votre Rapporteur tient à souligner l'ampleur des dépenses globalement consacrées à l'environnement et la multiplicité des acteurs concernés. Dans un contexte de nécessaire rigueur budgétaire, et dans l'optique d'une indispensable amélioration de l'efficacité de la dépense publique, il lui paraît souhaitable de se livrer à une analyse transversale approfondie de l'ensemble des dépenses consacrées à l'environnement, sans oublier les crédits communautaires

En tout état de cause, il apparaît, au travers des différents chiffres évoqués, que le rôle du ministère de l'Environnement ne dépend pas tant du montant des crédits qui lui sont spécifiquement alloués, lequel apparaît relativement faible au regard de la dépense nationale globale en faveur de l'environnement, que du rôle essentiel de coordination et de tutelle qui doit demeurer le sien ⁽¹⁾.

A cet égard, votre Rapporteur se félicite tout particulièrement de l'effort que le Gouvernement entend faire à compter de 1994 pour développer les études nécessaires à l'évaluation tant des besoins que des outils -fussent-ils mis en oeuvre par des agents extérieurs-, ainsi que pour renforcer la recherche dans ce domaine, en améliorant notamment la coordination entre les divers organismes concernés, et surtout la concertation entre les différentes parties prenantes. De fait, par rapport au budget initial de 1993, les moyens affectés à la recherche progressent de 74,5 % et ceux destinés aux études de 27,5 %.

S'agissant du budget de l'Environnement proprement dit, votre Rapporteur rappelle que les économies réalisées résultent essentiellement de l'incidence du déménagement des services avenue de Suffren, et de la prise en charge par les maîtres d'ouvrages -essentiellement les collectivités locales- de la rémunération des commissaires enquêteurs ⁽²⁾. Ces deux mesures, de nature différente, représentent en effet une économie de 52,5 millions de francs, à comparer à la progression nette globale des crédits de 24,1 millions de francs.

Il constate en outre que l'incidence des économies réalisées au titre de la *"révision des services votés"* est souvent compensée, au sein d'un même chapitre, voire d'un même article, par des mesures nouvelles positives, au titre de l'*"ajustement aux besoins"*. L'impossibilité de descendre au niveau du paragraphe budgétaire ne permet pas dans ce cas de juger la portée réelle exacte des éventuels redéploiements de crédits.

(1) Il est significatif de constater qu'une part importante de la présentation de son "budget" par le ministère est consacrée à la présentation du développement de l'éco-citoyenneté et du service national de l'environnement.

(2) Article 58 du projet de loi de finances pour 1994.

Votre Rapporteur se félicite toutefois, de manière générale, des efforts faits d'une part pour diminuer les subventions de fonctionnement au profit des crédits d'équipement, de travaux et d'études et, d'autre part, pour réajuster l'évolution des crédits de paiements en fonction de celle des autorisations de programmes. Les déséquilibres accumulés au cours des exercices précédents risquent néanmoins d'être relativement longs à résorber et il conviendra de persévérer dans cette voie.

S'agissant de la répartition des crédits entre les différentes actions menées par le ministère, votre Rapporteur constate que, si la progression des crédits consacrés à la *qualité de la vie et à la protection de l'eau et des milieux aquatiques* correspond pour partie à un rattrapage des restrictions importantes opérées sur ces actions par le collectif, le budget 1994 conforte en revanche l'effort déjà fait par la loi de finances rectificative sur la *protection de la nature*. Dans ce dernier cas, l'évolution constatée correspond à la priorité confirmée donnée au *Conservatoire de l'Espace littoral et des rivages lacustres*, dont les compétences seront accrues en 1994.

Tout en acquiesçant pleinement à ce choix, votre Rapporteur s'inquiète néanmoins de la relative insuffisance des efforts faits en matière de surveillance des crues, dans un contexte qu'il devient difficile de qualifier d'accidentel. Il s'interroge également sur le bien-fondé de la volonté manifestée par le Gouvernement de freiner les efforts en faveur des barrages.

S'agissant de l'ADEME, votre Rapporteur considère que la progression de 22,5 % des subventions inscrites au seul budget de l'Environnement ne saurait permettre de conclure à une évolution positive. Malgré l'augmentation des ressources en provenance des taxes affectées, le montant global des moyens d'intervention de l'ADEME enregistre en effet en 1994 une diminution de 33,5 %, compte tenu notamment de la chute des crédits en provenance du ministère de l'Industrie. Dans le secteur de la maîtrise de l'énergie et du développement des énergies renouvelables, notamment des recherches sur la filière bois-énergie et celle des biocarburants, les crédits seront évidemment insuffisants. Votre rapporteur se félicite toutefois que le décret du 15 octobre 1993 ait mis un terme aux difficultés internes liées à la répartition des pouvoirs entre le directeur général et le président, lesquelles ne pouvaient être qu'amplifiées par l'existence d'une triple tutelle ministérielle.

En "*post-scriptum*", et sans que ceci ne remette en aucune façon en cause l'appréciation positive portée au fond sur le projet de budget de l'environnement pour 1994, votre Rapporteur, tout en saluant les efforts significatifs faits en direction d'un début de clarification certainement difficile, continue de regretter le caractère parfois obscur des crédits inscrits au budget de l'Environnement, lié au maintien d'intitulés parfois ésotériques, souvent généraux, et rarement très concrets, même s'ils sont incontestables. En outre, la méconnaissance des ressources globales dont disposent les importants organismes placés sous la tutelle du Ministère, jointe à leur multiplicité, rendent parfois délicat de porter un jugement valable sur l'efficacité des crédits mis à leur disposition par le seul budget de l'environnement.

CHAPITRE PREMIER

LA DEPENSE PUBLIQUE

CONSACREE A LA PROTECTION DE LA NATURE

ET DE L'ENVIRONNEMENT

Avant d'aborder l'examen des crédits du ministère de l'Environnement, il apparaît utile de souligner à la fois l'ampleur des dépenses globalement consacrées à l'environnement et la multiplicité des acteurs concernés. Dans un contexte de nécessaire rigueur budgétaire, et dans le cadre d'une indispensable amélioration de l'efficacité de la dépense publique, il serait sans doute indispensable de se livrer à une analyse transversale approfondie de l'ensemble des dépenses consacrées à l'environnement, sans oublier les crédits communautaires. Dans l'immédiat, votre Rapporteur tient à porter à votre connaissance les éléments d'appréciation suivants.

A. CREDITS INSCRITS AU BUDGET GENERAL

L'ensemble des crédits budgétaires consacrés à la protection de la nature et de l'environnement s'élèvera en 1994 à 10.044,78 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, dont 5.745,0 millions de francs pour les dépenses de fonctionnement (soit 57,2 % du total) et 4.299,08 millions de francs pour les dépenses d'équipement.

Ce montant s'inscrit en progression de 8,2 % par rapport aux crédits de même nature pour 1993 (9.286,9 millions de francs).

Le montant des autorisations de programme s'élève à 2.937,50 millions de francs, en diminution de 4,5 % par rapport aux crédits de même nature votés pour 1993.

Récapitulation des crédits par ministère
(Dépenses ordinaires + Dépenses en capital)

(millions de francs)

Ministères	Dépenses ordinaires (DO)	Crédits de paiement (CP)	Autorisations de programme (AP)	Total	
				DO + CP	DO + AP
Agriculture et forêt :					
1993	463,91	301,04	301,78	764,95	765,69
1994	840,69	277,90	281,91	1.185,59	1.122,60
Affaires étrangères					
1993	147,85			147,85	147,85
1994	140,12			140,12	140,12
Affaires sociales, santé et ville					
1993	288,20	0,96	0,96	289,16	289,16
1994	264,55	0,96	0,96	265,51	265,51
Coopération et développement :					
1993	368,20	18,20	99,45	386,40	467,65
1994	392,00	57,50	105,00	449,50	497,00
Culture et francophonie :					
1993	30,30	110,24	151,00	140,54	181,30
1994	27,80	134,18	164,00	161,98	191,80
Départements et territoires d'outre-mer :					
1993	--	43,52	45,12	43,52	45,12
1994	--	40,80	45,95	40,80	45,95
Jeunesse et sports :					
1993	--	10,08	10,68	10,08	10,08
1994	--	2,50	2,50	2,50	2,50
Équipement, transports et tourisme :					
1993	507,75	523,67	555,48	1.031,42	1.063,23
1994	493,56	489,83	564,33	983,39	1.057,89
Environnement :					
1993	1.011,97	602,37	817,66	1.614,34	1.829,63
1994	949,92	688,48	843,00	1.638,40	1.792,92
Industrie, postes et télécommunications et commerce extérieur :					
1993	50,52	1.203,34	35,00	1.253,86	85,52
1994	53,50	1.397,36	18,00	1.450,86	71,50
Intérieur et aménagement du territoire :					
1993	97,46	295,90	88,00	393,36	185,46
1994	106,08	385,00	107,25	491,08	213,33
Recherche					
1993	2.404,91	787,99	945,29	3.192,90	3.350,20
1994	2.477,48	802,14	784,53	3.279,63	3.262,01
Travail, emploi et formation professionnelle :					
1993	--	18,51	25,00	18,51	25,00
1994	--	22,43	20,08	22,43	20,08
Total 1993	5.371,07	3.915,82	3.074,80	9.286,89	8.445,88
Total 1994	45.745,70	4.2299,08	2.937,50	10.044,78	8.683,20

1. Le rôle prioritaire du ministère de la Recherche

Le tiers des moyens de paiement inscrits au budget général provient du ministère de la Recherche : **3.279,63 millions de francs** prévus pour 1994, en progression de 2,7 % par rapport à 1993.

Principaux postes concernés :

	<i>(millions de francs)</i>
CEMAGREF (Centre national du machinisme agricole, du genre rural, des eaux et forêts) (chapitre 36-23)	937,13
CEMAGREF (chapitre 61-22)	187,61
INRA (Institut National de Recherche Agricole) (chapitre 36-22)	828,48
CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) (chapitre 36-43)	358,44
Institut de recherche sur les transports et leur sécurité (chapitre 63-00)	123,02
Fondations de recherche en biologie et médecine (chapitre 66-51)	210,08

2. Les contributions des autres ministères

Outre le ministère de l'Environnement, sont également concernés essentiellement les budgets suivants :

a) Industrie, postes et télécommunications et commerce extérieur

Le montant des crédits inscrits à ce titre s'élève à **1.450,9 millions de francs**, en progression de 15,7 % par rapport à 1993.

Principaux postes concernés :

	<i>(millions de francs)</i>
Centre national d'études spatiales (chapitre 36-80)	158,42
Centre national d'études spatiales (chapitre 64-94)	1.376,51

b) Agriculture et forêt

Le montant des crédits inscrits à ce titre s'élève à **1.118,59 millions de francs**, en progression de **46,2 %** par rapport à 1993 :

Principaux postes concernés :

	<i>(millions de francs)</i>
- Amélioration des structures agricoles (chapitre 44-41)	836,00
Conservation de la forêt méditer- ranéenne (chapitre 61-02)	93,10
Aménagement de l'espace rural et de la forêt (chapitre 61-44)	143,84

c) Equipement, transport et tourisme

Les crédits inscrits à ce titre s'élèvent à **983,9 millions de francs**, en diminution de **4,7 %** par rapport à 1993.

Principaux postes concernés :

	<i>(millions de francs)</i>
- Routes - participation (chapitre 63-42)	280,0
- Voirie navigable (chapitre 53-43)	245,0
- Transports terrestres (chapitre 63-41)	77,84
- Programmes aéronautiques civils - Etudes et développement (chapitre 53-22)	61,60

d) Autres ministères

Enfin, certains chapitres d'autres ministères enregistrent une dotation non négligeable au titre de la protection de la nature et de l'environnement :

	<i>(millions de francs)</i>
- sur le chapitre 42-10 du ministère des Affaires étrangères : "Action culturelle et aide au développement"	85,86
- sur le chapitre 31-41 du ministère des Affaires sociales : "Services extérieurs des Affaires sanitaires et sociales"	152,47
- sur le chapitre 42-23 du ministère de la Coopération : "Actions de coopération pour le développement"	392,0

B. ACTIONS FINANCEES SUR LEURS RESSOURCES PROPRES PAR LES ETABLISSEMENTS PUBLICS SOUS TUTELLE DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

A ces dépenses sur crédits inscrits au budget général, il convient d'ajouter les dépenses financées sur leurs ressources propres par les établissements sous tutelle du ministère de l'Environnement.

Celles-ci s'élèvent en 1993 à **7.870,56 millions de francs**, en progression sensible de 37,0 % par rapport à 1992.

L'essentiel de leurs ressources provient du produit des taxes parafiscales.

La dépense la plus élevée est celle des agences de l'eau, avec 6.488,0 millions de francs prévus pour 1993, soit 82,9 % du total.

	1991 (réalisations)	1992 (réalisations)	1993 (prévisions)
Ensemble des agences de l'eau ⁽¹⁾	3.558,3	4.624,1	6.486,0
Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	138,4	124,3	119,6
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ⁽²⁾	155,0	260,0	510,0
Conseil supérieur de la pêche ⁽³⁾	202,5	219,0	233,3
Office national de la chasse ⁽⁴⁾	451,4	499,5	499,5
Ensemble des parcs nationaux	10,9	19,2	22,2
Total général	4.516,5	5.746,1	7.870,6

(1) *Redevances de prélèvement et de pollution industrielle et domestique - produit attendu 1993 : 6.300 millions de francs ;*

(2) *Taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique - produit attendu 1993 : 150 millions de francs ;*

Taxe parafiscale sur les huiles usées - produit attendu 1993 : 28,0 millions de francs ;

Taxe de mise en décharge - produit attendu 1993 : 300 millions de francs.

(3) *Taxe piscicole (pêcheurs professionnels et amateurs) - produit attendu 1993 : 233 millions de francs.*

(4) *Redevance cynégétique - produit attendu 1993 : 442,5 millions de francs.*

C. DEPENSES DES COLLECTIVITES LOCALES

Les dépenses réalisées par les collectivités locales au titre de la protection de la nature et de l'environnement sont particulièrement importantes.

Les chiffres qui seront exposés ci-après portent sur l'exercice 1991, dernier exercice disponible ⁽¹⁾.

1. Dépenses directes : lutte contre la pollution et les risques, traitement des déchets, protection du milieu naturel

Au total, en 1991, le total des dépenses effectuées au titre de l'environnement par les collectivités locales s'élève à 39.202 millions de francs, en progression de 4,1 % par rapport à 1990.

La majeure part de ces dépenses concerne *la lutte contre la pollution et les risques* -36.946 millions de francs-, soit 94,2 % du total, essentiellement dans le domaine de l'eau -assainissement et épuration- (20.324 millions de francs, soit 51,8 % du total).

L'essentiel des dépenses réalisées dans le domaine de l'eau est affecté aux réseaux d'assainissement urbains (2.684,6 millions de francs en 1990, soit 29,3 % du total des dépenses d'investissement) et à l'évacuation des eaux usées rurales (2.917,4 millions de francs, soit 31,8 % du total).

Les stations d'épuration des eaux urbaines ont bénéficié pour leur part de 799,8 millions de francs de dépenses.

Les dépenses consacrées au *traitement des déchets*, qui devraient connaître une forte progression au cours des exercices suivants, restent encore minoritaires (16.588 millions de francs, soit 42,3 %).

1. Les dépenses d'investissement concernent les équipements pour lesquels les collectivités locales sont maîtres d'ouvrage, qu'il s'agisse d'opérations directes ou indirectes. Elles sont tirées de la comptabilité spéciale des investissements tenue par les comptables publics.

Les dépenses ordinaires sont obtenues par estimation. Elles résultent de calculs basés sur l'évaluation des dépenses d'investissement, la durée de vie des équipements, l'importance des travaux de modernisation ou des coefficients techniques.

Les dépenses consacrées à la *protection du milieu naturel* s'élèvent à 1.789,0 millions de francs.

Enfin, la principale dépense extérieure au domaine de l'eau concerne l'aménagement des forêts, auquel 355,1 millions de francs ont été affectés en 1990, soit 3,9 % de la dépense totale d'investissement.

2. Dépenses périphériques : mobilisation de la ressource en eau et amélioration du cadre de vie

A ces dépenses directes, on peut ajouter les dépenses dites "*périphériques à l'environnement*", qui concernent la mobilisation de la ressource en eau ⁽¹⁾, et l'amélioration du cadre de vie ⁽²⁾.

Pour 1991, celles-ci se sont élevées à **10.038 millions de francs**, dont 6.925,0 millions de francs (69,0 %) au titre de la mobilisation de la ressource en eau (essentiellement pour l'alimentation en eau potable) et 2.924,0 millions de francs pour l'amélioration du cadre de vie (essentiellement au titre de l'aménagement de zones naturelles et de loisirs).

