

N° 70

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XVII

### ENVIRONNEMENT

Par M. Jean BIZET,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatsowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

---

Lois de finances.

## S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> - UN BUDGET POUR CONFORTER LA PLACE DE L'ENVIRONNEMENT AU CŒUR DES POLITIQUES PUBLIQUES</b> .....	6
<b>I. L'ACCENT MIS SUR LE RÔLE D'IMPULSION ET DE COORDINATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE</b> .....	6
1. <i>Présentation générale</i> .....	6
2. <i>Une réorientation plus satisfaisante des crédits consacrés à l'environnement</i> .....	8
3. <i>Une stabilisation des effectifs du ministère en charge de l'environnement</i> .....	10
<b>II. LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE</b> .....	12
1. <i>Rappel sur les enjeux du développement durable</i> .....	12
2. <i>Les axes de travail du ministère en matière d'écologie et de développement durable</i> .....	13
a) <i>Les interventions traditionnelles</i> .....	13
b) <i>Les engagements du ministère au titre de 2003</i> .....	15
<b>CHAPITRE II - DES POLITIQUES SECTORIELLES QUI TRADUISENT LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT</b> .....	17
<b>I. LE BUDGET DE LA POLITIQUE DE L'EAU RÉORIENTÉ VERS LA PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION ET À L'APPUI À LA POLICE DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES</b> .....	17
<b>A. ÉVOLUTION DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE L'EAU</b> .....	17
1. <i>Les objectifs poursuivis en ce qui concerne la politique de l'eau</i> .....	17
2. <i>Le fonctionnement du Fonds national de solidarité pour l'eau</i> .....	19
<b>B. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE L'EAU À TRAVERS LE RESPECT DES OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES</b> .....	21
1. <i>La transposition de la directive cadre du 23 octobre 2002</i> .....	21
2. <i>La lutte contre les pollutions diffuses par les nitrates d'origine agricole</i> .....	22
3. <i>Le respect de la réglementation sur les eaux résiduaires urbaines</i> .....	25
<b>II. LE MAINTIEN DES DOTATIONS CONSACRÉES À LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES</b> .....	27
<b>A. LE RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ACCIDENTELS ET CHRONIQUES</b> .....	28
1. <i>Les moyens budgétaires consacrés à la prévention des risques technologiques</i> .....	28
2. <i>La préparation d'un projet de loi tendant à renforcer la prévention des risques technologiques et naturels</i> .....	29
<b>B. LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS</b> .....	30
1. <i>Les axes forts de la politique de prévention des risques naturels</i> .....	30
2. <i>Un projet de loi pour renforcer les mesures de prévention face aux risques naturels</i> .....	32
<b>C. LES MOYENS CONSACRÉS À LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR</b> .....	33
1. <i>Les dotations budgétaires affectées à la loi sur l'air et l'utilisation de l'énergie en 2003</i> .....	34
2. <i>La mise en oeuvre de la loi sur l'air et l'utilisation de l'énergie</i> .....	34

D. LA NÉCESSAIRE RELANCE D'UNE LIGNE POLITIQUE DES DÉCHETS AMBITIEUSE .....	38
1. Les dotations de l'ADEME dans le projet de loi de finances pour 2003 soulèvent des interrogations .....	38
2. De nouvelles orientations pour la politique des déchets .....	40
<b>III. DES MOYENS EN HAUSSE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES .....</b>	<b>42</b>
A. LA PROGRESSION CONTINUE DES DOTATIONS DU FONDS DE GESTION DES MILIEUX NATURELS (FGMN) .....	43
1. L'affectation des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 .....	43
2. Les difficultés juridiques liées à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 .....	44
3. La reprise d'un dialogue constructif en matière de chasse .....	47
B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS AFFECTÉS AU RÉSEAU DES ESPACES PROTÉGÉS .....	48
1. L'insuffisance des moyens dévolus au Conservatoire de l'espace littoral pour assumer ses nouvelles compétences .....	49
2. Des inquiétudes quant aux moyens de fonctionnement des réserves naturelles .....	50

Les crédits inscrits au titre de l'environnement sont stabilisés à hauteur de 768,16 millions d'euros pour 2003. Aux dotations budgétaires, il faut ajouter les crédits du fonds national de solidarité pour l'eau qui s'élèvent à 83 millions d'euros.

Il convient de souligner -pour s'en réjouir- les nouvelles orientations impulsées par le Gouvernement s'agissant de la conduite du ministère en charge de l'environnement.

D'une part, la nouvelle dénomination retenue, à savoir l'écologie et le développement durable, traduit un changement d'attitude et incarne la volonté de privilégier une approche pragmatique des problèmes de l'environnement ainsi que le travail d'équipe avec des ministères comme celui de l'industrie, de l'équipement, de l'agriculture ou encore de l'intérieur.

Cette évolution s'inscrit totalement dans la vision que la Commission des Affaires économiques a défendu pour le ministère en charge de l'environnement, à savoir celle d'une administration de mission capable d'impulser et de faire appliquer des réglementations et des politiques respectueuses de l'environnement par les administrations de l'Etat, mais également par une étroite coopération avec les collectivités territoriales et les différents acteurs économiques de terrain.

Ainsi, le projet de budget pour 2003 rompt avec la progression, constatée les années précédentes, des dépenses de fonctionnement et des augmentations d'effectifs pour mettre l'accent sur les dépenses d'investissement.

La deuxième orientation de ce budget tourne le dos aux effets d'affichage dénoncés les années précédentes et met en avant la volonté de dépenser mieux. Il s'agit d'une première réponse aux critiques de la Cour des Comptes sur la très nette insuffisante consommation des crédits de l'environnement, critiques réitérées sur le budget 2001.

Dans cette configuration renouvelée, les priorités du budget concernent la prévention des risques, notamment ceux liés aux inondations, et la protection du patrimoine naturel, notamment à travers la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

## CHAPITRE I<sup>ER</sup>

### UN BUDGET POUR CONFORTER LA PLACE DE L'ENVIRONNEMENT AU CŒUR DES POLITIQUES PUBLIQUES

#### I. L'ACCENT MIS SUR LE RÔLE D'IMPULSION ET DE COORDINATION DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

##### 1. Présentation générale

#### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT (dépenses ordinaires - crédits de paiement - autorisations de programme)

(en millions d'euros)

Agrégat	Libellé	DO + CP			AP		
		LF 2002	PLF 2003	%	LF 2002	PLF 2003	%
21	Protection de la nature, des sites et paysages	118,79	120,70	+1,60	59,36	52,44	-11,66
22	Protection de l'eau et des milieux aquatiques	32,67	28,35	-13,22	36,32	34,79	-4,21
23	Prévention des pollutions et des risques	400,82	400,71	-	301,38	259,20	-13,99
31	Soutien aux politiques environnementales	217,14	218,40	+0,58	26,15	26,37	+0,84
<b>TOTAL</b>		<b>769,42</b>	<b>768,16</b>	<b>-0,16</b>	<b>423,21</b>	<b>372,80</b>	<b>-11,91</b>

Source : Ministère de l'Écologie et du développement durable

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les crédits demandés au titre de l'environnement sont reconduits à hauteur de 768,16 millions d'euros (dépenses ordinaires et crédits de paiement). Les autorisations de programme sont arrêtées à 372,80 millions d'euros (2.755 millions de francs), soit une diminution de 11,91 %.

A la différence des années précédentes, le périmètre du budget de l'écologie et du développement durable n'est que très peu modifié dans le projet de loi de finances pour 2003.

**Rappel des principales modifications de périmètre intervenues depuis 1999 :**

- 1999 : Budgétisation des crédits de l'ADEME ;
- 2001 : Inscription des crédits de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN), transféré du budget de l'industrie ; création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) ;
- 2002 : Inscription des crédits de l'Office de protection contre les rayons ionisants (OPRI), en provenance du budget de la santé, qui est fusionné avec l'IPSN pour créer l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Le tableau ci-dessous retrace -à structure constante et par agrégat- l'évolution du budget de l'environnement depuis 1999<sup>1</sup> :

**EVOLUTION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT À STRUCTURE CONSTANTE (DO + CP)**

(en millions d'euros)

Agrégat	Libellé	1999	2000	2001	2002	2003
21	Protection de la nature, sites et paysages	100,85	114,67	110,55	118,11	120,70
22	Protection de l'eau et des milieux aquatiques (rappel FNSE)	40,49	40,32 76,22	42,58 78,00	32,73 83,43	28,35 83,00
23	Prévention des pollutions et des risques dont IRSN	334,27	349,26	376,80 203,44	397,16 241,73	400,71 235,73
31	Soutien aux politiques environnementales dont AFSSE	127,59	151,81	186,40 2,13	213,30 3,43	218,41 2,65
<b>TOTAL</b>		<b>603,20</b>	<b>656,06</b>	<b>716,33</b>	<b>761,30</b>	<b>768,16</b>

<sup>1</sup> En 2003, l'impact des transferts de crédits entre sections budgétaires est de - 6,19 millions d'euros.

## 2. Une réorientation plus satisfaisante des crédits consacrés à l'environnement

● On notera, pour s'en féliciter, qu'après avoir fortement progressé depuis 1999, ce que votre rapporteur avait fermement dénoncé, les crédits demandés au titre des dépenses ordinaires reculent de 2,15 % en 2003, alors que les dépenses en capital -en diminution de 22 % en 2002- progressent de 8,9 % en 2003, pour atteindre 150,69 millions d'euros. La progression est plus importante pour les crédits du titre V (+ 19,37 %) que pour ceux du titre VI (+ 6,71 %).