1. Alimentation en eau potable, hydraulique agricole, aménagement des eaux et défense contre les eaux.

2. Preservation et aménagement de zones, action sur les paysages, protection et restauration des sites naturels.

A. REPARTITION PAR DOMAINE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT

Répartition par domaine des dépenses d'investissement des collectivités locales

(En millions de F)

FPROGRAMMES	1989	1990	1991	Evolution 1991/1989	Evolution 1991/1990
<i>Prévention et lutte contre les pollutions et les risques.</i>	9.041	8.013	7.977	-11,77%	-0,45%
Eau : assainissement-épuration	7.598	6.916	6.987	-8,04%	1,03%
Déchets	1.412	1.066	956	-32,29%	-10,32%
Bruits	2	5	5	150,00%	0,00%
Autres pollutions	29	26	29	0,00%	11,54%
<i>Protection du milieu naturel (nature, patrimoine écologique)</i>	579	776	826	42,66%	5,44%
Prévention et gestion conservatoire de la nature (faune, flore) et des milieux	325	523	509	56,62%	-2,68%
Préservation écologique des accidents naturels (maintien des facteurs naturels)	254	253	317	24,80%	25,30%
<i>Recherche-développement</i>	82	183	299	264,63%	63,39%
<i>Enseignement, formation</i>	2	13	7	250,00%	-61,11%
<i>Administration générale de l'environnement</i>	127	176	161	26,77%	-8,52%
Total << Environnement >>	9831	9166	9270	-5,71%	1,13%

Répartition par domaine de dépense de fonctionnement des collectivités locales (estimation)

(En millions de F)

PROGRAMMES	1989	1990	1991	Evolution 1991/1989	Evolution 1991/1990
<i>Prévention et lutte contre les pollutions et les risques.</i>	26.134	27.578	28.969	10,85%	5,04%
Eau : assainissement-épuration	12.370	12.827	13.337	7,82%	3,98%
Déchets	13.764	14.751	15.832	13,57%	5,97%
<i>Protection du milieu naturel (nature, patrimoine écologique)</i>	782	922	963	23,15%	4,45%
Total << Environnement >>	26.916	28.500	29.932	11,2%	5,02%

Total des dépenses (investissement et fonctionnement) effectuées dans le domaine de l'environnement par les collectivités locales.

(En millions de F)

	1989	1990	1991	Evolution 1991/1989	Evolution 1991/1990
Dépenses totales effectuées par les collectivités locales dans le domaine de l'environnement	36.747	37.666	39.202	6,68%	4,08%

1. Répartition par domaine des dépenses d'investissement << périphérique à l'environnement >> des collectivités locales (pour mémoire)

(En millions de F)

PROGRAMMES	1989	1990	1991	Evolution 1991/1989	Evolution 1991/1990
<i>Mobilisation de la ressource en eau</i>	6.454	6.848	6.925	7,30%	1,12%
Alimentation en eau potable	4.643	4.908	4.789	3,14%	-2,42%
Hydraulique agricole	512	543	752	46,86%	30,49%
Aménagement des eaux et défense contre les eaux	1.299	1.397	1.384	6,54%	-0,93%
<i>Gestion d'autres ressources</i>	116	131	189	62,93%	44,27%
<i>Amélioration du cadre de vie</i>	2.467	2.271	2.924	18,52%	28,75%
Préservation et aménagement de zones (naturelles, de loisirs et de récréations)	2.248	2.035	2.563	14,01%	25,95%
Actions sur les paysages, protection et restauration des sites naturels	219	236	361	64,84%	52,97%
Total <<périphérique à l'environnement >>	9.037	9.250	10.038	11,08%	8,52%

Répartition par domaine de dépenses de fonctionnement << périphérique à l'environnement >> des collectivités locales (pour mémoire)

(En millions de F)

PROGRAMMES	1989	1990	1991	Evolution 1991/1989	Evolution 1991/1990
<i>Mobilisation de la ressource en eau</i>	15.480	15.610	15.766	1,85%	1,00%
<i>Gestion d'autres ressources</i>	290	300	305	5,17%	1,67%
<i>Amélioration du cadre de vie</i>	4.636	5.042	5.370	15,83%	6,51%
Total <<périphérique à l'environnement >>	20.406	20.952	21.441	5,07%	2,33%

Total des dépenses <<périphériques à l'environnement >> (investissement et fonctionnement) des collectivités locales. (pour mémoire)

(En millions de F)

	1989	1990	1991	Evolution 1991/1989	Evolution 1991/1990
Dépenses totales <<périphériques à l'environnement >> effectuées par les collectivités locales	29.443	30.202	31.479	6,82%	4,23%

D. DEPENSES COMMUNAUTAIRES CONSACREES A L'ENVIRONNEMENT

1. Dépenses "environnement"

Les dotations budgétaires en faveur de l'environnement figurent principalement dans les titres B 4-30, 31 et 32 du budget communautaire. L'environnement est également concerné dans d'autres chapitres de ce budget, tels ceux concernant les activités de recherche, dans le titre B 6, ou encore l'article B 7-5040 "Ecologie dans les pays en développement".

Le tableau ci-dessous résume les crédits prévus pour l'exercice 1993. Avec 95,8 Mécus, les engagements sont très inférieurs à ceux de l'exercice 1992 (104,1 Mécus). Toutefois, les paiements sont supérieurs (90,5 Mécus, contre 71,5 Mécus en 1992).

Exercice 1993

(millions d'écus)

Article- Poste	Intitulé	Engagements	Paiements
B 4 304	Législation environnementale	13,0	10,634
B 4 306	Sensibilisation - Subventions	8,0	4,434
B 4 307	Radioprotection	0,95	0,65
B 4 310	Agence européenne de l'environnement/CORINE	3,0	2,6
B 4-320	L'Instrument financier pour l'environnement (EIFE)	68,33	19,92
	TOTAL	95,83	90,538

Le budget 1994 devra s'inscrire dans le nouveau cadre financier à moyen terme issu des conclusions du Sommet d'Edinbourg de décembre 1992 ayant consacré les négociations sur le financement futur de la Communauté (paquet Delors II). Les négociations sur le projet de budget sont en cours d'achèvement.

On peut estimer que, dans un contexte économique et financier difficile, les crédits alloués à l'environnement ne devraient pas varier de manière significative.

Par ailleurs on retiendra que l'environnement est l'un des deux domaines d'intervention du *Fonds de cohésion* (avec les infrastructures de transports) doté, pour sa part, de 15 milliards d'Ecus pour la période 1993/1999 à destination de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et de l'Irlande.

2. Les programmes "agri-gouvernementaux"

La DG VI (Agriculture) anime la mise en oeuvre du nouveau règlement n° 2078/92 concernant *"les méthodes de production agricole compatibles aux exigences de protection de l'environnement ainsi que de l'entretien de l'espace rural"*.

Ces mesures, dites *"agri-environnementales"* remplacent et prolongent notamment l'article 19 du règlement de 1985 dont l'application en France a permis d'expérimenter la mise en oeuvre d'opérations incitant les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement et de la qualité des paysages, sans porter atteinte à leur revenu.

La phase purement expérimentale (Vercors, Crau, marais del'Ouest,...) a été rapidement suivie d'une multiplication des sites concernés. Désormais, plus de la moitié des départements métropolitains mettent en oeuvre ce type de mesure (62 sites) et près de 240.000 ha sont primables dans des périmètres sensibles couvrant environ 800.000 ha.

Les objectifs poursuivis par le nouveau règlement agri-environnemental sont d'encourager des modes de production plus économes, la meilleure occupation et la valorisation de l'espace rural, la réduction des sources agricoles de pollution, la diversité des espèces, la qualité des paysages.

Les programmes mis en oeuvre seront cofinancés à 50 % par la CEE.

Actuellement, la Commission des Communautés européennes examine les 25 programmes agri-environnementaux présentés par la France en juillet 1993 au titre du règlement 2078/92. Toutes les régions métropolitaines ainsi que la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion ont décidé de prendre des mesures pour définir des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.

Ces programmes prévoient des actions dans les domaines suivants :

a) Ressource en eau

Il s'agit de protéger les nappes profondes de polluants divers provenant des intrants utilisés pour les cultures ou des épandages trop concentrés d'effluents d'élevage ; d'éviter les gaspillages en cas de systématisation de l'irrigation et de maintenir des zones humides qui génèrent des réserves d'eau.

b) Occupation du territoire

Depuis Rio, deux mesures importantes ont été engagées : l'octroi d'une prime aux superficies herbagères exploitées de façon extensive qui concerne 1/6ème du territoire agricole français et l'allègement de la fiscalité concernant plus particulièrement les terres agricoles les plus pauvres et fragiles.

c) Patrimoine biologique

Avec l'adoption de méthodes culturales mieux adaptées aux surfaces agricoles détenant une flore sensible et variée ; en 1993, ces surfaces protégées seront accrues de 150 % ; de même, plus de 66.000 animaux d'élevage appartenant à des espèces locales en voie de disparition vont être protégés.

d) Qualité et diversité des produits

Par l'encouragement à l'agriculture biologique et la labellisation.

e) Réorientation du système d'exploitation

Par l'adoption de plans de développement durable, sur la base de l'adhésion volontaire des agriculteurs.

f) Systématisation de l'insertion de l'environnement dans les formations agricoles.

3. Le Programme Cadre de Recherche et de Développement (PCRD)

Au titre de la recherche, la DG XI gère un *"Programme-cadre de recherche et de développement"* (PCRD).

Dans le cadre du 3ème PCRD, le programme spécifique de recherche "environnement" avait été adopté par la CEE en juillet 1991 pour un montant global de 261,4 Mécus (comprenant 15 mécus pour la gestion). Les dépenses engagées par la CEE pour ce programme seront, en 1993, de 115 Mécus, correspondant à sa deuxième tranche.

La première tranche (1991-1992) de l'actuel PCRD a fait l'objet de plusieurs appels d'offres qui ont conduit à recueillir 1.304 propositions et pour lesquelles le comité de gestion a retenu, à la date du 31 décembre 1992, 244 propositions (taux global de sélection : 18,7 %), pour un montant de 143,3 Mécus.

Les propositions françaises ont obtenu quelque 20,7 Mécus.

L'analyse des résultats de cette première tranche montre que 15 % des projets reçus ont un coordonnateur français et que 105 projets retenus ont une ou plusieurs équipes de recherche françaises, confirmant une participation active de la communauté scientifique française au programme. Toutefois, dans certains domaines tels que la technologie, l'ingénierie de l'environnement, et les aspects socio-économiques, la proportion de projets français reste faible.

L'appel d'offres concernant la deuxième tranche (1993-1994) a été lancé le 18 mai 1993 avec, pour date de clôture, le 19 juillet 1993. Les résultats seront connus et diffusés dans le dernier trimestre 1993.

La préparation du 4ème PCRD (1994-1998) fixera le montant des crédits affectés au programme de recherche "Environnement" dans le futur.

4. Les fonds structurels communautaires

Il convient également de mentionner les possibilités d'émargement pour des projets concernant l'environnement dans les fonds structurels communautaires (FEDER, FEOGA-Orientation, FSE), gérés par la DG XVI (Politiques régionales) de la Commission.

L'analyse que l'on peut faire aujourd'hui des programmes français retenus par la Commission à ce titre (au sein des objectifs 1, 2 et 5b) pour la période 89/93 montre que le volume de cofinancement communautaire pour les volets "environnement" de ces programmes (en excluant l'irrigation) portent, d'après les éléments disponibles à ce stade, sur plus de 179 Mécus.

Ce faisant, ils représentent plus de deux fois la seule contrepartie Etat prise au titre des contrats de plan Etat-Régions. Il faut également rappeler que l'éligibilité de l'environnement aux fonds structurels ne date que de la réforme entrée en vigueur en 1989.

La demande nationale croissante pour le traitement des problèmes d'environnement est, donc, avantageusement bénéficiaire des contreparties communautaires, tout particulièrement dans le cadre de l'objectif 5b.

Enfin, on rappellera que l'environnement est l'un des deux domaines d'intervention avec les infrastructures de transports, du *Fonds de cohésion* doté, pour sa part, de 15 milliards d'Ecus pour la période 1993/1999 à destination de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et de l'Irlande.

Le programme LIFE

Le règlement portant création de l'Instrument Financier pour l'Environnement (LIFE) a été adopté par le Conseil européen du 12 décembre 1991. Il est entré en vigueur à partir de juin 1992.

L'application de LIFE est prévue par étapes, la première se terminant le 31 décembre 1995.

L'objectif général de LIFE (qui intègre les précédents instruments financiers MEDSPA, NORSPA et ACNAT) est de contribuer au développement et à la mise en oeuvre de la politique et de la législation communautaire dans le domaine de l'environnement, par le financement d'actions prioritaires en matière d'environnement dans la Communauté.

Pourront être également concernées, des actions d'assistance technique avec des pays tiers de la région méditerranéenne ou riverains de la Mer Baltique, ainsi que des actions concernant les problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement prévues dans le cadre de conventions internationales.

De façon générale, ne sont éligibles à LIFE que les opérations pilote, de démonstration, innovantes ou reproductibles, présentant un intérêt particulier pour la Communauté, ou associant plusieurs partenaires au niveau local, interrégional ou transfrontalier.

LIFE ne finance ni actions de recherche, ni études, ni travaux d'infrastructures.

Le financement de ces actions dans le cadre de LIFE fera l'objet d'une décision spécifique du Conseil, sur proposition de la Commission.

Les moyens financiers communautaires estimés nécessaires pour la mise en oeuvre de LIFE sont de **400 millions d'écus** pour la première étape, dont **140 Mécus** pour la période venant à échéance fin 1992. **Pour l'année 1993, 68,5 Mécus** étaient disponibles pour l'ensemble des Etats membres.

La participation financière de la Communauté variera entre 30 et 100 % du coût des actions, en fonction de la nature de l'action et de son initiateur. Elle est en général de 50 %

La mise en oeuvre de LIFE est assurée par la Commission, qui est assistée par un comité de gestion composée de représentants des Etats membres.

Pour 1993, l'enveloppe obtenue pour des projets français en application de LIFE se monte, à ce stade, à près de 10,7 Mécus.

Il faut cependant souligner que la réunion du Comité de gestion LIFE des 12/13 juillet dernier a permis de constater les principales difficultés que pose cet instrument financier (cette réunion était, en fait, la première en "vraie grandeur", l'exercice 1992 ayant consisté essentiellement à retenir des propositions répondant à un appel à manifestation d'intérêt de novembre 1991 portant sur le programme NORSPA).

Parmi ces difficultés, on note un décalage singulier entre les appétits suscités par LIFE et la réalité des disponibilités budgétaires (68,5 Mécus pour l'exercice 1993, tous volets confondus) : sur l'ensemble de la CEE, 132 projets ont été retenus pour plus de 1.500 propositions. En France, 14 projets retenus pour plus de 160 proposés. Dans ce contexte, la compétition a été rendue particulièrement difficile, même s'il doit être clairement entendu que LIFE ne saurait soutenir que des projets de démonstration spécifiquement innovants et reproductibles.

Une difficulté particulière réside dans le traitement du volet "nature", où pour la France, comme d'ailleurs pour l'Espagne, il doit être dûment tenu compte de la réalité géographique (superficie des territoires concernés hébergeant les espèces ou espaces protégés).

Enfin, la gestion de LIFE devrait vraisemblablement davantage tenir compte, dans la répartition des crédits, de la réalité des disponibilités financières résidant dans les fonds structurels et dans le fonds de cohésion.

En revanche, on soulignera -s'agissant, à titre d'exemple, de la protection des habitats de l'avifaune- le caractère stratégique des subventions attribuées, à un taux élevé (50 % le plus souvent), par la Communauté pour des opérations d'un caractère souvent nouveau en France, où cette protection ne peut être obtenue, sur de vastes surfaces, que par la combinaison de plusieurs types d'actions dans un cadre contractuel engageant l'ensemble des acteurs locaux : contrats de gestion, acquisitions foncières, recherche de techniques agricoles adaptées, travaux de restauration, valorisation touristique du patrimoine naturel...

Par ailleurs, la mobilisation d'une ligne budgétaire spécifique a permis au ministère de l'Environnement de contribuer au financement complémentaire d'un certain nombre de projets.

CHAPITRE II

LES CREDITS DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT POUR 1994

A. PRESENTATION GENERALE

Les crédits demandés pour 1994 au titre du ministère de l'Environnement s'élèvent à 1.638,4 millions de francs en moyens de paiement (1), soit une progression globale de 1,5 % (+ 35,9 millions de francs) par rapport au budget 1993 voté en loi de finances initiale

Evolution des moyens de paiement

(millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1993	Loi de finances initiale pour 1994	Evolution
Dépenses ordinaires	1.011,97	949,92	- 6,1 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	602,37	688,48	+ 14,3 %
Total	1.614,34	1.638,40	+ 1,5 %

Marqué par la rigueur budgétaire, l'évolution des crédits de l'environnement (+ 1,5 %) apparaît inférieure à celle de la moyenne des budgets civils hors dette, qui s'établit à 5 % de loi de finances initiale à loi de finances initiale.

La présentation faite par le ministère du Budget, qui prend pour base les crédits 1993 tels que globalement modifiés par le collectif, c'est-à-dire à la fois par les annulations de crédits et le "plan de relance" environnement de 150 millions de francs, aboutit à établir une évolution pour les crédits 1994 en baisse de 3,7 %.

1. Dépenses ordinaires et crédits de paiement des titres V et VI.

Le ministère de l'Environnement, qui a choisi d'intégrer les annulations du collectif 1993, mais de ne tenir compte ni de l'incidence du "plan de relance" ni de celle de l' "économie" réalisée en 1994 sur les loyers, conclut pour sa part à une progression de 9,1 % des moyens de paiement.

Ne souhaitant pas trancher entre ces différentes "méthodes" de calcul, votre Rapporteur préfère s'en tenir à celle, traditionnelle, qui compare les crédits de dotation initiale à dotation initiale, pour se féliciter de la présentation d'un budget rigoureux, conforme aux missions qui doivent être celles d'un ministère essentiellement de tutelle, dans une conjoncture particulièrement difficile.

En tout état de cause, le budget du ministère de l'Environnement continue d'occuper une faible place dans le budget général, puisqu'il ne représente que 0,16 % de l'ensemble des budgets civiles hors dette.

Votre Rapporteur tient à souligner d'emblée que le rôle du ministère de l'Environnement ne dépend pas tant du montant des crédits qui lui sont spécifiquement alloués, lequel apparaît relativement faible au regard de la dépense nationale globale en faveur de l'environnement, que du rôle essentiel de coordination et de tutelle qui doit demeurer le sien.

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 57,9 % des moyens de paiement du ministère, s'élèvent à 949,9 millions de francs, en diminution de 4,5 % par rapport à la dotation initiale 1993.

a) *Les moyens des services (Titre III)*

Les moyens des services s'établissent à 719,6 millions de francs, soit près de la moitié des crédits du ministère (43,9 %). Ils sont en diminution de 6,1 % (- 46,7 millions de francs) par rapport à la dotation initiale 1993. Cette évolution résulte essentiellement de l'incidence du regroupement des services avenue de Suffren.

b) Les interventions publiques (Titre IV)

Les interventions publiques disposeront pour 1994 de 230,3 millions de francs de crédits, soit 14,0 % du total des moyens de paiement du ministère. Contrairement à ceux des moyens des services, les crédits d'intervention apparaissent en légère progression (+ 0,9 %) par rapport à la dotation initiale 1993.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital s'élèvent à 688,5 millions de francs en crédits de paiement, soit 42 % du total des moyens de paiement du ministère. Elles enregistrent ainsi une progression tout à fait conséquente par rapport à 1993, puisque celle-ci s'établit à 14,5 %.

Avec 843,0 millions de francs, les crédits d'autorisations de programme progressent également, mais moins rapidement (+ 2,3 %).

Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de la priorité ainsi donnée dans le cadre d'un exercice budgétaire particulièrement rigoureux, aux dépenses et subventions d'équipement, de préférence aux dépenses de fonctionnement.

En outre, il salue l'effort entrepris pour réajuster l'évolution des crédits de paiement en fonction de celle des autorisations de programme.

Lors des exercices précédents, votre Commission avait en effet fortement déploré l'évolution divergente des autorisations de programme et des crédits de paiement, constatant même, sur certains chapitres, que la progression des autorisations de programme s'accompagnait d'une diminution des crédits de paiement, bien peu conforme à l'orthodoxie budgétaire et surtout bien peu soucieuse des incidences sur les exercices futurs.

Les déséquilibres accumulés sur les exercices précédents risquent donc d'être relativement longs à résorber, et il conviendra de persévérer dans cette voie.

a) Les investissements exécutés par l'Etat (Titre V)

Les investissements exécutés par l'Etat ne représentent que le quart des dépenses en capital : 226,4 millions de francs en autorisations de programme, soit 26,9 % du total, et 172,4 millions de francs en crédits de paiement, soit 25 % du total. Ils sont en forte progression par rapport à la dotation 1993 (+ 51,6 % pour les crédits de paiement et 21,2 % pour les autorisations de programme.

b) Les subventions d'investissement (Titre VI)

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat représentent les trois quarts des dépenses en capital. Elles s'élèvent à 516,1 millions de francs en crédits de paiement, en progression de 5,9 % par rapport à 1993, et à 616,6 millions de francs en autorisations de programme, en diminution de 2,3 %. La baisse des subventions accordées au *Fonds d'Intervention pour la Qualité de la vie* est particulièrement marquée.

La forte progression des dépenses d'équipement est donc essentiellement le fait des dépenses réalisées directement par l'Etat, de préférence à un développement des subventions.

**B. L'EVOLUTION DES PRINCIPALES "ACTIONS" DU
MINISTERE**

Actions	Crédits votés pour 1993 (LFI 1993) (en millions de francs)	LFR 1993 ⁽²⁾ (en millions de francs)	Crédits demandés pour 1994 (en millions de francs)	Evolution PLF94/ LFI93	Evolution PLF94/ LFR93	Importance de chaque action en 1994 (en % du total)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement :						
Moyens de l'administration (1)	536,78	531,94	511,31	- 4,7 %	- 3,9 %	31,2
Protection de l'eau et des milieux aquatiques	242,87	170,77	230,65	- 5,0 %	+ 35,1 %	14,1
Prévention des pollutions	237,14	233,53	252,47	+ 6,5 %	+ 8,1 %	15,4
Protection de la nature	374,72	287,74	425,71	+ 13,6 %	+ 47,9 %	26,0
Qualité de la vie	130,25	88,52	116,89	- 10,2 %	+ 32,0 %	7,1
Recherche	57,29	34,65	60,46	+ 5,5 %	+ 74,5 %	3,7
Statistiques, économie et action internationale	35,29	32,08	40,90	+ 15,9 %	+ 27,3 %	2,5
Total moyens de paiement	1.614,34	1.379,23	1.638,39	+ 1,5 %	+ 18,8 %	100,0
II - Autorisations de programme :						
Moyens de l'administration ...	20,0	-	57,0	+ 185,0 %	--	6,8
Protection de l'eau et des milieux aquatiques	217,3	-	211,9	- 2,5 %	--	25,1
Prévention des pollutions	131,0	-	73,1	- 44,2 %	--	8,7
Protection de la nature	270,9	-	320,7	+ 18,4 %	--	38,0
Qualité de la vie	89,8	-	92,95	+ 3,3 %	--	11,0
Recherche	66,1	-	65,00	- 1,7 %	--	7,7
Statistiques, économie et action internationale	22,5	-	22,36	- 0,5 %	--	2,7
Total autorisations de programme	917,6	-	843,01	+ 3,1 %	--	100,0

(1) Personnels et Administration générale.

(2) Services votés 1993.

Hors moyens de l'administration, les crédits destinés aux différentes actions du ministère s'élèvent à 1.127,1 millions de francs, soit une progression de 4,3 % par rapport aux moyens votés initialement pour 1993.

Ce sont les moyens affectés à la protection de la nature qui enregistrent la progression la plus forte (+ 13,6 % par rapport à la dotation initiale 1993). Avec 425,71 millions de francs, ils représentent désormais le quart des dépenses du ministère, hors moyens de l'administration (26 %).

Les moyens affectés à la prévention des pollutions progressent de 6,5 % par rapport à la dotation initiale 1993, et représenteront 15,4 % des dépenses du ministère, avec 252,5 millions de francs.

En revanche, la forte progression des crédits destinés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques ne permet pas de compenser les coupes sévères effectuées lors de la régulation budgétaire. Par rapport à la dotation initiale 1993, les crédits diminuent de 5,0 % et ne représentent plus que 14 % des dépenses en 1994.

La même remarque prévaut pour les crédits affectés à la qualité de la vie, en diminution de 10,2 % par rapport à la dotation initiale 1993. Ceux-ci s'élèveront à 116,9 millions de francs en 1994, soit 7,1 % des dépenses.

Un effort particulier est fait par le ministère en direction des dépenses de recherche (en progression de 5,5 % par rapport à 1993) et des dépenses de statistiques et économie (+ 15,9 %).

Votre Rapporteur se félicite tout particulièrement de l'effort que le Gouvernement entend ainsi faire à compter de 1994 pour développer les études nécessaires à l'évaluation tant des besoins que des outils - fussent-ils mis en oeuvre par des agents extérieurs, ainsi que pour renforcer la recherche dans ce domaine, en améliorant notamment la coordination entre les divers organismes concernés, et surtout la concertation entre les différentes parties prenantes.

CHAPITRE III

LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

(action 02)

Les moyens de l'administration, qui représentent près du tiers des dépenses du ministère, soit 511,3 millions de francs en 1994, sont marqués par une réduction sensible (- 4,7 % par rapport à la dotation initiale 1993), qui correspond pour l'essentiel à la disparition du loyer élevé de l'avenue Georges Mandel.

Crédités pour la première fois en 1991, les *moyens de l'administration* représenteront en 1994 près du tiers (31,2 %) du total des crédits alloués au ministère de l'Environnement, soit 511,31 millions de francs.

Après les fortes majorations de crédits liées aux transferts de personnels en provenance de différents ministères qui avaient marqué les précédents exercices, le montant prévu pour 1994 s'inscrit en diminution globale nette de 4,7 % par rapport au budget voté pour 1993.

Les économies réalisées résultent essentiellement de l'incidence du déménagement du cabinet du ministre avenue de Suffren, et de la prise en charge par les maîtres d'ouvrages -essentiellement les collectivités locales- de la rémunération des commissaires enquêteurs. Ces deux mesures, de nature différente, représentent en effet une économie de 52,5 millions de francs, à comparer à la progression nette globale des crédits de 24,1 millions de francs.

Parallèlement, l'incidence des économies réalisées au titre de la *"révision des services votés"* est souvent compensée, au sein d'un même chapitre, voire d'un même article, par des mesures nouvelles positives, au titre de l'*"ajustement aux besoins"*. L'impossibilité de descendre au niveau du paragraphe budgétaire ne permet pas toujours de juger la portée réelle exacte des éventuels redéploiements de crédits.

La redistribution des moyens ainsi opérée se traduit par un effort prioritaire en faveur du développement des Directions Régionales de l'Environnement (DIREN).

A. LES ECONOMIES REALISEES SUR LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION GENERALE

Tout d'abord, une importante économie sur les crédits de personnels est réalisée par le biais de l'incidence de l'article 58 du projet de loi de finances pour 1994 ⁽¹⁾, qui transfère aux maîtres d'ouvrage, -c'est-à-dire généralement les collectivités locales- le financement de l'indemnisation des commissaires enquêteurs, pour les enquêtes publiques prises en application du code de l'expropriation et en application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la protection de l'environnement. L'économie ainsi réalisée s'élève, pour le ministère de l'Environnement, à 11,2 millions de francs.

Par ailleurs, le ministère réalise une économie substantielle avec la réduction de la dotation loyer liée au regroupement et au déménagement des services vers l'avenue de Suffren. Celle-ci s'élève à 41,3 millions de francs.

La non-reconduction des dotations 1993 sur les crédits d'informatique bureautique et télématique, "au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement", représente une économie de 7,07 millions de francs sur le chapitre 34-96. On notera toutefois parallèlement, sur le même chapitre, l'ouverture en mesures nouvelles de 7,54 millions de francs, liée au "développement de projets nouveaux ou en cours de réalisation et extension d'applications existantes." Soit au total, sur ce chapitre, une majoration nette de crédits de 0,47 millions de francs.

De même, la réduction des moyens de fonctionnement, effectuée au titre de la "contribution à l'effort de réduction des dépenses de l'Etat", qui s'élève globalement à 7,47 millions de francs, est généralement compensée par l'ouverture de crédits nouveaux à titre d'"ajustement aux besoins", à hauteur de 7,85 millions de francs.

Au total, l'ensemble des moyens de l'administration centrale est en diminution de 42,2 millions de francs.

1. Voir in fine le commentaire de l'article 58.

Pour l'ensemble des personnels de l'environnement, le coût 1994 du protocole Durafour s'élève à 2,0 millions de francs (dont 1,1 en mesures acquises et 0,9 en mesures nouvelles). Les provisions à prévoir pour hausses de rémunérations atteignent 3,9 millions de francs.

La non-reconduction d'indemnités et primes 1993 non renouvelables permet une économie de 2,6 millions de francs.

Au total, les crédits de personnel sont diminués de 3,8 millions de francs.

B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES DIRECTIONS REGIONALES

Le renforcement des *Directions régionales de l'environnement* (DIREN) constitue une des priorités du ministère pour l'exercice 1994.

Les DIREN bénéficient ainsi de 9 sur les 10 emplois nouveaux créés en 1994 (coût budgétaire : 1,429 millions de francs), et de la transformation de 8 emplois d'ouvriers piscicoles en techniciens du génie rural.

Parallèlement, les crédits d'investissement immobilier qui leur sont affectés sur le *chapitre 57-91, article 20*, enregistrent une forte majoration : + 206 % pour les autorisations de programme, qui passent de 18,0 à 55,0 millions de francs et + 372 % pour les crédits de paiement, qui passent de 5,4 millions de francs à 25,5 millions de francs.

Cet effort important doit permettre le regroupement en 1994 des services de 9 DIREN sur des sites uniques, voire, chaque fois que possible, au sein de "pôles environnement" associant d'autres intervenants : agences de l'eau, délégations régionales de l'ADEME, Directions régionales de l'Industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

CHAPITRE IV

PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

(action 10)

Dans ce secteur, le budget 1994 est marqué par un début de clarification, qui se traduit par la scission de l'ancienne action 11, antérieurement dénommée *"eau et prévention des pollutions"*, entre une action 10 : *"protection de l'eau et des milieux aquatiques"*, et une action 11 : *"prévention des pollutions"*.

Les moyens destinés à la nouvelle action 10 s'élèvent à 230,65 millions de francs en moyens de paiement, ce qui correspond à une diminution globale de 5,0 % par rapport au budget voté de 1993. Ils représentent 14,1 % du budget global du ministère.

Les autorisations de programme, qui s'élèvent à 211,9 millions de francs, soit le quart des autorisations de programme du budget, sont en diminution de 2,5 %.

Au sein même de cette action, les crédits correspondants connaissent des évolutions contrastées, liées aux nouvelles orientations définies par M. Michel Barnier, lors du Conseil des ministres du 13 juillet 1993.

Telles que définies par M. Michel Barnier, les principales dispositions de la politique de l'eau et de la gestion des milieux aquatiques s'ordonneront essentiellement autour de la gestion et de la prévention des situations de crise, et de l'amélioration des circuits de décision et de financement.

S'agissant des phénomènes de sécheresse, outre l'accélération de l'élaboration des mesures réglementaires prévues par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le Gouvernement prévoit la mise à l'étude de projets de barrages d'approvisionnement.

S'agissant des inondations, le Gouvernement entend développer le volet préventif, en relançant notamment le dispositif réglementaire de maîtrise de l'urbanisation dans les zones à risques. Parallèlement, sera renforcée la couverture radar dans les zones prioritaires du sud-est de la France.

S'agissant enfin de l'amélioration des circuits de financement et de décision, le Gouvernement envisage plusieurs dispositions : individualisation d'un volet eau au sein des contrats de plan Etat-région ; définition de nouvelles modalités d'action en commun entre l'Etat et les agences de l'eau ; mise en place, avec le ministère de l'Agriculture, d'un système d'aide en faveur de l'agriculture, notamment en vue de l'application de la directive européenne relative à la pollution par les nitrates ; enfin amélioration de l'organisation des services de l'Etat au niveau départemental.

Protection de l'eau et des milieux aquatiques
1. dépenses ordinaires

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution (en %)
Titre III	42,188	35,183	- 16,6 %
<i>Chapitre 34-20 :</i>			
<i>Dépenses spécifiques d'études, de fonctionnement et d'entretien</i>			
Article 30 - Gestion des eaux et des milieux aquatiques	26,086	19,938	- 23,5 %
Article 40 - Annonce des crues et hydrométrie	11,200	9,979	- 10,9 %
<i>Chapitre 34-60 :</i>			
<i>Information, réalisation et diffusion de publications</i>			
Article 30 - Information dans le domaine de l'eau	0	0,366	+ 100,0 %
<i>Chapitre 34-97 :</i>			
<i>Remboursement à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement</i>			
Article 10 - Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (O.R.S.T.O.M)	0,400	0,400	0
Article 20 - Bureau de recherches géologiques et minières (B.R.G.M.)	0,500	0,500	0
Article 31 - Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (I.F.R.E.M.E.R.)	4,000	4,000	0
Titre IV	4,280	3,639	- 15,0 %
<i>Chapitre 44-10 :</i>			
<i>Subventions</i>			
Article 36 - Gestion des milieux naturels - autres subventions ...	4,280	3,639	- 15,0 %
Total dépenses ordinaires	46,466	38,822	- 16,4 %

Protection de l'eau et des milieux aquatiques
2. Dépenses en capital

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993		Crédits demandés pour 1994		Evolution (en %)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Titre V	84,300	51,000	89,600	89,040	+ 6,3	+ 74,6 %
<i>Chapitre 57-20 :</i> <i>Etudes, acquisitions et travaux d'équipement</i>						
Article 30 - Gestion des eaux et des milieux aquatiques	57,300	36,000	52,800	51,340	- 7,8	+ 42,6
Article 40 - Equipement des réseaux d'annonce des crues et hydrométrie ..	18,00	10,00	24,00	28,00	+ 33,33	+ 180,0
<i>Chapitre 57-50 :</i> <i>Etudes générales et actions de coopération internationale</i>						
Article 31 - Etudes concernant l'eau .	9,000	5,000	12,800	9,700		
Titre VI	133,000	141,400	122,300	84,840	- 8,0	- 40,1
<i>Chapitre 67-20 :</i> <i>Subventions d'équipement</i>						
Article 20 - Grands barrages et autres travaux de protection contre les eaux	76,000	89,800	55,000	49,000	- 27,6	- 45,0
Article 30 - Gestion des eaux	35,000	29,500	46,500	15,900	+ 32,8	- 32,5
Article 40 - Barrages et protection contre les eaux dans les départements et territoires d'outre-mer	22,000	22,100	20,800	15,740	- 5,4	- 28,8
Total dépenses en capital .	217,300	192,400	211,900	173,880	- 2,5	- 9,7

Les crédits destinés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques sont, comme l'ensemble de ceux du budget de l'environnement, marqués par une sensible redistribution des moyens au profit des dépenses d'équipement.