**Ainsi les dépenses en capital voient leur part croître légèrement, passant de 18 % en 2002 à 19,6 % en 2003.**

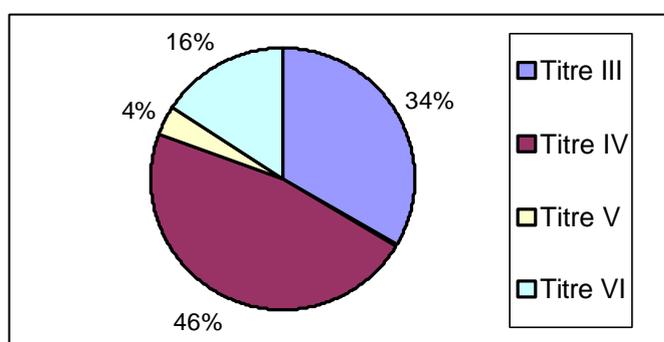
### RÉPARTITION DES CRÉDITS VOTÉS POUR 2002 ET DEMANDÉS POUR 2003 PAR TITRE ET ÉVOLUTION

(en millions d'euros et %)

Nature des dépenses	2002	2003	Evolution
<b>Dépenses ordinaires - DO - (titres III et IV)</b>	<b>631,05</b>	<b>617,47</b>	<b>-2,15 %</b>
. Titre III - Moyens des services	262,43	255,24	-2,74 %
. Titre IV - Interventions publiques	368,62	362,23	-1,73 %
<b>Dépenses en capital - CP - (titres V et VI)</b>	<b>138,37</b>	<b>150,69</b>	<b>+8,90 %</b>
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	24,06	28,72	+19,37 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	114,31	121,98	+6,71 %
<b>Total DO + CP</b>	<b>769,42</b>	<b>768,16</b>	<b>-0,16 %</b>
<b>Autorisations de programme - (titre V et VI)</b>	<b>423,21</b>	<b>372,80</b>	<b>-11,91 %</b>

Source : *Projet de loi de finances pour 2003*

### RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TITRE EN 2003



- Comme les années précédentes, l'analyse du taux de consommation des crédits inscrits au budget de l'environnement met en lumière la très nette insuffisance de ce taux.

Dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1999 et 2000, la Cour des Comptes avait souligné le caractère artificiel du gonflement des dotations budgétaires, que votre rapporteur pour avis avait également dénoncé, ainsi que les faibles taux de consommation des crédits votés.

Les raisons essentielles avancées en réponse par le ministère étaient d'ordre conjoncturel, politique ou structurel. Ainsi lors de la budgétisation des ressources de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), il a été décidé, pour ne pas pénaliser l'établissement, de lui octroyer autant de crédits de paiements que d'autorisations de programmes. Or, compte tenu de la complexité des opérations subventionnées par l'Agence, de la pluralité des intervenants (collectivités locales, associations, organismes divers), l'ADEME s'est trouvée dans l'incapacité de consommer effectivement ses crédits. En 2001 et 2002, une forte réduction des crédits de paiement affectés à l'agence a permis de corriger en partie « cet affichage politique » contre lequel votre commission s'était élevé.

La gestion 2001 se traduit néanmoins par une nouvelle dégradation du taux de consommation global des crédits qui passe de près de 60 % en 2000 à un peu plus de 50 % en 2001. Outre les raisons structurelles liées à l'ADEME, à la multiplicité des ordonnateurs secondaires, auxquels le ministère en charge de l'environnement délègue la moitié de ses crédits, ainsi qu'à l'absence d'outil de gestion notamment dans les directions régionales de l'environnement (DIREN), le basculement à l'euro et la mise en place du progiciel de comptabilité ACCORD, pour développer un suivi de gestion plus performant expliquent cette mauvaise « performance ».

En 2002, et selon les explications fournies par le ministère, les nombreuses difficultés techniques liées à la mise en œuvre du progiciel ACCORD ainsi que l'application d'une régulation dite « républicaine » des crédits ouverts en loi de finances ont entraîné un taux d'engagement inférieur à celui constaté pour les crédits inscrits sur les différents chapitres budgétaires au 30 juin 2001. Ceci est particulièrement vrai, s'agissant des engagements des autorisations de programme en dépenses en capital, compte tenu de la spécificité de ce type de dépenses largement conditionné par des délais importants dus aux règles de passation des marchés, de réception des travaux et des justificatifs de dépense à produire pour les subventions d'investissement.

### **Mécanisme du dispositif de régulation dite « républicaine »**

Par circulaire du 25 février 2002 sur la maîtrise des dépenses en gestion 2002, le Gouvernement a mis en place, comme cela est de tradition lorsque des échéances électorales sont susceptibles d'influer sur l'exécution de la loi de finances de l'année, une régulation de la consommation des crédits budgétaires.

Ce dispositif de régulation, dite républicaine, permettant de laisser au prochain Gouvernement des marges de manœuvre, consistait à fixer une limite maximale au montant des crédits ouverts en loi de finances qui pourraient être engagés d'ici au 31 juillet 2002.

La limite, fixée en pourcentage, correspondait à 60 % pour le titre III à l'exception des crédits de fonctionnement globalisés du chapitre 34-98 pour lesquels cette limite est portée à 80 % ; 50 % pour le titre IV ; 40 % des autorisations de programmes pour les titres V et VI.

*Source : Ministère de l'Ecologie et du développement durable.*

In fine, la régulation budgétaire a été remplacée en août 2002 par un dispositif annulant un gel de 66 millions d'euros en dépenses ordinaires, crédits de paiements et autorisations de programmes susceptibles d'annulation et un objectif de reports de crédits de l'exercice 2002 sur la gestion 2003 d'un montant de 302 millions d'euros. Cet important volume de reports justifie également la diminution tant en autorisations de programmes qu'en crédits de paiements sur certains chapitres budgétaires constatée dans le projet de loi de finances pour 2003.

**Votre rapporteur pour avis salue cet effort de vérité et de transparence affiché par la ministre de l'écologie et du développement durable, et souhaite que, conformément aux engagements qu'elle a pris devant la représentation nationale, les crédits inscrits en loi de finances soient effectivement dépensés.**

### **3. Une stabilisation des effectifs du ministère en charge de l'environnement**

● On peut rappeler que, depuis 1999, le ministère avait connu une très forte progression de ses effectifs par transfert d'emplois mais surtout à travers des créations nettes, ce dont votre rapporteur pour avis s'était inquiété, au regard des conséquences sur l'évolution des dépenses publiques. **Au total, entre 1999 et 2002, 1.039 emplois ont été créés, les effectifs totaux passant ainsi de 2.251 à 3.474, en intégrant les transferts d'emplois.**

Pour 2003, il est proposé une stabilisation des effectifs du ministère et compte tenu des transferts d'emplois prévus<sup>1</sup>, les effectifs totaux s'établiront à 3.476.

● En ce qui concerne les postes budgétaires de l'inspection des installations classées, l'évolution depuis cinq ans est retracée dans le tableau ci-dessous :

	1998	1999	2000	2001	2002
Budget environnement (DRIRE)	753	775	819	869	1 019
Budget environnement (DSV)	0	0	20	25	38
Budget agriculture (DSV)	195	202 <sup>(1)</sup>	202	202	202
<b>TOTAL</b>	<b>948</b>	<b>977</b>	<b>1 041</b>	<b>1 096</b>	<b>1 259</b>
Augmentation annuelle du nombre d'emplois	10	29	64	55	150

nota (1) : s'agissant d'agents équivalents temps plein, la hausse en 1999 est la conséquence de l'actualisation par le ministère de l'agriculture et de la pêche du recensement de ces emplois.

*Source* : Ministère de l'écologie et du développement durable.

Pour 2003, s'agissant des emplois inscrits au budget du ministère de l'écologie et du développement durable, le projet de loi de finances prévoit une stabilisation des effectifs pour les inspections des installations classées industrielles et agricoles.

Mais, les 150 inspecteurs supplémentaires prévus pour la loi de finances pour 2002 seront en poste courant 2003, compte tenu des délais inhérents à la formation de ces nouveaux inspecteurs.

---

<sup>1</sup> Transfert d'un emploi à l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) (-1), transfert de 4 emplois vers les services du Premier ministre, dans le cadre du rattachement de la Commission nationale du débat public à cette section ministérielle (-4) et transfert de 7 emplois depuis le ministère des finances, dans le cadre de la prise en charge par le ministère de l'écologie et du développement durable du centre de ressources documentaires de l'immeuble Ségur (+7).

En outre, lors de l'examen à l'Assemblée nationale des crédits du ministère de l'Écologie et du développement durable, Mme Roselyne Bachelot-Narquin a annoncé « *la mise en place d'un plan pluriannuel de renforcement de 200 inspecteurs en quatre ans, complété par des redéploiements qui permettront de dégager 200 autres emplois au cours des mêmes quatre prochaines années<sup>1</sup>* ».

**Au total, en 2007, l'inspection des installations classées devrait disposer de 1.420 agents et votre rapporteur pour avis salue ce renforcement des effectifs** qui permettra de mettre en œuvre et de faire appliquer la législation sur les risques industriels. Ceci montre que la sécurité constitue effectivement l'un des axes essentiels de la politique environnementale du Gouvernement, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite. Ceci tranche avec la politique menée par le précédent gouvernement qui n'avait pas choisi malgré la très forte progression des emplois constatée depuis 1999, de faire porter ses efforts sur le renforcement de ce service, « parent pauvre » de l'administration et dont le rôle est pourtant majeur.

## **II. LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

### **1. Rappel sur les enjeux du développement durable**

La création du ministère de l'écologie et du développement durable et d'un Secrétariat d'Etat au développement durable traduit la volonté du Gouvernement, et en particulier du chef de l'Etat, de favoriser une meilleure prise en compte des enjeux du développement durable, à travers un rôle d'impulsion et de coordination. Ceci correspond à une véritable attente de l'ensemble de la société civile et doit désormais être prise en compte par l'ensemble des administrations et établissements publics dans leur domaine de compétence et d'action. Au-delà, c'est l'ensemble des collectivités territoriales, des acteurs économiques notamment les entreprises et des associations qui devront intégrer les préoccupations du développement durable.

---

<sup>1</sup> JO débats Assemblée nationale - 2<sup>e</sup> séance du 25 octobre 2002 (p. 4074).

Le développement durable s'appuie sur trois axes :

– la solidarité entre les générations - ce qui découle de la définition elle-même, qui vise explicitement les «générations futures» - mais aussi entre les peuples, ce derniers point renvoyant à la nécessité d'humaniser la mondialisation et de lutter contre la pauvreté dans le monde ;

– la réconciliation entre protection de l'environnement et développement économique, social et culturel, à travers principalement une gestion responsable des ressources naturelles ;

– l'information, l'éducation et la formation sur les enjeux liés au développement durable, mais aussi la participation de la population aux décisions engageant l'avenir et qui la concerne directement, ce qui rejoint une exigence de modernisation de la démocratie.

Le ministère de l'Ecologie et du développement durable, ainsi que le Secrétariat d'Etat au développement durable sont en outre en charge d'une mission d'information, de sensibilisation et d'éducation sur ces enjeux, qui ont été repris dans la stratégie nationale du développement durable adoptée en vue du sommet de Johannesburg qui s'est tenu en septembre 2002.

Votre commission soutient sans réserve cette priorité gouvernementale et souhaite que les principes énoncés dans les discours prononcés par le Président de la République à Johannesburg constituent les axes de la réflexion sur le développement **durable, ainsi que l'a rappelé notre collègue Marcel Deneux, lors d'une communication à la commission des Affaires économiques sur le sommet du développement durable.**

Il s'agit de l'attention portée aux changements climatiques, de l'éradication de la pauvreté, du maintien des diversité biologiques et culturelles, de la recherche de modes de production et de consommation adaptés au développement durable et de la gouvernance mondiale.

## **2. Les axes de travail du ministère en matière d'écologie et de développement durable**

### *a) Les interventions traditionnelles*

● Parmi les missions traditionnelles exercées par le ministère dans le domaine de la sensibilisation et de l'éducation à l'environnement, le soutien aux associations se développe à travers un véritable partenariat tant au travers des conventions pluriannuelles d'objectifs que dans le cadre de contrats de plan Etat-régions.

On recense 121 associations de protection de la nature et de l'environnement bénéficiant d'un agrément national et au total environ 1.500 associations bénéficiaires d'un agrément.

En 2003, 8,6 millions d'euros de subvention seront versés aux associations pour accompagner leur fonctionnement, dont 2,71 millions d'euros dans le cadre des contrats de plan Etat-régions et 1,73 million d'euros au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs.

Afin de mieux coordonner l'établissement des critères conditionnant le versement de subventions, un comité de pilotage de la politique associative du ministère a été mis en place en 2002, qui sera également chargé d'assurer le suivi technique et financier de la politique associative du ministère.

En 2003, plusieurs conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec les associations de protection de la nature arrivent à échéance et seront soumises à évaluation avant leur renouvellement. En outre, dans le cadre de l'état des lieux financier du ministère confié à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'environnement, un volet sera consacré au contrôle administratif et financier de l'utilisation des crédits versés aux associations.

Sur la base de ce rapport, des inflexions pourront être données à la politique suivie par le ministère en la matière.

**Votre rapporteur pour avis partage la volonté du ministère de parvenir à une meilleure coordination de ses axes d'intervention dans le milieu associatif.** La mise en place des conventions pluriannuelles d'objectifs doit être poursuivie, car elle inscrit l'action du ministère dans la durée, ce qui conforte les actions, mais elle doit être complétée par des outils permettant de donner plus de cohérence aux critères de choix du ministère, tant au niveau central que déconcentré et surtout par des outils d'évaluation fiables qui permettent d'assurer un suivi de l'utilisation des crédits publics distribués, qui doit être conforme aux objectifs fixés dans le cadre des conventions.

- Au niveau international, le ministère va renforcer sensiblement sa participation au financement des activités du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE) pour un montant total de 2,41 millions d'euros.

### **Programmes du PNUE auxquels participe la France**

– Division de la Technologie, de l'Industrie et de l'Economie : questions liées au commerce, et à l'environnement, aux produits chimiques, aux énergies renouvelables... et centre international d'information sur les moyens de lutte contre la dégradation de la couche d'ozone.

– Programme des mers régionales à travers le financement du plan d'action pour la Méditerranée (PAM), du protocole relatif aux aires et à la vie sauvage spécialement protégées (Caraïbes), du Programme régional océanien sur l'environnement (Pacifique Sud).

### *b) Les engagements du ministère au titre de 2003*

● Pour achever l'élaboration de la stratégie nationale de développement durable et traduire par des actions concrètes de terrain la politique de promotion du développement durable, un séminaire gouvernemental est organisé sur ce thème le 28 novembre 2002.

Il s'agit à travers cette démarche nationale de mobiliser l'ensemble des ministères au plus haut niveau pour définir des orientations permettant d'intégrer les enjeux du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques.

Ce séminaire doit déboucher, à partir d'axes stratégiques, sur la définition d'objectifs et d'un plan d'actions permettant de réorienter l'action du Gouvernement.

Six thèmes ont été retenus qui portent sur l'action économique (entreprises, recherche, énergie), les territoires (aménagement, espaces naturels, espaces urbanisés), la prise en compte du principe de précaution (prévention, police), l'information et l'éducation, le rôle de l'Etat exemplaire et l'action internationale.

● A travers la rédaction d'une Charte de l'environnement, il est également prévu d'inscrire la reconnaissance du droit à l'environnement dans le corpus des textes à valeur constitutionnelle.

Il s'agit par là de répondre à l'engagement du Président de la République d'inscrire les principes essentiels de la protection de l'environnement dans une charte attachée à la Constitution et d'affirmer des orientations qui doivent gouverner à long terme les relations entre l'homme, la nature et l'économie.

Texte de niveau constitutionnel, la Charte de l'environnement sera placée au même rang que la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et des droits sociaux ajoutés par le préambule de la Constitution de 1946.

Une commission réunie autour de M. Yves Coppens, professeur au Collège de France, est chargée de proposer une méthode d'élaboration et le contenu de la Charte. Elle doit également coordonner une large consultation comportant des assises territoriales où seront débattues les différentes orientations possibles.

Sur la base des propositions qui seront faites à la fin de la procédure de concertation par la Commission présidée par le professeur Coppens et après concertation interministérielle, un projet de charte sera présenté en Conseil des ministres par la ministre de l'écologie et du développement durable avant le 5 juin 2003, date de la prochaine journée mondiale de l'environnement. Il sera par la suite soumis à l'examen du Parlement.

Les travaux de la Commission d'élaboration de la Charte de l'environnement ont été lancés fin juin 2002. Sans préjuger de la suite de ces travaux, la Commission pourra s'appuyer sur l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui consacre des principes essentiels et généraux applicables en matière d'environnement : le principe de précaution, celui d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, le principe pollueur-payeur et le principe de participation des citoyens à la décision. Mais ces principes n'ayant toutefois qu'une valeur législative, il pourrait être envisagé de leur donner une portée constitutionnelle et peut-être d'en ajouter d'autres.

## CHAPITRE II

### DES POLITIQUES SECTORIELLES QUI TRADUISENT LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT

#### I. LE BUDGET DE LA POLITIQUE DE L'EAU RÉORIENTÉ VERS LA PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION ET À L'APPUI À LA POLICE DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

##### A. ÉVOLUTION DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE L'EAU

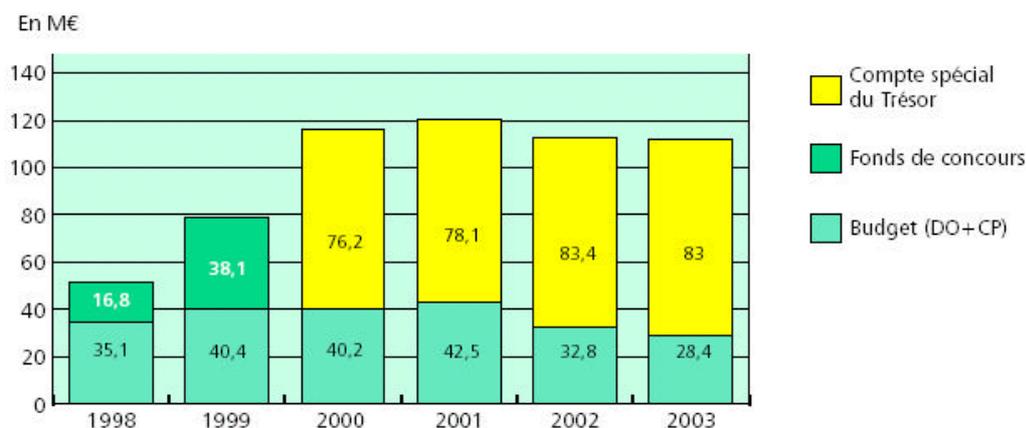
###### 1. Les objectifs poursuivis en ce qui concerne la politique de l'eau

● D'un strict point de vue budgétaire, les dotations consacrées à la politique de l'eau sont fixées à 28,35 millions d'euros en diminution de 13,62 %. L'inscription des crédits de paiements correspond aux besoins constatés et identifiés pour 2003. Elle tient compte, dans un souci de vérité et de transparence, des problèmes de gestion constatés en raison des difficultés de réalisation des investissements programmés. Les autorisations de programme diminuent de 4,21 % pour atteindre 34,79 millions d'euros.

Il convient également de prendre en compte les ressources du compte spécial du Trésor n° 902-00 intitulé « fonds national de l'eau » créé par la loi de finances pour 2000. La section B de ce compte spécial, intitulée « fonds national de solidarité pour l'eau » est alimentée par un prélèvement sur les ressources des agences de l'eau. Pour 2003, l'article 23 du projet de loi de finances maintient le montant du prélèvement opéré à 81,6 millions d'euros. Les recettes totales du FNSE s'inscrivent en très légère baisse, compte tenu d'une prévision de « recettes diverses » inférieure, ce qui donne un montant total de 83 millions d'euros (contre 83,4 millions d'euros en 2002).

Le tableau ci-après retrace l'évolution du budget consacré à la protection de l'eau et des milieux aquatiques.

##### EVOLUTION DU BUDGET CONSACRÉ À LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES



**Au total, ce sont 111,4 millions d'euros qui sont consacrés à la politique de l'eau en 2003.**

● La priorité gouvernementale est centrée sur la prévention des inondations d'origine fluviale et l'actualité -récente et en cours- des inondations dans le Sud-Est en fait un enjeu primordial.

En conséquence, le Gouvernement a élaboré un plan de lutte contre les inondations mobilisant 130 millions d'euros de crédits sur quatre ans pour définir une stratégie globale appliquée sur quinze bassins versants jugés stratégiques. La répartition du financement est de 60 millions d'euros sur crédits budgétaires et 70 millions d'euros sur le FNSE.

L'essentiel du plan consistera à soutenir des initiatives locales pour des actions portant sur :

- la sécurisation des ouvrages et, dans certains cas, des travaux de protection localisés ;
- des travaux de prévention (microretenues temporaires permettant la régulation des débits, ...) ;
- l'information et la sensibilisation des populations ;
- la réduction de la vulnérabilité dans les Zones Inondables ;
- la modernisation et la mise en place de dispositifs de prévision de crues.

### **Plan d'action contre les inondations**

#### **1/ Assistance à la maîtrise d'ouvrage des collectivités**

Afin d'aider les collectivités à monter les programmes d'actions, il sera nécessaire de les aider financièrement à mettre en place des équipes de projet et à lancer les études nécessaires.