Les crédits du Titre III et du Titre IV enregistrent en effet, par rapport aux dotations initiales 1993, une diminution de 16,5 %.

Toutefois, la réduction des crédits affectés aux subventions d'équipement, qui concernent essentiellement les barrages, moindre sur les autorisations de programme, puisqu'elle atteint 8 %, est manifeste sur les crédits de paiement, diminués de 40,1 % par rapport à la dotation initiale 1993.

Seules les dépenses directes d'équipement direct du Titre V enregistrent une progression manifeste, de 6,3 % pour les autorisations de programme, et de 75 % pour les crédits de paiement.

A. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT

1. Priorité aux réseaux d'annonces de crues et à l'hydrométrie

Moins touchés que les autres mesures de l'action 11 s'agissant des crédits de fonctionnement, puisqu'ils n'enregistrent qu'une diminution de 11 % par rapport à la dotation initiale, les réseaux d'annonces de crues et les réseaux d'hydrométrie bénéficient d'une très importante majoration de leurs crédits d'équipement, inscrits au *chapitre 57-20*.

En effet, les autorisations de programme progressent de 33,33 %, et les crédits de paiement de 180,0 %. L'expérience a en effet montré que les ouvrages de protection (digues, barrages), pour un coût de construction et d'entretien élevé, avaient une efficacité limitée. Le développement des réseaux d'annonces des crues et surtout leur modernisation apparaît mieux à même d'assurer la sécurité des personnes.

Les crédits prévus à ce titre pour 1994 devraient donc permettre de démarrer la modernisation des réseaux d'annonces de crues avec la généralisation des réseaux automatisés de télétransmission et l'exploitation des images radar intégré au réseau ARAMIS transmises par Météo-France, ainsi que l'implantation d'un radar dans les Cévennes.

Cette mise à niveau des crédits devrait permettre au Gouvernement de mieux tenir ses engagements vis-à-vis des collectivités locales, trop souvent contraintes d'assurer le préfinancement de la part des travaux incombant à l'Etat.

Parallèlement, les crédits *d'études générales concernant l'eau*, inscrits au *chapitre 57-50, article 31*, seront également majorés (de 9,0 à 12,8 millions de francs en autorisations de programme et de 5,0 à 9,7 millions de francs en crédits de paiement) afin de développer les informations scientifiques et techniques sur l'eau.

2. Restauration des milieux aquatiques

Les moyens de fonctionnement de la *police des eaux douces et littorales et des milieux aquatiques*, imputés au *chapitre 34-20, article 30*, sont affectés à l'amélioration de la connaissance des milieux aquatiques, y compris les eaux souterraines, à l'entretien des cours d'eau, et à la réalisation de diverses études à caractère technique.

Au titre des *décrets du 29 mars 1993* relatifs à la nomenclature et à la procédure d'autorisation et de déclaration prévue par la *loi du 3 janvier 1993 sur l'eau*, les services de police des eaux ⁽¹⁾ ont été dotés de nouvelles missions.

Les subventions d'équipement inscrites au *chapitre 67-20, article 30*, bénéficient d'une majoration de 35,0 à 46,5 millions de francs des autorisations de programme, et de 29,5 à 34,75 millions de francs des crédits de paiement.

Ces moyens permettront de financer :

- des actions de conservation des zones humides et des vallées alluviales ;
- la poursuite du plan de retour des poissons migrateurs ⁽²⁾ ;
- la signature de nouveaux contrats de baies ou de rivières avec les collectivités locales.

Pour les études, acquisitions et travaux d'équipement réalisés dans ce cadre, les autorisations de programme du *chapitre 57-20, article 30* enregistrent une légère baisse (de 57,0 à 52,8 millions de francs). Les crédits de paiement sont, en revanche, majorés de 36,0 à 51,3 millions de francs, ce qui permettra notamment, en y ajoutant un programme exceptionnel de travaux financés par le FIQV, d'achever les travaux de restauration du lit et des digues de la Loire, ainsi que la restauration du domaine public fluvial de l'Etat dans les régions Sud-Est et Sud-Ouest. Il convient de rappeler ici qu'une dotation complémentaire de 40,0 millions de francs a déjà été dégagée à ce titre par la loi de finances rectificative pour 1993.

1. Exercée au nom du ministère de l'Environnement par les DDE, services de la navigation et ports autonomes.

2. Saumons, aloses, lamproies, anguilles.

3. Ralentissement des travaux de barrages

Parallèlement, l'effort en faveur des *barrages* est réduit. Pour le territoire métropolitain, les autorisations de programme passent de 76,0 à 55,0 millions de francs et les crédits de paiement de 89,8 à 49,0 millions de francs ⁽¹⁾. Pour les DOM-TOM, les autorisations de programme passent de 24,0 à 20,8 millions de francs et les crédits de paiement de 20,5 à 15,74 millions de francs ⁽²⁾. Dans un contexte de redistribution des crédits, le Gouvernement estime, en effet, nécessaire de mener une réflexion approfondie sur la nécessité ou sur le dimensionnement de certains projets de barrages.

Selon les informations apportées par le Gouvernement, les crédits de paiement seraient réservés en totalité aux contrats de plan et, dans le bassin de la Loire, aux ouvrages jugés strictement nécessaires à l'occasion de la concertation à venir au sein du bassin Loire-Bretagne ⁽³⁾.

En tout état de cause, la multiplicité actuelle des intervenants en matière de barrages, liée au coût élevé des aménagements hydrauliques et à leur absence de rentabilité économique directe, implique un examen attentif des fonds mobilisés.

Ainsi, l'essentiel des projets d'aménagement sont élaborés à l'initiative des collectivités locales, ou par des entreprises publiques ou établissements publics (Voies navigables de France, Compagnie nationale du Rhône, EDF...).

Le ministère lui-même n'est qu'exceptionnellement maître d'ouvrage. Il intervient par des subventions quand ces travaux ont pour objet la protection des lieux habités contre les crues ou se situent dans le cadre de contrats de rivières.

les modes de financement des aménagements hydrauliques peuvent également faire intervenir de nombreux partenaires concernés à des titres divers : les agences de l'eau pour les aménagements concourant à l'accroissement de la ressource en eau ; le ministère de l'agriculture pour les travaux permettant l'extension de l'irrigation agricole, le FNDAE pour les barrages destinés au renforcement des ressources utilisées pour la production d'eau potable des communes rurales, la Communauté européenne pour les opérations entreprises dans les régions bénéficiant d'aides particulières.

1. Chapitre 67-20 - article 20

2. Chapitre 67-20 - article 40

3. Pour la protection contre les crues outre-mer, les moyens budgétaires pourront être complétés par un programme exceptionnel financé par le FIQV (4 millions de francs)

B. LES AGENCES DE L'EAU (1)

1. Budget et équilibre financier

En 1992, le budget global des agences de l'eau a atteint 5.970 millions de francs, soit une progression de 21 % par rapport à 1991.

Les trois quarts des ressources des agences de l'eau (73,7 %) sont constituées par le produit des redevances d'écrêtement des crues et de pollution industrielle et domestique, instituées par la loi de finances pour 1965.

En 1992, le montant brut de ces ressources a atteint 4.800 millions de francs. Le produit attendu pour 1993 est estimé à 6.300 millions de francs, soit une progression de 31,25 %.

Le montant net des remboursements des trop perçus et des annulations s'élève à 4.624,1 millions de francs, dont 2.844,7 au titre de la *redevance pollution domestique*, 787,9 millions de francs au titre de la *redevance pollution industrielle* et 991,5 millions de francs au titre de la *redevance de prélèvement*.

Les autres recettes proviennent essentiellement d'une part, du remboursement des prêts et avances d'intervention (848,98 millions de francs) et d'autre part, des intérêts des prêts d'intervention (118,4 millions de francs).

Les paiements relatifs aux interventions se sont élevés en 1992 à 4.730,99 millions de francs, soit 84,6 % du total des dépenses, dont 44,4 % par l'intermédiaire de subventions (2.481,8 millions de francs) et 29,2 % par l'intermédiaire de prêts et avances d'interventions (1.634,1 millions de francs).

2. Bilan global d'intervention

• Depuis leur création jusqu'en 1992, les agences ont alloué aux usagers de l'eau un montant global d'aides de 52,7 milliards de francs.

1. Cf annexe jaune au Projet de loi de finances pour 1994. *Compte rendu d'activité des agences de l'eau pour l'année 1992.*

Cette aide a permis de financer des travaux pour l'amélioration de la qualité des eaux pour 41,7 milliards de francs (soit 79,1 % du total) et des travaux pour l'aménagement des ressources en cours pour 11 milliards de francs.

• Pour la seule année 1992, les aides d'intervention engagées par les agences ont atteint 6.820 milliards de francs, en progression de 24,9 % par rapport à l'année précédente.

• Dans le cadre du VIème programme des agences, les aides consenties aux communes en 1992 pour l'amélioration de la qualité des eaux ont atteint 1.079 millions de francs pour les stations d'épuration, et 1.649 millions de francs pour les réseaux d'assainissement (soit respectivement + 17,9 % et + 55,0 % par rapport à 1991).

S'agissant de l'aménagement des ressources en eau, le niveau des aides engagées en 1992 s'est élevé à 1.749,9 millions de francs, soit une progression de 65,6 % par rapport à 1991.

• En 1993, le total des interventions devrait s'élever à 8.237,0 millions de francs, dont 6.733,3 millions de francs (soit 81,7 %) au titre de l'amélioration de la qualité des eaux et 1.503,7 millions de francs au titre de l'aménagement des ressources en eau.

Au sein des interventions contre la pollution, les efforts portent en priorité sur les réseaux de collecte : 2.062,7 millions de francs en 1992, soit 25,0 % du total des interventions.

Viennent ensuite les aides aux stations d'épuration des collectivités locales (1.586,0 millions de francs), les primes d'épuration (1.350,4 millions de francs) et l'épuration industrielle (1.247,1 millions de francs).

Les aides en faveur de l'alimentation en eau potable s'élèvent à 871,4 millions de francs.

Avec 3.084,0 millions de francs d'interventions, l'agence Seine-Normandie est l'agence la plus importante :

- Seine-Normandie	3.084,0 MF
- Rhône-Méditerranée-Corse	1.436,0 MF
- Loire-Bretagne	1.203,8 MF
- Rhin-Meuse	1.193,9 MF
- Adour-Garonne	758,5 MF
- Artois-Picardie	560,8 MF.

3. Perspectives du VIème programme d'intervention (1992-1996)

Le total des interventions prévues par le *VIème programme* s'élève à 44.462,2 millions de francs, dont 39.963,1 millions de francs au titre de l'amélioration de la qualité (soit 90 % du total), et 7.499,1 millions de francs pour l'amélioration de la ressource.

L'agence Seine-Normandie reste dotée du programme le plus important avec 17.086,0 millions de francs.

Les objectifs retenus dans le VIème programme sont les suivants :

a) Relever le niveau de la collecte et du traitement des eaux usées domestiques : 44 milliards de francs

L'objectif prioritaire du plan national pour l'environnement fixe à 65-70 % le taux d'élimination de la pollution des eaux usées domestiques par les stations d'épuration, à l'horizon de la décennie.

Dans la directive européenne de 1991, les Etats membres se sont engagés à achever la collecte et le traitement des eaux usées urbaines d'ici 2005.

Dans les zones déclarées sensibles, un traitement renforcé de l'azote et du phosphore sera mis en oeuvre.

Pour la France, le montant des investissements induits par la directive européenne a été estimé à 25 milliards de francs pour les stations d'épuration et à 50 milliards de francs pour les réseaux d'assainissement.

Dans le VIème programme, plus de la moitié des moyens d'intervention des agences sera consacré au rattrapage du retard d'équipement en réseaux de collecte (27 milliards de francs de travaux) et le solde aux stations d'épuration (17 milliards de francs de travaux) ainsi qu'à la promotion de l'assainissement en milieu rural et à une première étape de prévention des pollutions dues aux eaux pluviales en milieu urbain.

Ces actions sont en général menées dans le cadre de contrats pluriannuels entre les agences de l'eau et les collectivités locales (communes, conseils généraux et parfois conseils régionaux).

b) Intensifier la réduction des rejets industriels : 10,6 milliards de francs

Avec un taux de dépollution proche de 70 % pour les matières oxydables, l'industrie rejette dans le milieu naturel une pollution équivalente à celle des usagers domestiques. La réduction des rejets classiques sera poursuivie. Les rejets d'azote et de phosphore devront

être fortement diminués, notamment dans les zones sensibles. Enfin, la lutte pour l'élimination des rejets toxiques devra être intensifiée, en application des décisions de la troisième conférence sur la Mer du Nord et des dispositions de la convention de Barcelone sur la Méditerranée.

Le montant des travaux envisagés par les industriels sur la période du VIème programme, tenant compte de ces exigences internationales accrues, devrait se situer aux alentours de 10,6 milliards de francs.

Ceci devrait permettre de sensiblement doubler le rythme actuel de réduction des rejets toxiques, de promouvoir les technologies propres et de favoriser la prévention des pollutions accidentelles.

Les secteurs de la pâte à papier, du traitement de surface et de la chimie devraient être parmi les principaux bénéficiaires de ces nouvelles dispositions.

c) Engager la lutte contre les pollutions d'origine agricoles : 1,2 milliard de francs

La pollution d'origine agricole contribue à la dégradation de la qualité des eaux superficielles et souterraines. Le VIème programme prévoit que l'agriculture soit progressivement bénéficiaire du dispositif des agences de l'eau, en tenant compte de la réglementation des installations classées et des objectifs de la directive européenne concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Les actions envisagées concernent la mise en conformité des exploitations d'élevage, et l'amélioration des pratiques culturales de fertilisation des sols.

Le montant des aides inscrit aux programmes des agences de l'eau pourrait s'élever à 1,2 milliard de francs d'ici 1996, en fonction des conditions d'aboutissement des discussions menées avec les organisations professionnelles agricoles.

d) Protéger la santé dans l'alimentation en eau potable : 15 milliards de francs

D'ici la fin du VIème programme, les consommateurs devront disposer en permanence d'une eau conforme aux normes de potabilité. La sécurité des approvisionnements et la protection des captages seront mieux assurées.

Pour y parvenir, les communes devront consentir des investissements importants, dont le montant a été évalué à un peu moins de 15 milliards de francs.

e) Améliorer la gestion de la ressource en eau : 6,1 milliards de francs

Cet objectif intéresse prioritairement les bassins à vocation agricole de Loire-Bretagne et d'Adour-Garonne confrontés à des déséquilibres

importants révélés par les épisodes de sécheresse des dernières années.

Le programme a été complété par des dispositions financières visant à faciliter l'utilisation des réserves hydroélectriques d'EDF et à encourager les économies d'eau.

Le total des investissements prévus représente 6,1 milliards de francs.

*f) Entretien et réhabiliter les milieux aquatiques :
2,1 milliards de francs*

La reconquête des milieux aquatiques et la restauration de leur équilibre biologique nécessitent la mise en place de moyens nouveaux, notamment pour répondre à l'objectif de préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides inscrit dans la loi sur l'eau.

Pour financer le VIème programme, le montant global du produit des redevances correspondant aux orientations approuvées par le Gouvernement est de 34,7 milliards de francs sur cinq ans.

Compte tenu de l'ampleur exceptionnelle de ces programmes, le Gouvernement a autorisé les agences à percevoir, dans un premier temps, les montants de redevances proposés pour les trois premières années soit 4,80 milliards de francs en 1992, 6,3 milliards de francs en 1993 et 7,04 milliards de francs en 1994, pour les six bassins.

L'arbitrage du Premier ministre a par ailleurs prévu une évaluation à mi-parcours sur la base de laquelle le Gouvernement statuera fin 1993 sur le rythme de progression ultérieure des redevances et le calendrier du programme.

L'évaluation portera sur l'état d'avancement réel des travaux, l'évolution de l'endettement des collectivités locales, l'évolution du prix de l'eau, l'évolution du degré de respect de nos engagements internationaux.

La préparation du dossier d'évaluation fait l'objet d'un travail régulier associant toutes les agences. Le Gouvernement a confié la préparation de sa décision à une mission d'évaluation constituée conjointement par les ministres de l'économie, du budget et de l'environnement.

C. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI SUR L'EAU

La mise en oeuvre de la *loi sur l'eau du 3 janvier 1992* souffre de l'ampleur du nombre de décrets d'application qu'elle nécessite, et dont la publication, à ce jour non achevée, constitue une des priorités du ministère.