Le besoin a été estimé à 10 millions d'euros sur 4 ans, financés par le FNSE.

#### **2/ Travaux de sécurisation d'aménagement et de protection**

Ces travaux seront financés différemment selon qu'ils concernent le domaine public fluvial ou les cours d'eau non domaniaux :

- DPF (maîtrise d'ouvrage Etat) : 15 millions d'euros sur le chapitre 57.20/30 ;
- non domanial (maîtrise d'ouvrage collectivités) : 40 millions d'euros sur le chapitre 67.20/20.

#### **3/ Travaux de prévention**

Ces travaux concernent la sur-inondation ou la création de zones d'expansion de crues, l'aménagement « doux » des cours d'eau, la restauration de mobilité de certains cours d'eau.

Le financement nécessaire est estimé à 50 millions d'euros, financés sur le FNSE.

#### **4/ Information et sensibilisation des populations**

Il s'agit d'aider les maîtres d'ouvrage à développer la conscience du risque, à travers diverses actions d'information des populations et de matérialisation du risque.

Le financement a été chiffré à 10 millions d'euros imputés sur le FNSE.

#### **5/ Prévision des crues**

En plus des actions de prévision menées par l'Etat, financées hors le présent plan, les collectivités sont incitées, sur certains secteurs, à mettre en place des systèmes simples de prévision de crues. L'investissement sera partiellement subventionné.

Le financement prévu est de 5 millions d'euros sur le chapitre 67.20/20.

## **2. Le fonctionnement du Fonds national de solidarité pour l'eau**

● Comme l'indique le tableau ci-dessous, les dépenses supportées par le FNSE progressent de 66 % entre le projet de loi de finances pour 2003 et le budget exécuté 2002, en raison notamment la mise en place du plan de prévention contre les inondations qui devrait mobiliser 17 millions d'euros.

FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2000	2001	2002	2003	
				PLF	prévisions de dépense en gestion
Systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques	8	12	19	41	36
Lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole	6	9	13	20	17
Solidarité et péréquation nationale	3	5	7	13	11
Préservation, restauration des milieux naturels aquatiques	4	7	9	6	6
Structures de la politique de l'eau et planification	1	2	2	3	3
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>35</b>	<b>50</b>	<b>83</b>	<b>73</b>

Source : PLF 2003 - « bleu » Ecologie et développement durable.

● Comme constaté les années précédentes, le FNSE fait l'objet de reports de crédits de paiements importants.

Ainsi au 25 septembre 2002, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, le taux de consommation des dépenses en capital s'élevait à 75,21 % en AP et à 12,20 % en CP. Mais le ministère de l'Ecologie et du développement durable souligne que « les crédits de paiements reportés correspondent à des autorisations de programme qui sont aujourd'hui en quasi-totalité réparties, c'est-à-dire programmées, en conférence administrative régionale (CAR) et engagées en 2003 ». En définitive, ces crédits ne sont que virtuellement disponibles, car ils correspondent à des engagements déjà pris auprès des collectivités locales. La complexité du montage des opérations, la recherche de financements complémentaires, notamment communautaires, et la multiplicité des maîtres d'ouvrage expliquent sans doute en partie la lenteur du rythme de consommation des crédits, y compris après le passage d'un projet en CAR.

En outre, il faut rappeler que la règle d'alimentation du FNSE, comme tous les comptes spéciaux du Trésor, se fait par AP et CP à montant égal. Il en résulte logiquement une accumulation de reports de CP dans les premières années de fonctionnement de ce type de compte, d'autant plus important que le processus de réalisation des opérations qu'il finance, est lent, ce qui est le cas du FNSE.

Pour l'avenir -et dès 2003- outre des mesures de remise en ordre annoncées sur la gestion des crédits du FNSE, la ministre entend principalement affecter ces crédits au soutien des initiatives des collectivités locales pour leurs actions de prévention des inondations. Le financement des dépenses « régaliennes » dans le domaine de l'eau, comme par exemple

l'entretien du domaine public fluvial devra provenir des seules dotations budgétaires.

Néanmoins, on peut s'interroger sur la bonne adéquation du compte spécial du Trésor au type d'opérations qu'il finance, compte tenu de ses règles de fonctionnement, qui imposent notamment la parité entre AP et CP.

**Si on peut, à la rigueur admettre que le financement d'initiatives locales puisse être soutenu par un prélèvement opéré sur les agences de l'eau, on peut se demander si, il ne serait pas plus efficace, de budgétiser cette ressource, afin de permettre une gestion des crédits plus souple et adaptée aux prévisions réelles des besoins.**

## ***B. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE L'EAU À TRAVERS LE RESPECT DES OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES***

### **1. La transposition de la directive cadre du 23 octobre 2002**

La directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre communautaire de l'eau affiche des objectifs ambitieux et exige un cadre d'organisation très rigoureux.

#### **Rappel du contenu de la directive**

Le principe général de la directive-cadre est de définir, pour tous les milieux aquatiques continentaux et côtiers un cadre poursuivant les objectifs suivants :

– Sur le plan technique, est fixée une obligation de résultats ; d'ici à 2015 il faudra atteindre le « bon état » -chimique, biologique, physique et hydrologique- pour l'ensemble des milieux considérés.

Des dérogations seront possibles mais dans des cas limités et elles devront être motivées. Elles pourront porter sur les délais, l'objectif de « bon état » pour les milieux très pollués ou encore la définition de dispositions spéciales s'agissant de milieux artificiels ou fortement modifiés.

– Sur le plan de l'organisation, le cadre de la planification s'appuie sur la constitution de « districts hydrographiques », unités de base de la gestion de l'eau et la désignation des « autorités compétentes » responsables de la mise en œuvre des mesures.

Au préalable un état global du bassin doit être effectué en 2004 sur la base duquel doit être élaboré un plan de gestion en 2006, décliné à travers un programme de mesures défini en 2009 et opérationnel en 2012 afin d'atteindre l'objectif de « bon état » du milieu aquatique concerné. Le plan de gestion s'inscrit dans une révision et un élargissement du contenu du SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux).

– La directive-cadre introduit également une forte dimension économique à travers la notion de coût disproportionné pouvant justifier un régime dérogatoire et une approche « coût-bénéfice » dans l'analyse et le choix des actions à conduire. En outre, d'ici à 2010 les systèmes de tarification des usages de l'eau doivent inciter à une utilisation rationnelle de cette ressource et permettre une contribution appropriée de chaque secteur (domestique, industriel et agricole) aux coûts réels (techniques et environnementaux) de consommation d'eau.

La mise en oeuvre de cette directive doit entrer dès maintenant dans une phase opérationnelle car elle fixe des échéances proches à respecter :

→ **en décembre 2003**, mise en place des dispositions législatives, réglementaires, et administratives de transposition de la directive et désignation des autorités compétentes des districts ;

→ **en décembre 2004**, achèvement de l'analyse des caractéristiques des districts hydrographiques et établissement du registre des zones protégées.

Compte tenu de ses échéances, il faut qu'une loi soit adoptée d'ici à fin 2003 et dont l'objet se limiterait aux mesures législatives indispensables pour assurer la transposition de cette directive.

## **2. La lutte contre les pollutions diffuses par les nitrates d'origine agricole.**

● La directive européenne 91/676/CEE (dite directive nitrates) constitue le principal outil réglementaire pour lutter contre les pollutions diffuses agricoles liées à l'azote. L'application de cette directive comporte :

– la délimitation des zones vulnérables dans les secteurs où les eaux présentent des teneurs approchant ou dépassant 50 mg/l et/ou ont tendance à l'eutrophisation. La délimitation actuelle, effectuée en mai 2000, concerne 74 départements et s'appuie sur les observations de la campagne de surveillance de la qualité des eaux souterraines et superficielles (1997-1998) qui a confirmé la dégradation de la situation dans les secteurs les plus pollués.

Mais il convient de rappeler qu'une requête a été déposée en juin 2000 par la Commission européenne auprès de la Cour de Justice contre la République Française pour application insuffisante de la directive 91/676/CEE, en matière de désignation des zones vulnérables et que la France a été condamnée le 27 juin 2002.

– des programmes d'action s'appliquant à tous les agriculteurs situés en zone vulnérable. Si le premier programme (1997-2000) visait à corriger les pratiques les plus polluantes, le second (2001-2003) doit permettre l'évolution de ces pratiques afin de protéger, voire de restaurer la qualité des eaux.

Le deuxième programme d'action, dont la mise en place dans les départements est pratiquement achevée, prévoit un renforcement des mesures ainsi que la fixation d'objectifs chiffrés pour les pratiques concernant la gestion de la fertilisation et de l'interculture. Il instaure également un renforcement des contrôles visant à vérifier le respect des différentes mesures inscrites dans le programme d'action.

Le programme comporte notamment les mesures suivantes : respect de l'équilibre entre les besoins des cultures, les apports en fertilisants azotés et les fournitures des sols ; établissement d'un plan de fumure et enregistrement des apports effectués, limitation des apports d'effluents d'élevages : de 210 kg N/ha épandable par an (au début du programme) pour atteindre 170 kg au 20/12/2002, le respect de périodes d'interdiction d'épandage et le respect de durées réglementaires de stockage des effluents d'élevage.

Ces mesures sont complétées par :

– des actions renforcées dans les cantons en excédent structurel lié aux élevages<sup>(1)</sup> (zone d'excédent structurel –ZES-) : fixation de surface maximale d'épandage autorisée, obligation de traiter ou de transférer les effluents ne pouvant être épandus dans la limite de ces maxima, interdiction d'augmenter les effectifs animaux tant que la résorption n'est pas réalisée<sup>(2)</sup> ;

– des actions complémentaires dans les zones situées dans les bassins versants en amont de prises d'eau superficielle destinée à la consommation humaine et en situation de dépassement pour le paramètre nitrates. Elles comprennent les mesures suivantes : obligation de couverture hivernale des sols et de maintien en bordure de cours d'eau de l'enherbement des berges, arbres, haies, zones boisées et tout aménagement visant à limiter le ruissellement et le transfert vers les eaux superficielles, conditions de retournement des prairies, limitation des apports azotés toute origine confondue, le cas échéant, certaines mesures des actions renforcées prévues en ZES.

<sup>(1)</sup> Un canton est considéré en excédent structurel dès lors que la quantité totale effluents d'élevage produite annuellement conduirait, si elle était épandue en totalité, à un apport annuel d'azote supérieur à 170 kg N/ha de surface épandable.

<sup>(2)</sup> Des dérogations sont prévues, sous réserve d'un avancement significatif de la résorption effective, pour les jeunes agriculteurs et les exploitations à dimension économique insuffisante.

**Votre rapporteur pour avis soutient les objectifs de la directive nitrate mais s'inquiète des modalités de sa mise en oeuvre.** L'évaluation forfaitaire des rejets d'azote et des surfaces épandables ne permet pas de prendre en compte les efforts des éleveurs pour réduire les productions d'azote organique ou pour optimiser les surfaces d'épandage et transformer les excédents.

D'autre part, rien n'est prévu pour permettre la sortie d'un canton d'un zonage « ZES », dès lors que la résorption des excédents d'azote est constatée.

● Le « volet élevage » du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) vise à aider les éleveurs à adapter leurs équipements et leurs pratiques afin de mieux respecter l'environnement. Le PMPOA mis en place à la fin de l'année 1993 devait concerner 70.000 agriculteurs environ.

Le schéma de financement était de 1/6 pour l'Etat, 1/6 pour les collectivités territoriales, 1/3 pour les Agences de l'eau, 1/3 pour l'éleveur.

**En décembre 2000, 35 000 dossiers de mise aux normes de bâtiments d'élevage avaient été traités et 250,02 millions d'euros de crédits d'Etat engagés (146,8 millions d'euros sur le chapitre 61-40 du budget de l'agriculture et 103,22 millions d'euros sur le FNDAE).**

Compte tenu des recommandations émises tant par la mission d'évaluation demandée en 1999 que par les observations émises par la Commission européenne, le PMPOA a été réorienté pour en améliorer l'efficacité environnementale et mieux en maîtriser les coûts. Ainsi, la liste des investissements éligibles a été révisée, un coût plafond a été fixé, mais les taux de subvention ont été maintenus.

En outre, la réforme du PMPOA a été approuvée par la Commission européenne sous condition qu'il contribue à accélérer l'application de la directive nitrates. Il est donc mis en oeuvre en priorité dans les zones vulnérables. Dans ces zones, il devra être achevé au 31 décembre 2006. Hors des zones vulnérables, les élevages, dont les effectifs dépassent 90 UGB, ou 70 pour les jeunes agriculteurs, et certains élevages multi-espèces demeurent cependant éligibles au vu de leur effectif. Des zones prioritaires peuvent être délimitées, hors des zones vulnérables, selon des critères stricts de pollution des eaux (taux de nitrates, eutrophisation, bactériologie). Dans ces zones ainsi que dans les zones vulnérables, le programme est désormais accessible à des exploitations de petite taille. Toutefois, conformément aux accords passés avec la Commission européenne, 20 % seulement des crédits publics peuvent être affectés au traitement d'élevages situés hors des zones vulnérables.

Près de 90.000 élevages sont susceptibles de bénéficier de ce programme réformé pour lesquels les financements publics (Etat, collectivités locales, agences de l'eau) devraient s'élever, au total, à 1,3 milliard d'euros jusqu'en 2006. Les besoins pour l'Etat sont évalués à 80 millions d'euros par an.

**Pour l'année 2003, année de montée en puissance de ce programme réformé, le projet de loi de finances prévoit la reconduction des crédits obtenus en 2002, à savoir 22,87 millions d'euros sur le chapitre 61-40 du budget du ministère chargé de l'agriculture et 22,87 millions d'euros sur le FNDAE.**

### **3. Le respect de la réglementation sur les eaux résiduaires urbaines**

La réglementation française sur le traitement des eaux usées urbaines est fixée par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et ses décrets d'application qui transposent en particulier la directive européenne de 1991 relative aux traitements des eaux résiduaires urbaines en imposant aux agglomérations urbaines de plus de 2.000 équivalents-habitants (EH), ou à celles de moins de 2.000 EH dès lors qu'elles ont déjà un système de collecte, la mise en place d'une collecte et d'un traitement de leurs eaux résiduaires (eaux usées domestiques et industrielles raccordées) doté d'une performance suffisante avant rejet dans le milieu naturel.

Les échéances fixées pour l'équipement des agglomérations urbaines en systèmes d'assainissement de leurs eaux usées s'échelonnent de 1998 à 2005 en fonction de la sensibilité des milieux de rejets des stations d'épuration et de la taille des agglomérations concernées.

Malgré la progression constante des performances de traitement des stations d'épuration enregistrée depuis le début des années 80, des efforts importants restent à consentir.

Selon les enquêtes menées récemment par la direction de l'eau, il est estimé qu'au 31 décembre 2002 :

– 71 % des 340 agglomérations soumises à l'échéance du 31 décembre 1998 auront un équipement de traitement des eaux usées conforme à la réglementation européenne et 46 % seront conformes au niveau de leurs ouvrages de collecte ;

– environ 67 % des 460 agglomérations soumises à l'échéance du 31 décembre 2000 auront un équipement de traitement des eaux usées conforme à la réglementation européenne et 42 % seront conformes au niveau de leurs ouvrages de collecte.

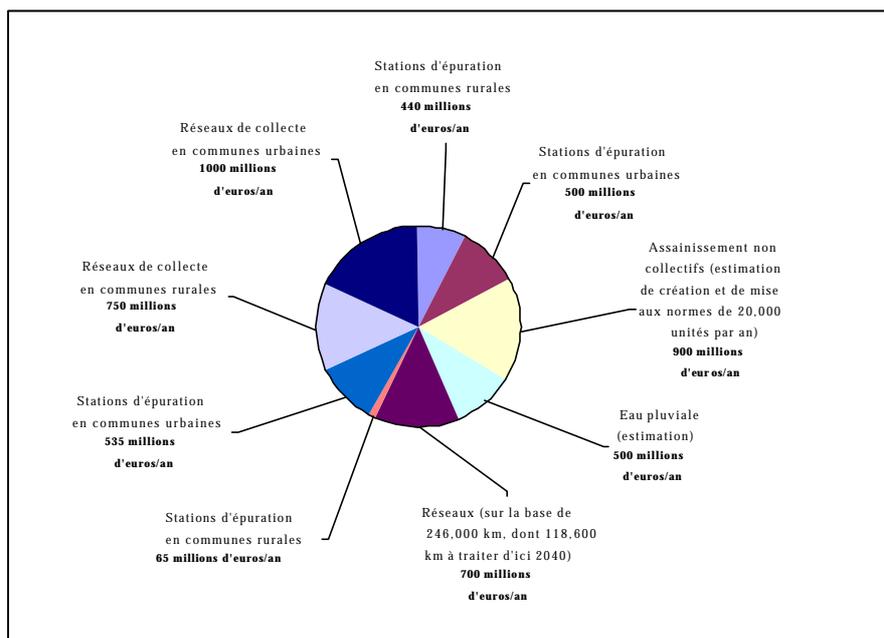
**Les retards pour la mise en conformité réglementaire du parc de stations d'épuration sont encore importants : ils sont en moyenne de 4 à 5 ans mais pourront atteindre, dans certains cas, 10 ans.**

L'impact financier de l'adoption de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines de 1991 avait été estimé pour les collectivités à 12,7 milliards d'euros (valeur 1992) sur la période 1992/2005. Selon l'Institut Français de l'Environnement, les investissements réalisés par les collectivités publiques en 2000, sont d'environ 3,4 milliards d'euros par an, les dépenses de fonctionnement étant du même ordre. Cet effort financier correspond à la mise à niveau de l'équipement des agglomérations pour répondre non seulement aux exigences de la directive européenne mais aussi à celles de la réglementation française. **L'effort financier actuellement consenti par les collectivités locales devra donc être poursuivi, voire accentué, et durant une période plus longue que celle initialement prévue.**

Selon une étude commandée par le Cercle français de l'eau, au Conseil général des Ponts et Chaussées, l'effort d'investissement des collectivités territoriales en matière d'assainissement devrait être de 4 à 4,5 milliards d'euros par an pendant dix ans.

Le tableau ci-dessous indique la répartition de cet effort d'investissement :

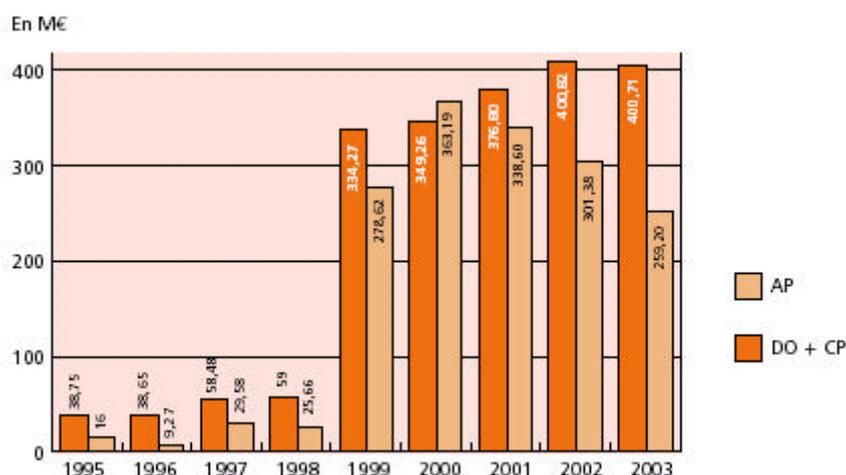
**ASSAINISSEMENT : INVESTIR DE 4 À 4,5 MILLIARDS D'EUROS PAR AN DURANT DIX ANS**



## II. LE MAINTIEN DES DOTATIONS CONSACRÉES À LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

Dans le projet de budget pour 2003, les crédits consacrés à la prévention des pollutions et des risques sont reconduits à hauteur de 400,71 millions d'euros (DO + CP), et les autorisations de programme sont arrêtées à 259,20 millions d'euros (- 14 %) en raison principalement de la diminution des autorisations de programme affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

EVOLUTION DU BUDGET DE LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES



Le renforcement de la maîtrise du risque technologique et naturel constitue une des priorités pour 2003. Mais ceci ne doit pas faire oublier les enjeux de la lutte contre les pollutions dues aux activités économiques.

## **A. LE RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ACCIDENTELS ET CHRONIQUES**

### **1. Les moyens budgétaires consacrés à la prévention des risques technologiques**

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les crédits consacrés à la prévention des risques technologiques accidentels et chroniques sont reconduits à hauteur de 6,38 millions d'euros.