Sur les 25 décrets prévus, 5 sont actuellement publiés au Journal Officiel :

- *décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992* relative à la suspension provisoire des usagers de l'eau ,

- *décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992* relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ,

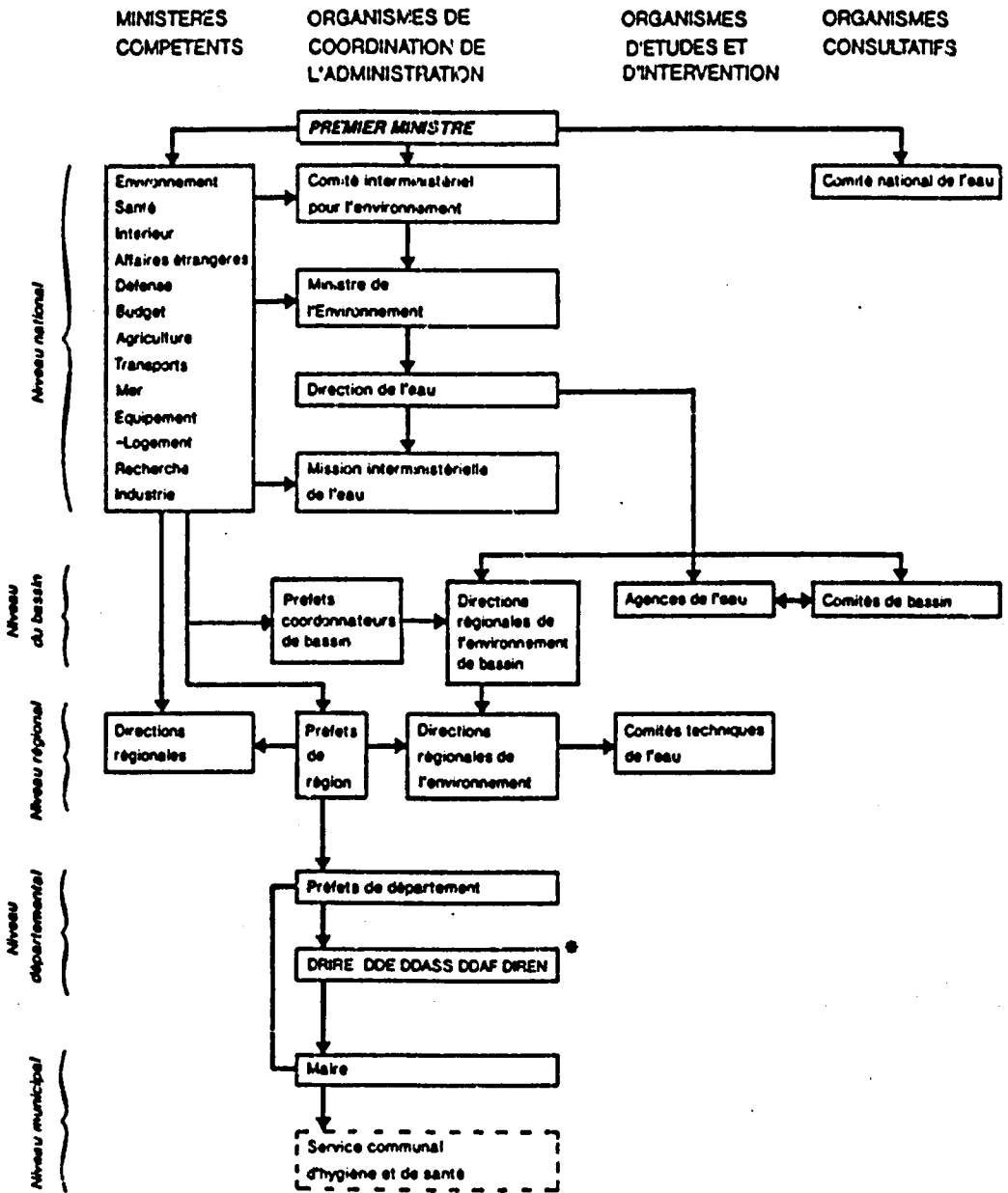
- *décret n° 93-742 du 29 mars 1993* relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration ,

- *décret n° 93-1038 du 27 août 1993* relatif à la pollution de l'eau contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Six décrets sont actuellement soumis à contresens simultané ; ils concernent la réforme de tarification de l'eau distribuée, l'information des consommateurs, les enclos piscicoles, et les compétences des collectivités locales.

Dix autres textes sont en cours d'élaboration.

STRUCTURES ADMINISTRATIVES DANS LE DOMAINE DE L'EAU



- * DRIRE — Direction régionale de l'industrie et de la recherche
- DDE — Direction départementale de l'équipement
- DDASS — Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
- DDAF — Direction départementale de l'agriculture et des forêts
- DIREN — Direction régionale de l'environnement

CHAPITRE V

PROTECTION DE LA NATURE

(action 12)

Les moyens destinés à l'action "*protection de la nature*" s'élèvent à 425,7 millions de francs en moyens de paiement, ce qui représente 26,0 % du budget global du ministère, et correspond à une progression de 13,6 % par rapport au budget voté pour 1993.

Les autorisations de programme, qui s'élèvent à 320,7 millions de francs, soit 38 % du total des autorisations de programme du budget, sont en progression de 18,4 % par rapport à 1993.

Cette évolution globale, qui traduit la priorité particulière donnée au Conservatoire de l'Espace, du littoral et des rivages lacustres, ainsi qu'aux parcs naturels, recouvre également une redistribution notable des crédits entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

Protection de la nature
Dépenses ordinaires

(millions de francs)

	Credits votés pour 1993	Credits demandés pour 1994	Evolution (en %)
Titre III : Dépenses de fonctionnement	140,83	145,88	+ 3,6
34 20 Article 60 : <i>Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien</i>	26,96	25,62	4,9
34 97 <i>Remboursements à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement</i>			
Article 50 Office national de la chasse	3,25	6,02	+ 85,2
36 41 <i>Subventions de fonctionnement</i>			
Article 10 Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	13,24	14,04	+ 6,0
Article 20 Parcs nationaux	96,88	33,76	+ 3,0
37-02 <i>Instances consultatives nationales</i>			
Article 20 Conseil national de la protection de la nature	0,5	0,43	14,0
Titre IV : Dépenses d'intervention	27,86	30,39	+ 9,1
44 10 <i>Subventions de fonctionnement</i>			
Article 20 Protection de la nature et des paysages	16,14	14,92	- 7,6
Article 40 Parcs naturels régionaux	11,72	15,47	+ 32,0
Total dépenses ordinaires	168,69	176,27	+ 4,5

Protection de la nature
Dépenses en capital

(millions de francs)

	Credits votés pour 1993		Credits demandés pour 1994		Evolution	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	39,40	30,05	40,59	26,64	- 3,0	- 11,3
57-20 Article 60 : <i>Etudes, acquisitions et travaux d'équipement</i>	37,3	28,05	38,7	25,0	+ 3,7	- 10,9
57-50 Article 20 : <i>Etudes</i>	2,10	2,00	1,89	1,64	10	- 18,0
Titre VI : Subventions d'investissement	231,5	169,53	280,1	221,63	+ 21,0	+ 30,7
67-20 Article 60 : <i>Subventions d'équipement</i>	75,36	27,69	95,10	59,13	+ 26,2	+ 113,5
67 41 <i>Subventions d'équipement</i>						
Article 10 Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	120,0	110,0	135,0	119,5	+ 12,5	+ 8,6
Article 20 Parcs nationaux	36,14	31,84	50,0	43,00	+ 38,3	+ 35,0
Total dépenses en capital	270,9	199,58	320,69	248,27	+ 18,4	+ 24,4

L'essentiel des dépenses ordinaires de l'action "*protection de la nature*" est affecté aux parcs nationaux et régionaux, tandis que la majeure partie des crédits d'équipement est allouée au Conservatoire du Littoral.

S'agissant notamment des dépenses d'investissement, votre Rapporteur continue de regretter la globalisation d'une part importante des crédits sous le qualificatif "*protection de la nature*", qui rend parfois difficile une analyse détaillée et concrète.

Ainsi, le "*dégagement de moyens importants en faveur de la protection de la nature*", pour reprendre les termes du ministère, recouvre :

- s'agissant des "*crédits d'études, acquisitions et travaux d'équipement*", inscrits au chapitre 57-20, article 60, des mesures aussi diverses que :

- "*actions dans le domaine de l'Etat ou à la charge de l'Etat- en matière de conservation, de réhabilitation des paysages, de parcs nationaux, de réserves naturelles, d'espaces et d'espèces protégés, notamment le développement de l'Observatoire scientifique du patrimoine national*" ;

- "*actions cynégétiques*" ;

- "*études nationales visant à la mise en place de mesures de protection à caractère contractuel sur les milieux naturels*" ;

- s'agissant des "*subventions d'équipement*" inscrites au chapitre 67-20, article 60 des actions aussi multiples que :

- "*Subventions pour aménagement, réhabilitation, observation et gestion des paysages*" ;

- "*subventions aux parcs naturels régionaux, aux organismes publics ou privés gérant des réserves naturelles ou poursuivant des actions en faveur de la faune, de la flore et de la chasse* ;

- "*la participation financière de l'Etat au titre de la politique contractuelle relative aux protections et modes spécifiques de gestion adaptés aux sensibilités des milieux à préserver, notamment pour satisfaire aux obligations européennes*" ;

- "*la mise en valeur des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique*" ;

- "*la diffusion des inventaires auprès des administrations, des collectivités et des personnes susceptibles d'intervenir sur les milieux naturels*"

Les réponses apportées à la question de votre Rapporteur concernant la politique envisagée par le ministère en matière de protection de la nature confirment les difficultés d'interprétation concrètes d'un langage sans doute trop général :

-Au cours de l'année 1994, le ministère de l'environnement renforcera la cohérence de ses actions en matière de préservation de la diversité biologique tout en améliorant la qualité du débat dans le cadre de l'évaluation environnementale des grands projets d'infrastructures et d'une manière générale, de toute modification significative des milieux, cette politique s'insérant dans une démarche volontaire et originale de reconquête des paysages de France.-

A. LES PRINCIPAUX AXES DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

La politique du ministère, s'agissant de la protection de la nature, devrait être axée autour des trois objectifs suivants :

1. Préservation de la diversité biologique

Conformément à la *Convention sur la diversité biologique* signée à Rio, et à la *directive communautaire du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore*, le ministère entend renforcer le réseau d'espaces naturels protégés qui fera partie désormais du réseau communautaire Natura 2000.

C'est dans cette optique que sont privilégiés cette année les moyens du Conservatoire du littoral, tandis que les Parcs nationaux feront l'objet d'une réflexion approfondie, qui pourrait déboucher sur un débat au Parlement.

2. Evaluation environnementale

Le ministère entend utiliser les outils qui permettent d'évaluer les conséquences sur l'environnement de tous les grands projets d'infrastructures, définir les moyens juridiques d'intervenir le plus en amont possible, et enfin assurer la cohérence des instruments juridiques de protection et de gestion des espaces naturels et ruraux, des paysages et des sites, en particulier au niveau départemental.

3. Réhabilitation et conservation des paysages

La nouvelle politique du paysage, telle que définie notamment par la *loi du 8 janvier 1993*, repose sur les objectifs suivants :

- instauration de directives paysagères et mise en place avec les collectivités locales de chartes paysagères ,
- création d'un observatoire permanent du paysage ;
- réhabilitation des sites paysagers de référence ,
- rénovation du paysage urbain (notamment entrées de villes) ,
- mise au point, dans le cadre communautaire, de mesures de gestion des espaces agricoles destinées à permettre le maintien d'activités compatibles avec l'équilibre des milieux naturels et d'un paysage rural de qualité.

A cet égard, les *parcs naturels régionaux* sont appelés à jouer un rôle essentiel.

B. LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

Les moyens affectés au Conservatoire du littoral représentent 10 % environ des moyens de fonctionnement affectés à la *protection de la nature*, et plus de la moitié des crédits affectés aux dépenses d'équipement.

Le ministère de l'Environnement entend faire du développement des moyens du Conservatoire du Littoral une priorité de l'exercice 1994. Celui-ci devrait en effet jouer un rôle majeur dans le cadre de la politique de préservation de la diversité biologique.

Depuis sa création en 1975, les moyens financiers d'acquisitions du Conservatoire du littoral sont passés de 78,3 millions de francs à 70,8 millions de francs en 1992. Cette progression apparente de 3,2 % a représenté en réalité une baisse de plus de 20 % de sa capacité d'intervention, compte tenu de l'évolution des prix du foncier en bord de mer.

De fait, de 1975 à 1991, la surface moyenne d'acquisition du littoral est passée de 2.700 hectares à 1.250 hectares.

La situation budgétaire actuelle du Conservatoire du littoral ne lui permet pas encore de remplir pleinement la mission essentielle qui lui est confiée. Or il est prévu d'étendre ses compétences aux terrains riverains des deltas et estuaires maritimes d'ici juin 1994.

En 1993, la majoration de 10 % des autorisations de programme (11 millions de francs) n'avait pas compensé les annulations intervenues sur les crédits votés en 1992 (- 48,6 millions de francs). Seule la majoration d'1 million de francs des crédits par voie parlementaire a permis d'éviter que le budget 1993 ne soit établi en déficit.

Les crédits prévus pour 1994 devraient assurer une progression significative des moyens du Conservatoire, à condition qu'ils ne fassent pas à nouveau, comme pour les deux précédents exercices, l'objet d'annulations au titre de la régulation budgétaire.

Ainsi, les autorisations de programme du *chapitre 67-41, article 10*, destinées à l'acquisition et à l'aménagement de terrains, minorées de 10 millions de francs par la loi de finances rectificative, sont majorées de 25 % par le présent projet de loi de finances et passent de 108 millions de francs à 135 millions de francs. Parallèlement, les crédits de paiement passent de 108,0 à 119,5 millions de francs.

Les subventions de fonctionnement du *chapitre 36-41, article 10*, sont majorées de 6,0 % et atteignent 14,04 millions de francs.

Conservatoire du littoral

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits régulés 1993	Crédits demandés pour 1994
<i>Chapitre 38-41, article 10 :</i> Subventions de fonctionnement	13,24	13,24	14,04
<i>Chapitre 67-41, article 10 :</i> Subventions d'équipement			
AP	120,0	110,0	135,00
CP	110,0	52,0	119,5

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire de l'Espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public administratif, chargé de "*mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique*"

Il peut procéder à des acquisitions de terrains, mais il est également garant de la qualité des sites et de certains équilibres écologiques

La détermination des sites qui doivent rester "naturels" ne relève pas du Conservatoire, mais résulte de la réglementation en vigueur, des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S D A U) et des plans d'occupation des sols (P O S.)

C'est donc aux autorités compétentes en matière d'urbanisme qu'il revient de déterminer les zones affectées à l'urbanisation et à l'équipement. Le Conservatoire peut faire valoir, le cas échéant, les arguments qui militent en faveur d'un classement en zone naturelle.

S'agissant de la politique d'acquisition de terrains, le Conservatoire s'appuie sur les Conseils de Rivages, composés d'élus départementaux et régionaux, chargés d'examiner les opérations à soumettre au Conseil d'administration du Conservatoire, organisme paritaire qui arrête le programme d'acquisitions.

Le Conservatoire ne gère pas lui-même les terrains qu'il possède, mais passe convention avec les collectivités locales, ou avec d'autres organismes.

Au 28 septembre 1992, le Conservatoire se trouvait propriétaire de 40.227 hectares d'espaces naturels, fragiles ou menacés, qui concernent 305 sites et assurent la protection de 543 kilomètres de rivages (soit 6,7 % du linéaire côtier) : dunes, marais, vasières, îles, îlots, bois, landes

Parmi les acquisitions les plus spectaculaires, on peut citer :

- le parc ornithologique de Marquenterre (Somme)
- les sites du débarquement en Normandie
- l'île Miliou sur la Côte de granit rose
- la baie d'Audierne
- les Marais d'Yves et de Brouage (Charente Maritime)
- le Domaine de Certes sur le Bassin d'Arcachon
- la Palissade et l'Étourneau en Camargue
- le jardin du Rayol (Var)
- le massif des Agriates en Haute Corse

La taille des terrains acquis se répartit comme suit :

- 4 sites de superficie supérieure à 1 000 ha
- 11 sites compris entre 500 et 1 000 ha
- 110 sites compris entre 50 et 500 ha

Le coût global de ses acquisitions a été de 935 millions de francs courants.

C. LES PARCS NATURELS

1. Les parcs nationaux (1)

Les parcs naturels nationaux, appelés eux aussi à jouer un rôle essentiel dans la nouvelle politique de préservation de la diversité biologique, feront en 1994 l'objet d'une réflexion généralisée portant à la fois sur le contenu des nouveaux parcs en gestation, sur les limites de certains parcs existants et sur la définition de garanties scientifiques et relatives à la politique de protection.

Celle-ci pourrait déboucher sur un débat au Parlement et d'éventuelles mesures législatives.

De fait, les moyens affectés aux parcs nationaux dans le budget 1994 progressent de 3 %, s'agissant des subventions de fonctionnement et de 8 %, s'agissant des autorisations de programme. La majoration des autorisations de programme est notamment destinée à la modernisation des équipements d'accueil et de réhabilitation des grands sites naturels, et à la préfiguration du nouveau parc envisagé en Guyane.

Parcs naturels nationaux

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution
Chapitre 38-41, article 20 :			
. Subventions de fonctionnement	96,88	99,76	+ 3,0
Chapitre 67-41, article 20 :			
. Subventions d'équipement :			
AP	36,14	50,0	+ 38,3
CP	110,0	119,5	+ 8,6

1. Par ordre de création : Vanoise, ile de Port-Cros, Pyrénées-Occidentales, Cévennes, Ecrins, Mercantour, Guadeloupe.

2. Les parcs régionaux ⁽¹⁾ et réserves naturelles ⁽²⁾

Les parcs naturels régionaux et les réserves naturelles, voient leurs crédits d'intervention, inscrits au *chapitre 44-10, article 40*, minorés de 2,65 millions de francs au titre de la révision des services votés, tandis qu'ils bénéficient parallèlement de 10 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires au titre des subventions d'équipement inscrites au *chapitre 67-20, article 60*. Les crédits de paiement inscrits sur ce chapitre font plus que doubler et passent de 24,3 à 59,13 millions de francs.

Les parcs régionaux seront appelés à jouer un rôle important dans la politique de réhabilitation et de préservation des paysages, notamment en aidant à la mise au point des mesures qui permettront le maintien de la valeur des paysages ruraux et culturels caractéristiques des contrées françaises.

Votre Rapporteur souhaite ici souligner que l'objectif de développement des missions des parcs régionaux doit, s'il se veut efficace, s'accompagner d'une certaine remise en ordre des règles de gestion financière.

Trois problèmes importants caractérisent en effet la gestion des parcs régionaux, de façon quasi généralisée ;

- le décalage excessif entre les autorisations de programme et les crédits de paiement ;

- une répartition différenciée des crédits entre plusieurs ordonnateurs secondaires ;

- les retards importants pris par le ministère du Budget dans la répartition des crédits d'équipement en provenance du FIQV, qui oblige généralement à des reports sur l'exercice suivant, fort dommageables pour la mise en oeuvre des programmes.

1. Le nombre des parcs naturels régionaux s'élève à 25. Ces parcs, qui concernent vingt régions et quarante-neuf départements, couvrent 3,5 millions d'hectares, soit environ 7 % du territoire national. Les parcs naturels régionaux bénéficient à la fois d'une subvention directe du ministère, et d'une dotation du FIQV d'un montant à peu près équivalent.

2. Le nombre des réserves naturelles s'élève à 113.

CHAPITRE VI

QUALITE DE LA VIE

(action 51)

Les moyens destinés à l'action "*Qualité de la vie*" s'établissent à 116,89 millions de francs en moyens de paiement, soit 7,1 % du budget du ministère, et à 92,95 millions de francs en autorisations de programme, soit 11 % du montant total alloué au ministère.

Rapportée au budget voté de 1993, cette évolution correspond à une augmentation de 3,4 % des autorisations de programme et à une diminution de 10,2 % des crédits de paiement. Certes, rapporté au budget corrigé, ceux-ci sont en augmentation de 32,0 %, compte tenu de l'importance des annulations opérées sur cette action en cours d'exercice 1993.

Qualité de la vie

1. Dépenses ordinaires

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993		Crédits demandés pour 1994		Evolution (en %)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Titre III	8,325		7,592		- 8,8	
34-20-10 - Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien - Qualité de la vie, qualité de l'environnement, formation, sensibilisation	4,175		3,547		- 15,0	
34-97 - Remboursements à divers établissements publics de dépenses effectuées dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement						
Article 60 - Gestion du parc de Sevrin	2,900		2,974		+ 2,5	
37-02 - Instances consultatives nationales						
Article 10 - Conseil pour les droits des générations futures	0,750		0,642		- 14,4	
Article 30 - Conseil national du bruit	0,500		0,429		- 14,2	
Titre IV	30,698		25,347		- 17,4	
44-10 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions (1)						
Article 10 - Qualité de l'environnement - Développement de la participation à la protection de la nature et de l'environnement	23,680		20,135		- 15,0	
Article 32 - Organismes poursuivant une action dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement	0,888		0,755		- 15	
Article 50 - Qualité de l'environnement, formation, sensibilisation	6,130		5,212		- 15	
Total dépenses ordinaires	39,023		32,939		- 15,8	

(1) *Nouvel exemple de classification nécessaire... Votre Rapporteur s'interroge sur la logique qui conduit à trouver sous l'intitulé "protection de la nature" (action 12), des actions qui relèvent de l'action "qualité de la vie".*

2. Dépenses en capital

(millions de francs)

	Credits votés pour 1993		Crédits demandés pour 1994		Evolution (en %)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Titre V	4,400		4,200		- 4,5	
57-20 - Etudes, acquisitions et travaux d'équipement						
Article 10 - Qualité de la vie, qualité de l'environnement, information, formation, actions dans le domaine du bruit	4,400		4,200		- 4,5	
Titre VI	85,45		76,73		+ 4,6	
65-50 - Article 10 - Fonds d'intervention pour la qualité de la vie	55,0		64,5		- 9,1	
67-20 - Subventions d'équipement						
Article 10 - Qualité de la vie, qualité de l'environnement, actions dans le domaine du bruit	30,45		12,23		+ 29,2	
Total dépenses en capital ..	89,85		80,93		+ 3,4	

A. LA NETTE REDUCTION DES DEPENSES ORDINAIRES DE CARACTERE GENERAL

La révision des services votés a tout particulièrement touché les dépenses affectées à l'action "*qualité de la vie*" aux titres III et IV.

La totalité des chapitres budgétaires concernés, dont l'affectation reste souvent abstraite, voit leur dotation diminuer de 15 % en moyenne par rapport au budget voté initialement pour 1993.

Seules les subventions de fonctionnement affectées, de manière plus concrète, à la gestion du parc de Sevran, sont majorées de 2,5 %, mais ils représentent moins de 10 % du total des dépenses ordinaires affectées à cette action.

L'essentiel demeure en effet affecté au "*développement de la participation à la protection de la nature et de l'environnement*", intitulé au demeurant assez général, mais qui recouvre pourtant 61,1 % du total des dépenses ordinaires de cette action.

B. LE RECENTRAGE DES MOYENS DU FONDS D'INTERVENTION POUR LA QUALITE DE LA VIE (FIQV)

Les crédits affectés au FIQV enregistrent une forte réduction par rapport à la dotation initiale 1993 : de 55,0 à 50,0 millions de francs pour les autorisations de programme, soit une diminution de 9,1 %, et surtout de 64,5 à 47,0 millions de francs pour les crédits de paiement, soit une diminution de 27,1 %.

Le souci d'améliorer le suivi de la mise en oeuvre des contrats de plan et de redonner au FIQV sa vocation première a conduit en effet le ministère à faire sortir du *chapitre 65-50* les crédits prévus pour les contrats de plan, pour les affecter directement sur les dotations budgétaires correspondantes.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette évolution, déjà entamée d'ailleurs lors des précédents exercices.

L'intervention de plusieurs ministères dans l'affectation et la répartition des crédits FIQV, la nécessité de passer par l'intermédiaire d'un comité interministériel souvent tardivement réuni, ne sont pas en effet des garanties d'efficacité d'emploi des fonds budgétaires.

En outre, notamment dans le cadre des opérations contractées pendant le Xème plan, le ministère de l'environnement a eu volontiers tendance à utiliser la dotation FIQV comme un "chapitre réservoir" à partir duquel il abondait certaines lignes insuffisamment dotées du budget de l'environnement. Cette pratique a notamment été dénoncée par la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution du budget pour 1992.

L'analyse des opérations retenues pour un financement FIQV en 1992 (dernier exercice connu en totalité à ce jour) fait apparaître que, pour un montant total d'opérations de 1.185,9 millions de francs, la participation du FIQV a été de 73,36 millions de francs, soit 6,2 %. Moins d'un tiers (28,3 %) des opérations seulement a concerné la mise en application des contrats de plan Etat-régions et engagements contractuels assimilés, domaine dans lequel la participation du FIQV a atteint 13,4 % du financement total. En revanche, le FIQV a participé de façon importante au financement de la conférence de Rio.

Opérations retenues pour un financement FIQV 1992

	Montant total (millions de francs)	Montant FIQV (millions de francs)	Part FIQV (en %)
- Contrats de plan Etat-régions et engagements contractuels assimilés	335,49	45,00	13,4
- Accompagnement de la conférence de Rio (juin 1992)	44,83	10,08	22,5
- Poursuite du programme-partenariat dont chartes pour l'environnement	755,50 700,00	14,30 8,50	1,5 1,2
- Prolongement du programme éducation à l'environnement et formation aux métiers de l'environnement et du programme sites et paysages	30,20	3,58	11,8
- Autres opérations	14,27	0,40	2,8

Le Fonds d'intervention pour la qualité de la vie

Créé par le décret du 6 mars 1978, modifié par le décret du 2 décembre 1982, le FIPV a pour objet de :

-favoriser les actions expérimentales et innovantes menées par les différents départements ministériels qui tendent à mettre en valeur et à protéger les sites naturels, à lutter contre les pollutions et les risques résultant de l'activité des différents agents économiques, à favoriser les actions d'initiation de formation et d'information des citoyens en matière d'environnement, en liaison avec les associations concernées, améliorer les rythmes de vie dans leur incidence sur l'environnement-

Cette mission a été confirmée par le décret du 3 mars 1993 :

-favoriser les actions expérimentales et innovantes menées par les différents départements ministériels, notamment en liaison avec les collectivités locales, les entreprises ou les associations-

Les dotations affectées au FIQV sont réparties sur décision d'un **Comité Interministériel de la Qualité de la Vie** (CIQV) devenu depuis 1993 Comité interministériel pour l'Environnement, en vue d'**apporter un financement complémentaire à des opérations à caractère interministériel** tendant à améliorer la qualité de la vie et l'environnement

Jusqu'en 1982, le FIQV était alimenté, pour une part importante (72 % des ressources totales en 1982), par un prélèvement non fiscal sur les sommes engagées au Pari mutuel urbain. En 1982, la décision de budgétiser totalement le FIQV a été prise au motif que la création du Loto risquait d'entraîner une réduction tendancielle des recettes du PMU.

Le FIQV est désormais alimenté par la seule dotation budgétaire inscrite au chapitre 65-50, article 10, du ministère de l'environnement.

L'activité du FIQV nécessite toutefois l'intervention de plusieurs départements ministériels

- La gestion administrative et financière du FIQV est assurée par la direction des ressources humaines des moyens et de la qualité de la vie du *ministère de l'environnement*.

- Les opérations financées avec l'aide du FIQV peuvent relever, pour leur exécution, aussi bien des services de l'environnement que de ceux d'*autres départements ministériels*.

- La mise à disposition des services des crédits attribués par le FIQV nécessite un *arrêté de répartition du ministre du budget*.

- Les documents budgétaires et comptables nécessaires à cet effet sont établis par la direction financière du *ministère de l'équipement*

C. LE DEVELOPPEMENT DU PARTENARIAT AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES

Les subventions d'équipement du *chapitre 67-20, article 10*, sont les seules à bénéficier d'une progression de leurs crédits au sein de l'*action 12*. Par rapport à la dotation initiale 1993, les autorisations de programme sont en effet majorées de 29,2 % et atteignent 39,35 millions de francs, tandis que les crédits de paiement, majorés de 2,8 %, s'élèvent à 24,8 millions de francs.

Cette évolution traduit la volonté du ministère de développer le dispositif des *chartes pour l'environnement et la qualité de la vie* signées avec les communes, groupements de communes ou départements, et ce sur crédits budgétaires directs, de préférence au recours à l'intermédiaire du FIQV.

Il convient de rappeler ici que les lois de décentralisation n'ont que très partiellement traité de l'environnement. Les lois intervenues depuis (eau, déchets, bruit, carrières, paysages), sans opérer de transferts significatifs de compétences, ont plutôt tendu à renforcer les pouvoirs des communes dans la gestion de l'environnement.

En l'état actuel du droit, les compétences en matière d'environnement apparaissent donc partagées de façon inégale entre l'Etat et les communes, les collectivités intermédiaires (département et région) ne disposant pour leur part que de compétences secondaires.

L'état de la pratique révèle cependant une volonté d'intervention croissante des départements et des régions.

Une réflexion d'ensemble a été engagée sur ce point, qui devrait conduire à l'établissement d'un projet de loi.

Les chartes pour l'environnement ⁽¹⁾, mises en oeuvre depuis 1990, correspondent à des actions contractuelles passées entre l'Etat et les collectivités territoriales, initialement plus particulièrement les communes, et de préférence dans le domaine de l'environnement urbain.

Aujourd'hui, ces chartes concernent tous les niveaux du territoire (communes urbaines ou rurales, départements, régions). Elles permettent au ministère de concentrer ses efforts et ceux des établissements publics sous tutelle (notamment ADEME, agences de

1. Plans municipaux et départementaux d'environnement, puis chartes pour l'environnement et la qualité de la vie.

bassin) dans le cadre d'une démarche de contrats d'objectifs conforme à celle des contrats de plan Etat-régions.

Depuis le début de 1993, neuf chartes pour l'environnement et quatorze conventions d'études en vue de préparer la signature d'une charte ont été signées :

Chartes

MULHOUSE (68) le 30.10.1992
CHERBOURG (Communauté urbaine) (50) le 27.01.1993
AURILLAC (district) (15) le 8.02.1993
CHATEAUROUX (36) le 18.02.1993
LONGJUMEAU (91) le 18.02.1993
HAUTE-LOIRE (43) le 19.02.1993
ISSY-LES-MOULINEAUX (91) le 19.02.1993
ATHIS-MONS (91) le 25.02.1993
STRASBOURG (67) le 31.03.1993

Conventions d'études

BIARRITZ (64) le 28.01.1993
LORIENT (56) le 03.02.1993
MONTBELIARD (25) le 09.02.1993
HERICOURT (70) le 18.02.1993
BLAGNAC (31) le 23.02.1993
VALENCE (26) le 03.03.1993
RAMBOUILLET (78) en avril 1993
AMIENS (80) le 02.04.1993
MONTREUIL (93) le 03.06.1993

Appels d'offres lancés pour :

MONTPELLIER (34) le 10.03.1993
CHARLEVILLE-MEZIERES (09) le 10.04.1993
AJACCIO (2A) le 03.06.1993
MARQUISE (62) le 17.06.1993
ARRAS (62) le 09.07.1993

En outre, une cinquantaine de chartes et de conventions d'études sont en négociation et devraient se concrétiser prochainement (fin 1993 ou début 1994).

CHAPITRE VII

PREVENTION DES POLLUTIONS

(action 11)

Les crédits affectés à l'action *prévention des pollutions*, désormais individualisée au sein du budget de l'environnement, s'élèvent à 252,47 millions de francs en moyens de paiement, ce qui représente 15,4 % du budget global du ministère, et correspond à une progression de 6,5 % par rapport au budget voté pour 1993.

Les autorisations de programme, qui s'élèvent à 73,1 millions de francs, soit 8,7 % du total des autorisations de programme du budget, sont en diminution de 44,2 % par rapport au budget voté pour 1993.

Cette évolution recouvre, comme c'est le cas généralement pour les autres "actions" du ministère, une régression sensible des dépenses de fonctionnement, au bénéfice des dépenses d'équipement.

Ainsi, les crédits inscrits au titre III diminuent de 27,6 %. Les crédits du titre IV, marqués par l'individualisation au sein d'un chapitre spécifique des subventions destinées à l'ADEME et à l'INERIS, enregistrent une quasi-stagnation en francs courants.

En revanche, les crédits de paiement des dépenses d'équipement enregistrent une très forte progression (+ 32,3 % pour le titre V, + 41,1 % pour le titre VI). Cette évolution, qui s'accompagne d'une diminution des autorisations de programme, témoigne tout à la fois de la volonté de réajuster le volume des crédits de paiement au montant considérable d'autorisations de programme engagées lors des exercices précédents, sans les crédits correspondants, et au souci de privilégier les opérations d'équipement par rapport aux dépenses de strict fonctionnement.

Prévention des pollutions
I dépenses ordinaires

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Credits demandés pour 1994	Evolution (en %)
Titre III	18,337	13,276	- 27,6
<i>Chapitre 34-20 - Dépenses spécifiques de fonctionnement et d'entretien</i>			
Article 20 - Prévention des risques technologiques et naturels majeurs	4,175	3,547	- 15,0
Article 50 - Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées	9,680	9,253	- 4,4
Article 90 - Programmes de diffusion des connaissances sur les risques (ancien)	4,482	0	ns
<i>Chapitre 34-60 - Article 20 : Information dans le domaine des risques (nouveau)</i>	0	0,476	ns
Titre IV	146,682	147,483	+ 0,5
<i>Chapitre 44-10 - Subventions</i>			
Article 34 - Institut National de l'Environnement industriel et des risques (INERIS)	96,920
Article 70 - Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME)	48,782	..	ns
Article 80 - Prévention des pollutions - Autres subventions	0,980	0,833	- 15
<i>Chapitre 44-20 - Subventions à divers organismes</i>			
Article 10 - INEMIS	99,050	ns
Article 20 - ADEME	47,600	ns
Total dépenses ordinaires	165,019	160,759	- 2,6

Prévention des pollutions
2. Dépenses en capital

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993		Credits demandés pour 1994		Evolution (en %)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Titre V	29,470	18,450	28,900	21,770	- 1,9	+ 32,2
<i>Chapitre 57-20 Etudes, acquisitions et travaux d'équipement</i>						
Article 50 - Pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées	24,470	14,050	22,900	15,970	- 6,4	+ 13,7
<i>Chapitre 57-50 - Article 70 : Etudes concernant la prévention des pollutions et des risques</i>	5,000	2,400	6,000	5,800		
Titre VI	99,530	38,960	44,200	54,960	- 55,3	+ 41,1
<i>Chapitre 67-20 -- Subventions d'équipement</i>						
Article 50 - ADEME	20,630	17,200	25,100	33,130	+ 21,7	+ 92,6
Article 92 - Pollution, nuisances urbaines, éco-produits	68,900	17,760	9,400	11,820	- 86,3	- 33,4
Article 95 - INERIS				2,100	ns	ns
Article 97 - Prévention des risques technologiques et naturels majeurs	10,000	4,000	9,700	7,910	- 3	+ 97,7

Les moyens consacrés à la politique de prévention des pollutions et des risques sont en majorité affectés à l'ADEME. Il convient en outre de noter que, dans le domaine de la prévention des pollutions, l'effort de l'Etat transite en partie par les ministères de l'Intérieur et de l'Industrie.