● Ils vont notamment permettre d'assurer le contrôle de l'application de la directive 96/82/CE du 9 décembre 1996, dite Seveso II concernant la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, transposée en droit français depuis mi-2000.

Cette directive impose aux exploitants des établissements visés de mettre en place une organisation spécifique dédiée à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, de définir une politique de prévention des accidents majeurs, et de réviser leurs études de dangers sur une base quinquennale, entre autres.

En particulier, les exploitants qui étaient déjà soumis à la directive Seveso I devaient remettre les études des dangers avant le 3 février 2001. Les exploitants des autres installations devaient remettre leurs études des dangers avant le 3 février 2002.

La directive oblige les Etats membres à réaliser des programmes pluriannuels d'inspection à compter de 2001, à identifier les risques d'effets domino entre établissements et bien entendu à analyser en profondeur les rapports de sécurité.

L'entrée en application de la directive Seveso II a entraîné un accroissement notable de charge de travail pour l'inspection des installations classées en 2001 et en 2002, qui se poursuivra dans les années à venir. En effet, le nombre d'établissements concernés par la directive Seveso II est de 672 « seuil haut » et de 564 « seuil bas », alors que 371 établissements seulement étaient concernés par Seveso I. L'inventaire des établissements s'effectue sur la base du recensement des substances dangereuses présentes.

Par rapport à la directive Seveso I, cette augmentation du nombre est due à la modification des seuils et critères de classement, notamment pour prendre en compte la présence –et non plus seulement le stockage– de produits ou de substances dangereuses ainsi que des substances dangereuses pour l'environnement. **Dans ces conditions, il faut encore une fois se féliciter de l'engagement pris par la ministre de prévoir le recrutement de 400 inspecteurs supplémentaires d'ici à 2007.**

Les autres points forts de la directive Seveso II portent sur le renforcement de l'information du public, la nécessité d'une maîtrise de l'urbanisation et la réalisation de plans d'urgence plus détaillés.

- En outre, dans le projet de loi de finances pour 2003, 1,8 million d'euros sont consacrés à l'information et la concertation des différents acteurs concernés sur les risques technologiques dans le cadre des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) et les futures commissions locales d'information.

- Enfin, en 2003, le budget de l'Institut national de l'environnement industriel (INERIS) est reconduit à hauteur de 9,15 millions d'euros en AP et progresse de 6,86 % au titre des dépenses ordinaires, qui atteignent 22,97 millions d'euros.

**Cette progression, qu'il convient de saluer, permettra de renforcer les capacités d'expertise et d'appui de l'établissement dans le domaine des installations classées, notamment pour la mise en œuvre de la directive Seveso II, et de financer le développement du pôle national d'écotoxicologie.**

## **2. La préparation d'un projet de loi tendant à renforcer la prévention des risques technologiques et naturels**

La catastrophe survenue le 21 septembre 2001 dans l'usine Grande Paroisse (AZF) de Toulouse, et son bilan très lourd tant en vies humaines qu'en ce qui concerne les conséquences économiques a conduit le gouvernement à renforcer l'arsenal législatif et réglementaire tendant à la maîtrise des risques industriels.

A l'issue d'une très large concertation menée avec l'ensemble des principaux partenaires concernés, un premier projet de loi a été déposé par le précédent gouvernement.

Repris à son compte par le gouvernement issu des élections législatives de juin 2002, le projet de loi doit être modifié notamment pour intégrer certaines des mesures relevant du domaine législatif, inscrites dans le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale présidée par M. François Loos, début 2002. En outre, ce projet de loi comprendra un volet consacré à la prévention des risques naturels.

S'agissant des risques industriels, les dispositions du projet de loi devraient principalement porter sur :

- une meilleure implication du personnel et des intervenants extérieurs, notamment en matière d'information, de consultation, de formation et d'évaluation ;

- une meilleure information des riverains ;

- la mise en place d'une politique progressive de résorption des situations de promiscuité d'usines à risque, notamment à travers l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles ;

- les conditions d'une meilleure indemnisation des victimes.

Ce projet de loi, qui doit être adopté en Conseil des Ministres le 18 décembre prochain, sera examiné par le Sénat en janvier 2003.

## ***B. LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS***

### **1. Les axes forts de la politique de prévention des risques naturels**

Cette politique de prévention passe par la réalisation des plans de prévention des risques naturels, mais également par le renforcement des moyens d'information, et la prise en compte de ces risques dans les politiques locales.

Les moyens financiers consacrés à l'élaboration des PPR ont fortement progressé entre 1993 et 2002 pour atteindre 15,25 millions d'euros.

En application de l'article 55 de la loi de finances pour 1999 du 30 décembre 1999, il est prévu, du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 1<sup>er</sup> janvier 2006 que le Fonds de prévention des risques naturels finance la moitié du coût d'élaboration des PPR.

Le tableau ci-dessous retrace la progression significative de ces crédits à partir de 2000. En 2003, il est prévu de reconduire les mêmes montants.

1996	1997	1998	1999	2000		2001		2002		
Chap. 34-98 art. 60	FPRNM	Chap. 34-98 art. 60	FPRNM	Chap. 34-98 art. 60	Chap. 57-20 art. 50	FPRNM				
<b>4180</b>	<b>3982</b>	<b>4034</b>	<b>7261</b>	<b>8541</b>	<b>3942</b>	<b>7862</b>	<b>8982</b>	<b>2325</b>	<b>5077</b>	<b>8291</b>

**Ceci a incontestablement permis d'accélérer le rythme d'adoption des PPR. Au 31 août 2002, 3.300 PPR approuvés étaient recensés, et entre 200 et 300 PPR supplémentaires pourraient être approuvés d'ici à fin 2002. En outre, 5.500 PPR sont actuellement prescrits.**

Néanmoins, et selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, la mobilisation du personnel nécessaire dans les services de l'Etat des différents départements reste par endroits problématique au regard de la charge de travail que demande l'élaboration des PPR, ce qui se ressent automatiquement sur la qualité de la prestation ou sur les délais d'aboutissement de la procédure. Pour y remédier, le ministère en charge de l'environnement recommande d'utiliser les crédits disponibles pour financer une assistance à maîtrise d'ouvrage, et se concerte avec le ministère en charge de l'équipement sur les moyens à mettre en œuvre pour renforcer les effectifs travaillant sur les PPR dans les directions départementales de l'équipement.

Au-delà de ces difficultés liées au manque de personnel, l'élaboration d'un PPR qui constitue une procédure lourde et contraignante induit parfois des contentieux avec les communes. **En effet, le PPR, qui relève de la responsabilité exclusive de l'Etat a un impact direct, à travers les mesures réglementaires qu'il adopte, sur le mode de vie des habitants ou dans des domaines de compétence, comme l'urbanisme ou la sécurité, qui relèvent encore très largement des communes.**

### **Les dispositions réglementaires d'un PPR**

Les dispositions réglementaires ont pour objet de rendre opposable toute mesure prise pour améliorer la sécurité des personnes, limiter la croissance de la vulnérabilité des biens et des activités dans les zones exposées et, si possible, la réduire.

Ces dispositions sont définies à partir du résultat des études, des concertations et consultations menées au cours de l'élaboration du document. Ces dispositions sont homogènes pour chaque zone du plan de zonage du PPR.

On distinguera ainsi :

– les interdictions et autorisations : les interdictions portent sur les aménagements des terrains et les constructions dans les zones à risques. Les constructions ou aménagements soumis à des prescriptions. Ces prescriptions portent le plus souvent sur les règles d'urbanisme et de construction à respecter mais peuvent également réglementer certaines activités (exploitation de camping, de carrières...). Elles sont obligatoires ;

– les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde : elles comprennent les mesures d'ensemble à prendre par les particuliers ou les collectivités. Ces mesures peuvent être rendues obligatoires ;

– les mesures applicables à l'existant : ces mesures portent sur des dispositions d'aménagement, d'utilisation ou d'exploitation. Le coût de ces travaux à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs, doit rester inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien à la date d'approbation du plan. Ces mesures peuvent être rendues obligatoires.

Pour améliorer la mise en œuvre de ces documents, qui sont désormais incontournables dans les zones à risque, votre rapporteur pour avis considère qu'il faut encore améliorer la concertation menée en amont avec les communes, et relève que celle-ci n'apparaît pas formellement dans les dispositions législatives ou réglementaires qui fixent les règles d'élaboration des PPR.

Cette évolution apparaît d'autant plus nécessaire que, comme le souligne le guide méthodologique des PPR-risques d'inondation, « *la réussite de la procédure PPR repose en grande partie sur l'appropriation par les élus et par la population de la réalité des aléas et des risques, qui dépassent presque toujours les limites territoriales de la commune* ».

## **2. Un projet de loi pour renforcer les mesures de prévention face aux risques naturels**

Compte tenu de l'évolution des conditions climatiques et des demandes de la société, il apparaît nécessaire de compléter le dispositif issu de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement.

Il convient en effet de renforcer les moyens d'agir sur les zones à l'origine du risque naturel, ou qui favorisent son aggravation, de développer une plus grande conscience ainsi qu'une meilleure culture du risque dans la population et de donner aux pouvoirs publics des instruments de prévention plus efficaces.

Le Gouvernement souhaite donc compléter le projet de loi tendant à renforcer la maîtrise des risques technologiques par un titre additionnel exclusivement consacré à la prévention des risques naturels. Les principaux axes de ce projet portent sur les mesures d'information de la population, les modes d'utilisation du sol, y compris en matière agricole, et ses aménagements, les travaux contre les risques naturels entrepris par les collectivités locales, l'élargissement du champ d'intervention du Fonds de prévention des risques naturels et de la Taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et les conditions d'intervention du service de Restauration des terrains en montagne (RTM).

### ***C. LES MOYENS CONSACRÉS À LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR***

S'agissant de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique, les actions menées s'appuient sur :

- des programmes de recherche destinés à améliorer la connaissance scientifique des phénomènes ;
- un dispositif de suivi de la qualité de l'air ;
- la réglementation des émissions de polluants ;
- la promotion des modes de transport les moins polluants ;
- le développement d'une fiscalité écologique favorisant les activités et les industries ou véhicules propres ;
- la sensibilisation de l'opinion publique ;
- les mesures d'urgence en cas d'épisode de pollution.