**A. L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA
MAITRISE DE L'ENERGIE (ADEME)**

Le budget 1994 est marqué par l'individualisation, au sein de l'action 11, des subventions de fonctionnement affectées à l'ADEME au sein d'un chapitre 44-20 nouveau : "Subventions à divers organismes".

Ces subventions sont majorées de 1,03 million de francs (soit 2,1 % de la dotation votée en loi de finances initiale 1993).

En outre, l'ADEME bénéficie, sur les subventions d'équipement inscrites au *chapitre 67-20, article 50*, d'une majoration de 21,7 % des autorisations de programme qui lui sont affectées, et qui atteignent 25,1 millions de francs. Parallèlement, les crédits de paiement sont quasiment doublés, passant de 17,2 millions de francs à 33,13 millions de francs.

Cette forte progression des subventions inscrites au seul budget de l'Environnement ne saurait permettre de conclure à une évolution positive. Malgré l'augmentation des ressources en provenance des taxes affectées, le montant global des moyens d'intervention de l'ADEME enregistre en effet en 1994 une diminution de 33,5 %, compte tenu notamment de la chute marquée des crédits en provenance du ministère de l'Industrie (1). Dans le secteur de la maîtrise de l'énergie et du développement des énergies renouvelables, notamment des recherches sur la filière bois-énergie et celle des biocarburants, les crédits seront évidemment insuffisants.

Crédits budgétaires affectés à l'ADEME

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution (en %)
Budget de l'Environnement :			
Chapitre 44 80, article 10	48,770	47,600	2,4
Chapitre 67 20, article 50 :			
AP	20,630	25,100	+ 21,7
CP	17,200	33,130	+ 92,6
Budget de l'Industrie :			
Chapitre 45 91	94,000	95,000	+ 1,1
Chapitre 62 92 :			
AP	250,000	150,000	- 40
CP	280,000	175,000	- 37,5
Budget de la Recherche :			
Chapitre 45 91	46,037	45,072	2,1
Chapitre 62 92 :			
AP	217,820	158,00	- 27,5
CP	127,809	148,400	+ 16,1
Total			
CP	613,816	544,202	- 11,3
AP	488,45	333,1	- 31,8

1. Lors de son audition par la Commission des finances le 17 novembre 1993, M. Gerard Longuet, ministre de l'Industrie, des P. et T. et du commerce extérieur, a évoqué l'"étrilage" des moyens de l'ADEME par le collectif budgétaire.

L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Créée par la loi n° 90-1130 du 16 décembre 1990, l'ADEME a résulté de la fusion de trois agences :

- l'Agence française de la maîtrise de l'énergie (AFME) ;
- l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED) ;
- l'Agence de la qualité de l'air (AQA).

C'est un établissement public industriel et commercial dont le statut et les missions ont été précisés par un décret du 26 juillet 1991

L'effectif budgétaire autorisé est de 578,5 emplois. Les services à caractère national de l'ADEME sont actuellement implantés à Paris-Vanves, Angers et Valbonne. Le CIAT a récemment retenu le principe de leur délocalisation sur ces deux derniers sites. L'ADEME est par ailleurs présente sur l'ensemble du territoire à travers ses délégations régionales, qui regroupent près de la moitié du personnel de l'agence.

Les missions de l'ADEME

L'ADEME est chargée de l'orientation et de l'animation des recherches technologiques dans les domaines suivants :

- réalisation, d'économies d'énergie et de matières premières, et développement des énergies renouvelables ;
- prévention et lutte contre la pollution de l'air ;
- limitation de la production de déchets, élimination, récupération et valorisation de ces déchets, prévention de la pollution des sols, développement de technologies propres et économes ;
- lutte contre les nuisances sonores.

En accord avec ses ministères de tutelle, l'ADEME s'est fixée quatre programmes d'intervention prioritaires :

- pollution atmosphérique et effet de serre ;
- maîtrise de l'énergie et des pollutions du secteur des transports ;
- énergies renouvelables ;
- prévention, valorisation et traitement des déchets.

Les ressources de l'ADEME

a) Crédits budgétaires

Les crédits budgétaires affectés à l'ADEME sont inscrits, pour près de la moitié, au budget de l'industrie ⁽¹⁾, et pour une moindre part, au budget de la recherche ⁽²⁾ et à celui de l'environnement.

b) Taxes parafiscales

• Taxe sur la pollution atmosphérique ⁽³⁾

Créée par décret n° 91 752 du 26 juillet 1991, cette taxe est assise sur les émissions de certains gaz polluants (composés soufrés, certains composés azotés, acide chlorhydrique). Elle est calculée sur les émissions de l'année précédente et acquittée par les industriels. Le produit pour l'année 1993 est de 180 millions de francs. Le produit attendu pour 1994 est de **150,0 millions de francs**.

• Taxe sur les huiles de base ⁽³⁾

Créée par le décret n° 92-1389 du 30 décembre 1992, cette taxe est assise sur les huiles de base raffinées ou importées en France. Son taux maximum a été fixé à 150 francs par tonne. Un projet de suppression est à l'étude.

• Taxe sur le stockage des déchets

Créée par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets et aux installations classées pour la protection de l'environnement, cette taxe fiscale est perçue depuis 1993 sur les exploitants d'installations collectives de déchets ménagers et assimilés au taux de 20 francs par tonne. Elle ne concerne pas les déchets industriels.

Le produit attendu pour 1993, est de **200 millions de francs**. Il devrait être affecté par l'ADEME aux actions suivantes :

- aide au développement de techniques innovantes de traitement des déchets ménagers et assimilés (13,2 %) ;

- aide aux collectivités pour la réalisation d'équipements du traitement et de valorisation des déchets ;

- participation au financement de la remise en état des sites et sols pollués (3,2 %) ;

- aide aux communes recevant sur leur territoire une nouvelle installation intercommunale de traitement des déchets (12,4 %).

• Taxe sur le bruit au voisinage des aérodromes

Créée par la loi n° 92 1444 du 31 décembre 1992, cette taxe est perçue sur les aéronefs. Son produit attendu pour 1993 est de **24 milliards de francs**. Toutefois, les décrets d'application ne sont pas encore sortis.

(1) Chapitres 45-91 et 62-92 ;

(2) Chapitres 45-92 et 62-92 ;

(3) Inscrite à l'état E du projet de loi de finances

Par ailleurs, votre Rapporteur avait eu à plusieurs reprises, l'occasion de souligner la nécessité de mettre un terme aux difficultés liées à la répartition des pouvoirs entre le directeur général et le président, lesquelles ne pouvaient qu'être amplifiées par l'existence d'une triple tutelle ministérielle.

Le décret n° 93-1206 du 2 novembre 1993 modifiant le décret du 26 juillet relatif à l'ADEME a mis heureusement fin à cette regrettable dyarchie.

Le président du conseil d'administration aura désormais pour mission essentielle la direction de ce conseil, lequel déterminera les grandes orientations de la politique de l'agence (1). Le directeur général assurera la plénitude des fonctions de direction de l'établissement. Enfin, une commission des marchés sera créée pour examiner les conditions de passation des contrats, conventions et marchés.

Cette unification de la structure de direction complète la modification de l'organigramme de l'agence, votée par le conseil d'administration de juin dernier, et l'harmonisation du statut des personnels qui a fait l'objet d'un accord entre les syndicats et la direction générale le 15 octobre 1993.

Le nouveau président du conseil d'administration devrait présenter d'ici la fin du premier trimestre 1994 un contrat d'objectifs entre l'Agence et l'Etat. Celui-ci déterminera les actions prioritaires de l'Agence pour les quatre années à venir.

Il reste que, s'agissant de la gestion, de l'élimination des déchets et de la réhabilitation des sols pollués, qui devraient constituer l'essentiel des missions de l'ADEME, les ressources publiques actuellement affectées à l'ADEME sont à peine suffisantes. Il conviendra donc de définir un mode de financement complémentaire, sans pour autant que ceci se traduise par un nouvel alourdissement des charges des collectivités locales.

1. M. Jacques Vernier, député-maire de Douai, déjà membre du conseil d'administration, succède à ce poste à M. Michel Mousel

L'élimination des déchets

La loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets et aux installations classées pour l'environnement prévoit qu'à compter du 1er juillet 2002, il sera interdit de stocker des déchets autres que des déchets ultimes, c'est-à-dire des déchets de déchets.

Ceci implique, outre la fermeture ou la réhabilitation de 5 500 décharges irrégulières, celle des décharges traditionnelles ⁽¹⁾ qui ne pourront être transformées en installations de stockage de déchets ultimes. Par ailleurs, il faudra créer 200 installations intercommunales de traitement.

Il conviendra également de poursuivre la mise aux normes européennes des usines d'incinération, qui introduisent des spécifications plus sévères pour les rejets dans l'atmosphère et les conditions d'élimination des résidus solides de l'incinération.

Le coût de cette nouvelle politique a été évalué par l'ADEME à **114 milliards de francs d'ici 2002**, ainsi répartis :

- déchets municipaux	52
200 équipements de collecte et tri	6
1.000 déchetteries	32
160 usines d'incinération d'ordures ménagères	11
réhabilitation de 3.000 décharges sauvages	1
traitement de 50 sites pollués lourds	1
- surcoût d'exploitation de la collecte	35
- gestion des déchets industriels banals	20
- gestion des déchets toxiques et ultimes	7

La taxe sur le stockage devrait rapporter dans le même temps 3.044 millions de francs. Le déséquilibre entre la dépense globale et cette ressource implique la nécessaire participation des collectivités locales et des industriels.

A ce titre, plusieurs instruments sont en cours d'élaboration ou de développement :

- les *plans départementaux des déchets ménagers et assimilés*, et les *plans régionaux d'élimination des déchets industriels* ;

- *la récupération des emballages ménagers*

Le dispositif mis en place par le décret du 1er février 1993 prévoit que les producteurs et les importateurs, qui commercialisent des produits dont les destinataires finaux sont les ménages, sont tenus de pourvoir ou de contribuer à l'élimination de l'ensemble de leurs déchets d'emballage. Les industriels concernés peuvent, soit assurer eux-mêmes la reprise des emballages, soit apporter leur contribution à des organismes professionnels agréés par l'Etat et chargés d'aider au développement de collectes sélectives et de tri par les communes ⁽²⁾ ;

- *la récupération et la valorisation des emballages industriels et commerciaux* (décret en cours d'élaboration) ;

- *la responsabilité des exploitants vis-à-vis des sites de stockage* (décret en cours d'élaboration)

(1) La mise en décharge représente en France 10 % du traitement des ordures ménagères.

(2) Sont actuellement agréés :
 - pour les emballages de médicaments, **Cyclamed** ;
 - pour les emballages de viti-viticultures, **Adelphe** ;
 - pour les emballages de toute nature, **Eco-Emballages**

B. L'INSTITUT NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET DES RISQUES (INERIS)

De même que pour l'ADEME, le budget 1994 est marqué par l'individualisation des subventions de fonctionnement affectées à l'INERIS, au sein d'un *chapitre 44-20 nouveau* : "Subventions à divers organismes".

Cette subvention de fonctionnement est majorée de 2,13 millions de francs (soit 2,2 % de la dotation votée en loi de finances initiale 1993), et atteint 99,05 millions de francs.

Votre Rapporteur continue de déplorer que le fonctionnement de l'INERIS demeure entravé par le coût de la reprise de l'IRCHA, évalué à 26 millions de francs. La restructuration prévue par le décret de 1990 pèse sur les projets de l'INERIS dont les besoins de financement sont estimés à 10 millions de francs.

L'institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (I.N.E.R.I.S.)

Mis en place par le *decret n° 90-1089 du 7 décembre 1990*, l'I.N.E.R.I.S. est un établissement public et industriel qui résulte de la fusion des activités (hors charbon) du C.E.R.C.H.A.R. (Centre d'études et de recherches de Charbonnage de France) et des activités environnementales de l'I.R.C.H.A. (Institut de recherche chimique appliquée).

L'I.N.E.R.I.S. a pour mission de faire réaliser des études et des recherches permettant de prévoir les risques que les activités économiques font peser sur la santé et la sécurité des personnes et des biens, ainsi que sur l'environnement. Il est amené à fournir toute prestation destinée à faciliter l'adaptation des entreprises à cet objectif.

C. LES DEPENSES BUDGETAIRES DIRECTES

Les crédits destinés à la *lutte contre la pollution urbaine et au développement des écoproduits*, inscrits au *chapitre 67-20, article 92*, enregistrent un freinage massif après la forte poussée de l'exercice 1993 dont ils constituaient la priorité (9,4 millions de francs en autorisations de programme contre 68,9 en 1993 ; 11,8 millions de francs en crédits de paiement contre 17,8 en 1993).

Au sein de l'action *prévention des pollutions*, seront privilégiés les moyens affectés à la *prévention des risques technologiques et naturels majeurs*. A cet effet, les crédits d'études du *chapitre 57-50, article 70*, sont majorés de 142 % en crédits de paiement et de 20 % en autorisations de programme, tandis que les subventions aux collectivités locales soumises à des risques majeurs, inscrites au *chapitre 67-20, article 97*, sont majorées de 1,9 % en crédits de paiement.

L'essentiel de la politique de prévention des risques majeurs passe par l'établissement des *Plans d'exposition aux risques*, qui permet de prendre des mesures en matière d'urbanisme et de limiter l'exposition des populations, à condition bien évidemment que celles-ci soient respectées.

Au 1er septembre 1993, 708 PER ont été prescrits. 376 rendus publics et 282 approuvés.

Un décret relatif aux campings est en cours d'élaboration.

Outre la surveillance des grands mouvements de terrains qui menacent les deux communes de Saint-Etienne et de la Séchilienne, la majoration des subventions aux collectivités locales soumises à des risques majeurs visent à financer les travaux de protection ou de prévention contre les effets des catastrophes naturelles.

La majoration de ces crédits budgétaires devrait être confortée par un financement sur FIQV.

Tout en se félicitant de cette évolution, votre Rapporteur déplore qu'un effort particulier n'ait pas été fait pour au moins remettre à niveau les crédits d'études nécessaires à la réalisation d'un atlas des zones inondables. Ceux-ci sont en effet régulièrement amputés lors des opérations de régulation budgétaire. En outre, il estime nécessaire de développer bien davantage les moyens affectés à la recherche industrielle, afin d'effectuer les mises aux normes européennes.

CHAPITRE VIII

RECHERCHE

(action 54)

Les moyens affectés à l'action *recherche* s'élèvent à 60,46 millions de francs, ce qui représente 3,7 % du budget global du ministère, et correspond à une progression de 5,5 % des crédits par rapport à la dotation initiale de 1993 et de 74,5 % par rapport au budget rectifié.

Les autorisations de programme, qui s'élèvent à 65,0 millions de francs, soit 7,7 % du total des autorisations de programme du budget, sont en diminution de 1,7 % par rapport à la dotation initiale de 1993.

Cette progression devrait permettre un rythme d'engagement des dépenses supérieur à celui des années précédentes.

Les objectifs définis par le ministère dans ce domaine sont les suivants :

- conforter les programmes nationaux de recherche fondamentale des grands organismes de recherche publique pour mieux appréhender les problèmes de pollution, d'évolution et de dégradation des milieux, et évaluer les effets sur l'homme et les écosystèmes ;
- assurer la liaison en matière de recherche technologique avec l'ADEME et les Agences de l'eau ,
améliorer la veille technologique et scientifique, la prospective, l'évaluation et la valorisation des résultats de la recherche

Votre Rapporteur se félicite tout particulièrement de l'effort que le Gouvernement entend ainsi faire à compter de 1994 pour développer les études nécessaires à l'évaluation tant des besoins que des outils - fussent-ils mis en oeuvre par des agents extérieurs, ainsi que pour renforcer la recherche dans ce domaine, en améliorant notamment la coordination entre les divers organismes concernés, et surtout la concertation entre les différentes parties prenantes.

Recherche

	Credits votés pour 1993	Credits demandés pour 1994	Evolution (en %)
Chapitre 31 90, article 40 <i>Remunerations des personnels</i>	5,356	5,414	+ 1,1
Chapitre 31 94, article 40 <i>Indemnités et allocations diverses</i>	0,195	0,204	+ 1,6
Chapitre 33 90, article 40 <i>Cotisations sociales</i>	1,379	1,404	+ 1,8
Chapitre 33 91, article 40 <i>Prestations sociales</i>	0,102	0,203	+ 1,0
Chapitre 44 10, article 33 <i>Actions en matière de recherche</i>	1,232	1,048	- 14,9
Chapitre 67 26, article 80 <i>Subventions d'équipement</i>			
. AP	66,100	65,000	- 1,7
. CP	48,240	51,580	+ 6,9
Total			
. AP	66,100	65,000	- 1,7
. CP	56,504	59,753	+ 5,75

L'analyse de l'effort de recherche mené par le ministère de l'environnement ne peut être réduite à celle des seuls crédits budgétaires directement inscrits à ce titre. Il faut également tenir compte des moyens alloués à l'ADEME, à l'INERIS et à l'AEME, dont les activités de recherche sont fondamentales.

Dans tous les cas, il s'agit de crédits incitatifs, destinés à jouer un rôle de levier à l'égard de différents programmes de recherche finalisés.

L'essentiel des moyens affectés directement à la recherche par le ministère de l'environnement transite par le *Fonds de la Recherche scientifique et technique*, qui représente la contribution du ministère du budget civil de recherche et de développement.

État de la recherche en matière d'environnement⁽¹⁾

Le Plan national pour l'environnement, adopté en décembre 1990, faisait de la recherche et de l'innovation deux priorités majeures pour les dix ans à venir.

Les axes suivants de recherche et de développement restent prioritaires :

techniques de dépollution de l'air : traitement des fumées industrielles (depoussierage, épuration des gaz) ; réduction des émissions de gaz contribuant à la destruction de la couche d'ozone ;

techniques de dépollution et de traitement de l'eau : traitement des eaux usées ; traitement des micropolluants ;

techniques de valorisation et de traitement des déchets ménagers et industriels ;

techniques d'élimination des déchets toxiques ou dangereux ;

développement de la valorisation énergétique et du recyclage des matériaux ;

réhabilitation des nuisances sonores ;

réduction des nuisances sonores.

La mise en oeuvre de ce plan implique un renforcement des moyens de coordination de la recherche publique, avec la mise en place d'un comité de coordination de la recherche publique en environnement (CCRPE), l'incitation à l'innovation par des programmes d'aide aux techniques d'épuration, ou aux technologies de produits propres, le développement du potentiel de recherche public français dans le domaine de l'eau, ainsi que la relance des sciences écologiques, grâce à une augmentation des flux d'allocations de recherche, enfin la coordination des recherches en matière de sciences sociales et d'économie de l'environnement.

Le BCRD contribue pour **5 milliards de francs** aux recherches visant la connaissance et la protection de l'environnement. Les contributions principales sont apportées par le CNES dans ses programmes d'observation de la Terre, l'INRA par ses travaux sur les espèces animales et végétales et le CNRS. L'environnement constitue également une préoccupation de l'ORSTOM dans ses travaux au service du développement. L'IFREMER apporte une contribution majeure à l'étude de l'environnement océanique, en particulier dans le domaine littoral. Enfin, l'ADEME consacre 10 % de son budget aux technologies de l'environnement.

Si les recherches fondamentales sont essentiellement réalisées par les universités et le CNRS, les recherches technologiques et finalisées sont entreprises par les grands organismes de recherche et le secteur privé. Ainsi, les recherches visant à l'opérationnalité, qui impliquent la prise en considération de données économiques, sont exécutées dans le secteur privé, par les EPIC, ou parfois conjointement par les deux.

En fait, en environnement, les activités de recherche fondamentale et appliquée sont étroitement liées, les connaissances de base faisant encore souvent défaut pour développer des solutions techniques. Que ce soit pour préserver la qualité de l'air ou celle de l'eau, des sols, pour le traitement des déchets, il est nécessaire souvent d'attaquer le problème au niveau des processus élémentaires : processus catalytiques, mécanisme de complexation, phénomènes moléculaires, réactions dans des conditions de dilution extérieure, etc. Toutes ces recherches sont indispensables pour développer des techniques de dépollution de l'air et de l'eau par voie catalytique, décontaminer des sols, élaborer des procédés propres, développer des méthodes d'analyse des éléments traces dans l'environnement, etc.

⁽¹⁾ Source : "Jaune" annexé au projet de loi de finances pour 1991. État de la recherche et du développement technologique. Activités en 1992 et 1993. Perspectives pour 1994.

La pluridisciplinarité et le recours à des techniques croisées d'investigation sont les deux autres caractéristiques dominantes des problèmes de l'environnement et, naturellement, des recherches dans ce domaine. Elles se justifient par la complexité des milieux dans lesquels les interactions entre phases solides, phases liquides et phases gazeuses sont continues. Elles imposent un mode d'intervention associant diverses équipes, d'où toute l'importance des actions de coordination et de rapprochement entre laboratoires, que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche soutient de façon résolue.

A travers l'Institut national des sciences de l'univers (INSU), chargé des grands programmes internationaux de recherche sur le changement global, le département des sciences de la vie, qui suit en particulier la composante française du programme international de recherche sur la biodiversité, DIVERSITAS, le programme "environnement", et enfin le PISERM, le CNRS mène des recherches sur différents thèmes concernant l'environnement. Le PISERM est particulièrement orienté vers les recherches sur la maîtrise des pollutions. Il pilote des programmes sur les technologies propres, la valorisation énergétique des déchets, l'inertage des déchets ultimes, etc...

Le CEA a créé un programme environnement qui couvre une large partie du spectre, depuis la mise en oeuvre du concept de "changement global" jusqu'aux recherches technologiques. Fort de son expérience sur le traitement des déchets et effluents radioactifs, il maîtrise bien les technologies de confinement des produits dangereux, d'épuration des gaz et la filtration des aérosols, ainsi que le transit lent d'agents polluants dans les sols et la biodépollution des sols. Il dispose également d'une expérience en instrumentation, sur les capteurs, le traitement physico-chimique des déchets, etc...

Le BRGM est particulièrement compétent pour toutes les technologies pouvant traiter la dépollution et la décontamination des sols, la caractérisation et le stockage des déchets.

Les Ecoles des mines constituent un réseau qui a une activité importante en matière d'environnement. Les écoles des mines d'Alès et de Saint Etienne sont particulièrement compétentes sur les problèmes des déchets : contrôle des effets sur les milieux physiques, les nuisances (odeurs), et le traitement des sols.

L'INERIS étudie l'influence de l'activité industrielle sur l'environnement. Ses travaux portent sur les effets de la pollution sur l'homme, sur les milieux physiques (écotoxicologie) et sur les déchets.

Le CEMAGREF réalise des recherches pour l'amélioration de la qualité de l'eau, la protection des ressources naturelles, l'aménagement et la gestion des forêts, le traitement des déchets d'origine agricole et forestière.

L'industrie française de la distribution et du traitement de l'eau se situe au premier rang mondial, grâce au dynamisme notamment de la Compagnie Générale des Eaux (CGE), la Société Lyonnaise des Eaux Dumez (SLED), et le groupe SAUR. Ces sociétés se développent sur le plan international dans un contexte très concurrentiel, grâce aux performances des technologies qu'elles proposent : filtration sur membranes organiques, stérilisation par ozone, ingénierie des stations d'épuration. La CGE et la SLED sont engagées dans plusieurs projets communs.

Ces sociétés sont également très actives dans le domaine du traitement des déchets. Pour être en mesure de répondre aux objectifs de la politique des déchets tels que définis par la loi du 13 juillet 1992, l'une et l'autre ont créé leur propre centre de recherches spécialisé.

Axes prioritaires pour le futur

Les axes prioritaires de recherche pour le futur peuvent se décomposer en trois thèmes : les recherches sur la compréhension des mécanismes, les recherches regroupant les mécanismes et les applications technologiques et les recherches technologiques.

a) Les recherches sur la compréhension des mécanismes

Les domaines suivants sont concernés :

recherches sur le changement global organisées autour du thème "Climat". Ces recherches portent en particulier sur les conséquences de l'accroissement des gaz à effet de serre. La France consacre 735 millions de francs par an à ce programme, hors observation spatiale. Les recherches doivent s'intensifier, en particulier dans le domaine de la compréhension du cycle de l'eau, du fonctionnement des écosystèmes terrestres et marins et du cycle du CO₂.

recherches sur la migration des polluants entre et à l'intérieur des différents milieux.

- aspects socio économiques de l'environnement. Que ce soit dans le cas du changement global ou des pollutions locales, la recherche doit porter sur le mode d'évaluation de l'économie de l'environnement et sur celui des comportements humains, y compris l'évolution démographique.

observation de la Terre. L'ensemble de ces recherches nécessite que l'on s'appuie sur une observation continue des différents milieux. Ces systèmes d'observation permettront, de plus, d'effectuer une surveillance de l'évolution de l'environnement.

Dès maintenant, la France dépense environ 860 millions de francs par an pour la seule observation de la Terre à partir de l'espace. Ces sommes iront en augmentant avec le développement du programme de l'Agence Spatiale Européenne.

b) Les mécanismes et applications technologiques

DIVERSITAS, programme sur la biodiversité, qui s'inscrit dans le cadre d'un programme international soutenu lors de la Convention de Rio, répond à trois objectifs principaux :

- mise en relief des facteurs qui déterminent la biodiversité et ses changements ;
- évaluation, modélisation et prévision du rôle des interventions d'origine anthropique sur la diversité biologique et ses conséquences sur le fonctionnement des écosystèmes, du local au global ;
- compréhension et mise en oeuvre de la biodiversité pour les sociétés humaines, tant du point de vue économique que culturel.

c) Les recherches technologiques

- traitement des déchets domestiques et industriels ;
- valorisations énergétiques et non alimentaires des produits agricoles ;
- gestion des déchets nucléaires.

CHAPITRE IX

STATISTIQUE, ECONOMIE ET ACTION INTERNATIONALE

(action 61)

Les crédits affectés à cette action ne représentent qu'une très faible part des moyens du ministère : 40,9 millions de francs en crédits de paiement, soit 2,5 % du total, et 22,4 millions de francs en autorisations de programme, soit 2,7 % du total. Toutefois, le ministère estime qu'ils méritent d'être renforcés, et ils enregistrent de fait une progression importante. Ainsi, les moyens de paiement progressent de + 15,9 % par rapport au budget voté de 1993, et de + 27,5 % par rapport au budget rectifié.

A ce titre, les moyens de *l'Institut français de l'Environnement* sont particulièrement renforcés : les subventions de fonctionnement inscrites au *chapitre 44-10, article 35*, progressent de 12,8 % et les subventions d'équipement du *chapitre 67-20, article 70*, de 40 % par rapport à la dotation de la loi de finances rectificative.

Les crédits réservés aux *études générales et actions de coopération internationale* progressent de 19,4 % en autorisations de programme (6,71 millions de francs) et de 33,8 % en crédits de paiement (5,55 millions de francs) par rapport à la loi de finances rectificative.

Les cofinancements de projets susceptibles de recevoir des concours de budget de la Communauté européenne au titre du programme LIFE progressent de 5,0 à 5,15 millions de francs en crédits de paiement (soit + 3,0 % par rapport à la dotation initiale), et de 1,5 à 3,545 millions de francs en autorisations de programme (soit + 136,3 %).

Statistique, économie et action internationale

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution (en %)
Chapitre 34 20 : Article 70 : <i>Valorisation internationale de la politique française de l'environnement</i>	0,497	0,421	- 15,3
Chapitre 44 10 : Article 35 : <i>Institut français de l'Environnement</i>	16,880	18,092	+ 7,2
Article 61 : <i>Actions de coopération en matière de l'environnement</i>	3,900	3,516	- 9,8
Chapitre 57 50 : Article 50 : <i>Enquêtes et exploitation statistique :</i>			
. AP		1,730	ns
. CP		0,200	ns
Article 60 : <i>Actions de coopération internationale</i>			
. AP	5,530	4,980	- 9,9
. CP	3,950	3,990	+ 1,1
Chapitre 67 20 : Article 70 : <i>Subventions d'équipement Institut français de l'Environnement :</i>			
. AP	10,370	10,500	+ 1,2
. CP	7,060	9,770	+ 38,4
Article 98 : <i>Actions communautaires de l'Environnement :</i>			
. AP	5,000	5,150	+ 3,0
. CP	1,500	3,545	+ 136,3
Total			
. AP	15,370	15,650	+ 1,8
. CP	33,787	39,534	+ 17,0

Institut français de l'environnement

L'I.F.E. a été mis en place en juin 1992, conformément aux objectifs définis par le Plan national pour l'Environnement

Il est chargé de réunir les informations relatives aux problèmes d'environnement, et de mettre en place à cet effet des programmes de collecte et de traitement des données et un réseau d'observation de l'environnement

Son organisation repose sur trois axes

- banque de données et statistiques ;

- observation scientifique des cycles, des milieux physiques et des changements écologiques ;

- études des coûts et des enjeux économiques. - évaluation des politiques

Les travaux envisagés pour l'exercice 1993 sont les suivants :

- lancement de la deuxième phase du programme européen CORINE d'inventaire de l'occupation du sol par télédétection ;

- étude de l'évolution des marais de l'ouest ;

- mise en place de la comptabilité du patrimoine naturel ;

- réalisation des premiers comptes économiques selon le système européen défini par EUROSTAT ;

- établissement des premières conventions avec les partenaires de son réseau d'échanges de données (Banque nationale de données sur l'eau, ADEME, Muséum, INSEE) ;

- refonte du rapport sur l'état de l'environnement en vue d'une publication renouvelée fin 1993 ;

- travaux sur les indicateurs de l'environnement au niveau national et régional.

A N N E X E 1

PROJET DE LOI DE FINANCES 1994

Budget de l'environnement

Modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les crédits du budget de l'environnement ont été modifiés comme suit en seconde délibération, "à titre non reconductible" et "conformément au souhait exprimé par la commission des finances de l'Assemblée nationale".

1. Crédits du titre IV

Le chapitre 44-10 - *Protection de la nature et environnement-subventions*, est majoré de 8,26 millions de francs, soit 9,9 % de la dotation initiale, répartis comme suit

- sur l'article 10 : "*développement de la participation à la protection de la nature et de l'environnement*" + 0,10 million de francs, soit 0,5 % de la dotation initiale

Ces crédits seront affectés à des associations diverses.

- sur l'article 20 "*protection de la nature et des paysages*" + 3,14 millions de francs, soit 21,0 % de la dotation initiale

Ces crédits sont affectés aux réserves naturelles. De 114, leur nombre devrait passer à 124 d'ici le début de l'exercice 1994, générant ainsi des frais de fonctionnement supplémentaire. Cette majoration répond à une préoccupation fondée du ministère de l'environnement.

- sur l'article 36 : "*gestion des milieux naturels - Autres subventions*" : + 0,02 million de francs, soit 0,5 % de la dotation initiale.

Ces crédits devraient contribuer à la concertation avec les organisations professionnelles agricoles sur le programme de maîtrise des pollutions agricoles.

• sur l'article 40 : "*Parcs naturels régionaux*" : + 5,0 millions de francs , soit 32,3 % de la dotation initiale.

Ces crédits contribueront à la mise en place des moyens de fonctionnement des quatre parcs naturels régionaux qui doivent être créés en 1994 (Chartreuse, Bange, Vexin, Grande Sausse). Il s'agit d'une aide méthodologique aux projets de parcs naturels régionaux encore en gestation.

2. Crédits du titre VI

Le chapitre 67-20 - "*Protection de la nature et de l'environnement*" - *subvention d'équipement*, est majoré de 3,55 millions de francs en crédits de paiement et en autorisations de programme, soit 1,15 % de la dotation initiale, répartis comme suit :

• article 30 : "*gestion des eaux et des milieux aquatiques*" : 0,60 million de francs, soit 2,4 % de crédits de paiement et 1,5 % des autorisations de programme de la dotation initiale.

Ces crédits devraient permettre le développement des contrats de rivière (6 projets en négociation) et de baies (2 projets en cours de discussion).

• article 60 : "*protection de la nature*" : 0,20 million de francs, soit 0,3 % des crédits de paiement et 0,2 % des autorisations de programme de la dotation initiale.

Ces crédits sont destinés aux conservatoires régionaux des sites.

• article 92 : "*pollutions, nuisances et eco-produits*" : 2,50 millions de francs, soit 21,15 % des crédits de paiement et 26,6 % des autorisations de programme de la dotation initiale

Ces crédits devraient être destinés aux actions de lutte contre le bruit (insonorisation de façades de logements sociaux ou de bâtiments publics).

• article 97 : "*prévention des risques technologiques et naturels majeurs*" : 0,25 million de francs, soit 3,2 % des crédits de paiement et 2,6 % des autorisations de programme de la dotation initiale.

Ces crédits devraient être affectés à la réalisation d'une étude sur la prévention des inondations.

A N N E X E 2

Article 58 du projet de loi de finances pour 1994

L'article 58 du projet de loi de finances pour 1994 a pour objet de mettre à la charge des maîtres d'ouvrage dont le projet d'aménagement rural nécessite une enquête publique, le coût de l'indemnisation des commissaires enquêteurs, pour les enquêtes publiques prises en application du code de l'expropriation, ainsi que pour celles prises en application de la loi du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

L'Etat ne demeurera redevable que de l'indemnisation des enquêtes concernant les projets dont il est le maître d'ouvrage.

Cette mesure devrait permettre une économie pour le budget général de 26 millions de francs, dont 11 pour le budget de l'environnement. Elle se traduira par un transfert de charges d'ampleur équivalente vers les collectivités locales, principaux maîtres d'ouvrage des travaux nécessitant une enquête publique.

Quel que puisse être le jugement porté sur ce transfert de charges, il conviendra en tout état de cause de s'assurer que le fait que les maîtres d'ouvrage prennent désormais en charge l'indemnisation des commissaires enquêteurs, comme ils le font déjà pour les dépenses liées à la préparation matérielle de l'enquête, ne remettra pas en cause leur indépendance, même si le montant de l'indemnisation des commissaires est fixée, selon les cas, par le préfet ou par le président du tribunal administratif.

Réunie le 4 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a suivi les conclusions de son rapporteur spécial et décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de l'environnement tels qu'inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994.