La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie constitue le cadre général d'intervention des pouvoirs publics en matière de lutte contre la pollution atmosphérique.

## **1. Les dotations budgétaires affectées à la loi sur l'air et l'utilisation de l'énergie en 2003**

**Il est proposé d'affecter 30,77 millions d'euros à la mise en œuvre de la loi sur l'air, contre 33,89 millions d'euros en 2002, répartis comme suit :**

– Chapitre 34.98 - articles 60 et 70 : 1,9 million d'euros pour la réalisation d'études préalables à l'élaboration des plans prévus par la loi et la mise en œuvre d'actions de communication.

– Chapitre 44.10 - articles 80 et 90 : 16,4 millions d'euros pour la surveillance de la qualité de l'air, dont 11,7 millions d'euros d'aide au fonctionnement des associations de gestion des réseaux de surveillance de la qualité de l'air et 4,7 millions d'euros d'aide au Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air.

– Chapitre 57.20 - article 50 : 1,95 million d'euros d'études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l'air.

– Chapitre 67.20 - article 40 : 1,52 million d'euros d'études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l'air.

– Chapitre 67.30 - article 70 : 9 millions d'euros pour la surveillance de la pollution atmosphérique (équipement des réseaux par l'intermédiaire de l'ADEME).

## **2. La mise en oeuvre de la loi sur l'air et l'utilisation de l'énergie**

● La quasi-totalité des textes d'application est désormais adoptée, notamment en ce qui concerne les plans à mettre en place pour surveiller la pollution atmosphérique et proposer des mesures de prévention, voire de réduction des émissions polluantes.

– Les plans régionaux pour la qualité de l'air, élaborés par les préfets après une large concertation, relèvent désormais de la compétence des conseils régionaux, en application de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les régions devront donc procéder à l'évaluation et à la révision éventuelle de ces plans, cinq ans après leur adoption.

– La réalisation d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les périmètres de transports urbains (PTU) des 58 agglomérations de plus de 100.000 habitants. A ce jour, 40 PDU ont été approuvés, dont celui de l'Ile-de-France, en décembre 2000.

– Le décret n° 2001-449 du 21 mai 2001 relatif aux plans de protection de l’atmosphère permet aux préfets de prendre par arrêté des mesures spécifiques de réduction des émissions polluantes des sources fixes et des sources mobiles, dans les zones où les valeurs limites de qualité de l’air risquent d’être dépassées. Les mesures qui pourront être prises par les préfets dans ce cadre portent notamment sur l’emploi de divers combustibles (fioul lourd remplacé par du fioul à très basse teneur en soufre, bois), des réductions de fonctionnement de certaines sources fixes, des contrôles renforcés des installations de combustion dont les chaudières, le renforcement de la fréquence des contrôles techniques des véhicules et l’élargissement de la gamme des substances contrôlées lors du contrôle technique.

Sur les 26 plans en cours d’élaboration, 7 plans sont à l’état de projet et seront prochainement soumis à enquête publique avant leur adoption finale.

● Les incertitudes qui demeurent sur l’impact environnementale de l’usage des biocarburants expliquent en partie la non-adoption du décret, prévu à l’article 21 de la loi du 31 décembre 1996, fixant les conditions dans lesquelles les carburants devront comporter un taux minimal d’oxygène.

Le développement des biocarburants est susceptible de permettre une diversification des productions agricoles et c’est, à ce titre, une politique à encourager dans le cadre général des soutiens publics à l’agriculture. Toutefois, en matière environnementale, le bilan est plus nuancé, que ce soit en matière de lutte contre l’effet de serre, ou de pollution atmosphérique locale. En raison de nombreuses incertitudes techniques et sur les coûts associés à l’utilisation des biocarburants, les travaux pilotés par le ministère chargé de l’industrie pour préparer les textes correspondants n’ont pas encore pu aboutir.

Néanmoins, la France soutient les deux propositions de directives élaborées par la Commission européenne en faveur des biocarburants, qui visent, pour la première, à établir un nouveau cadre de taxation applicable aux biocarburants, et pour la seconde, à fixer de manière réglementaire la part minimale de biocarburants dans les carburants vendus à partir de 2005.

La Commission se place dans une double perspective : limiter la dépendance énergétique des pays de l'Union, et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle entend également répondre à la résolution du Conseil du 8 juin 1998, relative à une stratégie communautaire et un plan d'action sur les énergies renouvelables, qui demandait des mesures spécifiques sur les biocarburants.

Les deux propositions de directives font l'objet d'examen séparés : celle relative à la fiscalité est étudiée dans le cadre du Conseil ECOFIN et a fait l'objet d'un accord politique le 20 juin 2002, et la seconde, visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants dans les transports, est étudiée au sein du groupe Energie.

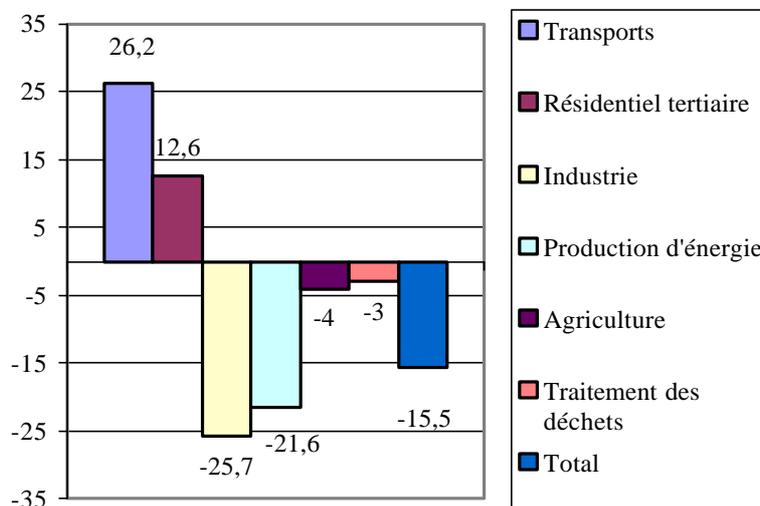
Concernant la proposition de directive « technique », les propositions de la Commission européenne vont dans le sens d'une expérience à grande échelle d'incorporation de biocarburants. Compte tenu des incertitudes relatives à l'apport environnemental et au coût élevé de production des biocarburants, il est proposé une première série de mesures qui feront l'objet d'une évaluation complète au plus tard au 31 décembre 2006.

La France a par ailleurs demandé des objectifs d'incorporation obligatoires. La proposition de directive mentionne désormais une valeur de référence d'incorporation de 2% d'ici le 31 décembre 2005 (phase 1) et de 5,75 % d'ici le 31 décembre 2010 (phase 2), les Etats membres conservant une grande liberté pour fixer des objectifs nationaux d'incorporation pendant ces phases. Le taux d'incorporation est en France de 1,04 %.

● S'agissant enfin de la lutte contre les gaz à effet de serre, les résultats sont préoccupants et imposent au gouvernement de modifier le programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) adopté en janvier 2000.

Selon le bilan des rejets de CO<sub>2</sub> réalisé par la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES), les secteurs des transports et du résidentiel tertiaire connaissent une progression inquiétante, alors même qu'une baisse globale de 2,7 % des émissions est enregistrée en France entre 1990 et 2001. En particulier, la hausse de 22 % des émissions de CO<sub>2</sub> dans le secteur des transports est imputable à la progression du transport de fret routier et de l'aérien.

**EVOLUTION DES ÉMISSIONS DE CO<sub>2</sub> PAR SECTEUR DE 1990 À 2001 EN FRANCE  
(En millions de tonnes équivalent de CO<sub>2</sub>)**



*Source : MIES*

On peut, en outre, rappeler que les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules ne sont pas réglementées au niveau communautaire, mais que la Commission européenne à travers une recommandation adoptée le 5 février 1999 a entériné un engagement volontaire des constructeurs sur la question.

Cet engagement comporte les éléments suivants :

– réduction à 140 g/km de la moyenne des émissions de CO<sub>2</sub> des voitures neuves mises en circulation au sein de l'Union européenne en 2008 (soit une réduction d'environ 25 % au regard de la moyenne en 1999, proche de 180 g/km) ;

– disponibilité dès 2000 de modèles consommant moins de 31/100 km de carburant ;

– examen en 2003 des conditions de réalisation d'un objectif de 120 g/km d'ici 2012.

En parallèle, la Commission a émis une recommandation le 13 avril 2000, formalisant les engagements respectifs de la JAMA (constructeurs japonais) et de la KAMA (constructeurs coréens) lesquels sont équivalents à ceux pris par l'ACEA.

Cet accord, qui jusqu'à présent est respecté par les constructeurs automobiles, est un élément fondamental de la stratégie développée par la Commission pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et la consommation des voitures particulières. Cette stratégie comprend également l'harmonisation des systèmes de mesure des émissions de CO<sub>2</sub> et la mise en œuvre d'un système

d'informations sur la consommation des véhicules et les émissions de CO<sub>2</sub>, notamment sur les lieux de vente (décision 1753/2000 du 22 juin 2000 et directive 1999/94 du 13 décembre 1999).

#### ***D. LA NÉCESSAIRE RELANCE D'UNE LIGNE POLITIQUE DES DÉCHETS AMBITIEUSE***

##### **1. Les dotations de l'ADEME dans le projet de loi de finances pour 2003 soulèvent des interrogations**

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les moyens de fonctionnement attribués à l'ADEME s'élèvent à 29,03 millions d'euros (-0,8 %). Mais, les crédits d'intervention augmentent de +16,4 % s'agissant des crédits de paiement pour atteindre 71 millions d'euros. En revanche, les autorisations de programme sont fixées à 218 millions d'euros, en diminution de 12,8 %.

Les baisses les plus fortes concernent le domaine de l'énergie et de la lutte contre la pollution atmosphérique, mais également celui des déchets.

#### **LES CRÉDITS D'INTERVENTION DE L'ADEME**

En milliers d'euros et évolution en %	AP 2002	AP 2003	CP 2002	CP 2003
Energie	80.600	<b>61.000</b> - 24,3 %	14.783	<b>19.867</b> + 34,4 %
Déchets ménagers et assimilés	92.178	<b>85.000</b> - 7,8 %	16.906	<b>27.683</b> + 63,7 %
Dépollution des sols	12.051	<b>13.000</b> + 7,9 %	2.210	<b>4.234</b> + 91,6 %
Ramassage des huiles	18.522	<b>19.000</b> + 2,6 %	18.522	<b>6.188</b> - 66,6 %
Isolation acoustique au voisinage des aérodromes	17.067	<b>17.000</b> - 0,4 %	3.130	<b>5.537</b> + 76,9 %
Lutte contre la pollution atmosphérique	19.064	<b>14.000</b> - 26,6 %	3.496	<b>4.560</b> + 30,4 %
Surveillance de la qualité de l'air	10.534	<b>9.000</b> - 14,6 %	1.933	<b>2.931</b> + 51,6 %
<b>Total</b>	<b>250.016</b>	<b>218.000</b> - 12,8 %	<b>60.980</b>	<b>71.000</b> + 16,4 %

*Source : PJLF 2003 « bleu » Ecologie et développement durable.*

Selon les explications fournies par le ministère, et compte tenu des contraintes de rigueur financière affichées pour 2003, les dotations de l'ADEME doivent lui « *permettre de poursuivre la mise en œuvre de ses programmes opérationnels dans les perspectives tracées par le contrat de plan Etat-ADEME, en les ajustant aux priorités effectives des pouvoirs publics pour l'année à venir* ».

En ce qui concerne la gestion des déchets, les collectivités locales et les industriels ont poursuivi leurs efforts tout au long de l'année 2001 pour se conformer aux objectifs de la loi de 1992. L'ADEME y a contribué en soutenant financièrement la réalisation d'équipements d'un volume global de 1.070 millions d'euros (dont 865 millions d'euros correspondant aux équipements des collectivités locales).

Cela a concerné environ 670 opérations de collecte sélective, 43 centres de tri, plus de 200 déchèteries, près de 42.000 composteurs individuels, la réhabilitation de 120 décharges, 46 unités de valorisation des déchets organiques et 7 unités de valorisation énergétique.

Comme les années précédentes, ce sont les unités d'incinération et les équipements liés au recyclage des matériaux qui ont représenté les volumes majeurs d'investissement. Toutefois, un accent supplémentaire a été mis en 2001 sur la prévention des déchets à la source et sur la valorisation organique, avec des exigences accrues quant à la qualité.

Au cours du premier semestre 2002, et compte tenu de l'annonce en décembre 2001, de l'arrêt du système d'aides aux déchets à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2002, les demandes ont considérablement augmenté et les dossiers déposés représentent plus de 300 millions d'euros d'aides potentielles. Ce montant dépassant largement les dotations budgétaires attribuées à l'ADEME pour 2002, l'agence étalera l'instruction de ces dossiers sur le second semestre 2002 et le premier trimestre 2003.

**Compte tenu des reports de crédits et de la hausse des crédits de paiement prévue en 2003 on peut en effet penser que l'ADEME aura les capacités financières pour gérer correctement le « stock » de dossiers en instance.**

En revanche, votre rapporteur pour avis s'inquiète de la diminution des autorisations de programme qui peut laisser craindre -à moyen terme- un relatif désengagement de l'agence sur le secteur des déchets, alors que, malgré le bilan positif qui peut être fait de l'application de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992, tous les acteurs concernés par la gestion des déchets et, au premier chef, les collectivités territoriales savent que des progrès restent à faire pour appliquer les textes en vigueur et nouveaux défis sont à relever compte tenu de la probable aggravation des normes communautaires.

**Cette diminution soulève d'autant plus de questions qu'il s'agit de la quatrième baisse consécutive. Entre la loi de finances pour 2000 et le projet de loi de finances pour 2003, les dotations globales de l'ADEME en autorisations de programme sont passées de 338,64 millions d'euros à 218 millions d'euros, soit une baisse de 35,6 % sur la période et celles prévues pour le traitement des déchets ont diminué de 54,8 %.**

Le précédent gouvernement, animé du seul souci de l'affichage politique, puis contraint à des arbitrages budgétaires plus cohérents, avait d'abord choisi de surdimensionner les dotations de l'ADEME avant d'être obligé de les réduire de façon drastique, et votre rapporteur pour avis avait fortement dénoncé ces pratiques dans lesquelles l'intérêt général était loin de trouver son compte.

**La programmation des crédits de paiements pour 2003 semble correspondre aux besoins de financement que l'agence est effectivement capable d'utiliser –en raison des reports de crédits disponibles- et il faut s'en féliciter, mais la baisse continue des autorisations de programme depuis 2000 est préoccupante, compte tenu de la nécessité de mettre en place très rapidement une nouvelle politique plus ambitieuse encore en matière de traitement des déchets.**

## **2. De nouvelles orientations pour la politique des déchets**

● Incontestablement, des progrès importants ont été réalisés depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 juillet 1992. De nouveaux outils de travail ont été mis en place, dans le domaine de la planification et de l'information. Le recyclage atteint de meilleurs résultats, notamment pour ce qui concerne l'augmentation de la population desservie par la collecte sélective, le service proposé aux usagers par la collecte des encombrants et le maillage des implantations de déchèteries. Les installations de traitement des déchets ont été pour la plupart mises aux normes.

Il convient ainsi de signaler le cas des incinérateurs d'ordures ménagères : sur un parc initial de 300 installations, la moitié d'entre elles et les plus vétustes ont été fermées. D'autres ont été modernisées. Les émissions annuelles de dioxines attribuées à ce secteur sont ainsi passées de 1,5 kg en 1992 à 300 g en 2001 et devraient encore diminuer d'ici à 2005, en application de l'arrêté du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération des déchets non dangereux qui remplace l'arrêté du 25 janvier 1991, afin de transposer la directive 2000/76/CEE relative à l'incinération des déchets.

Il faut également se féliciter de la politique de fermeté menée par le nouveau gouvernement en ce qui concerne les usines d'incinération non conformes aux prescriptions de l'arrêté du 25 janvier 1991. Sur tous les établissements recensés comme n'étant pas aux normes, 13 ont été fermés depuis mai 2002 et une solution définitive devra être trouvée pour les autres au plus tard en 2003.

- Néanmoins, à l'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 2002, certaines communes n'ont encore rien engagé en matière de collecte sélective. La mise aux normes des décharges est loin d'être achevée, et la résorption des décharges sauvages également.

Plus généralement, et alors même qu'il s'agissait d'un objectif majeur inscrit à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juillet 1992, la prévention ou la réduction de la production de déchets est un échec, puisque la progression des déchets est constante depuis dix ans.

Avec une production de déchets de 644 kg /an/habitant, la France se situe très largement au-dessus de la moyenne européenne de 500 kg/an/habitant.

Une nouvelle politique doit donc être définie en matière de déchets, et le Gouvernement entend y parvenir en étroite concertation avec l'ensemble des partenaires concernés, élus, entreprises et associations.

Le Conseil national des déchets, créé par décret du 5 juillet 2001 et mis en place en février 2002, est chargé de faire des propositions pour définir de nouvelles orientations pour les dix ans à venir.

- A ce stade du débat, il est intéressant de présenter brièvement les principales propositions élaborées par l'Association des maires de France et l'Assemblée des départements de France, qui pourront utilement structurer les réflexions.

– Assouplir les dispositifs de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale s'agissant de l'organisation du service de la collecte ;

– Homogénéiser le régime de soutien financier entre les déchets ménagers et les déchets assimilés, les déchets d'entreprises, d'industries et de commerce ;

– Elargir le bénéfice des soutiens des organismes agréés et du taux de TVA à toutes les collectivités locales ;

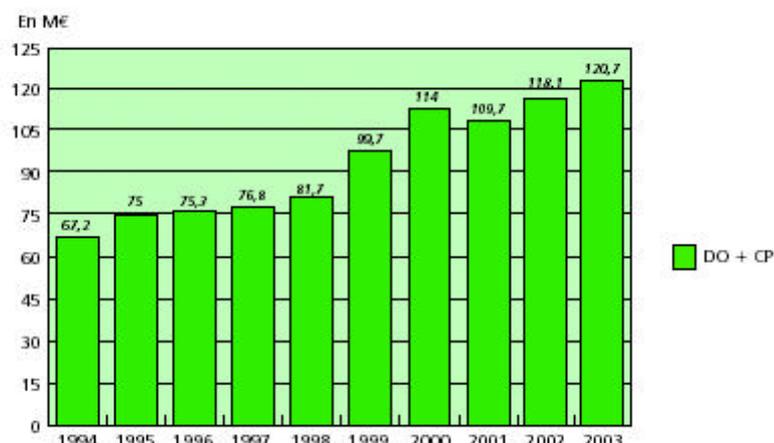
– Organiser des filières dédiées (courrier non adressé, journaux gratuits, produits électriques et électroniques en fin de vie) ;

- Renover les modes de financement qu'il s'agisse de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ;
- Moduler la taxe de mise en décharge en fonction de la nature ultime ou non des déchets qui y sont déposés ;
- Promouvoir une vraie politique de reconstitution des sols en encourageant la filière du compostage ;
- Définir un plan national de prévention des déchets, assorti d'objectifs, de moyens d'action et d'évaluation ;
- Organiser la prise en charge financière de l'élimination des déchets d'activité de soins ;
- Encourager l'internalisation des coûts d'élimination des produits dans les coûts de production des produits mis sur le marché ;
- Utiliser les plans départementaux d'élimination des déchets comme outils de gestion et d'animation et non pas seulement de planification.

### III. DES MOYENS EN HAUSSE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES

**Après avoir connu une hausse significative de 6,83 % en 2002, les dotations consacrées à la protection de la nature des sites et des paysages progressent de 1,6 % pour s'établir à 120,7 millions d'euros (+ 1,6 %).**

EVOLUTION DU BUDGET DE LA DIRECTION DE LA NATURE ET DES PAYSAGES



Les autorisations de programme fixées à 52,43 millions d'euros sont en diminution de 11,6 % mais à la différence de l'an dernier, il faut souligner

que la progression de 1,6 % provient de l'augmentation des crédits de paiements (titres V et VI) (+ 13,06 %) pour atteindre 41,54 millions d'euros, alors que les dépenses ordinaires (titres III et IV) diminuent de 2,02 % pour s'établir à 79,94 millions d'euros.

Les objectifs prioritaires pour 2003 en matière de protection de la nature concernent l'avancement de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, et le développement de la politique de préservation des sites et des paysages.

#### **A. LA PROGRESSION CONTINUE DES DOTATIONS DU FONDS DE GESTION DES MILIEUX NATURELS (FGMN)**

##### **1. L'affectation des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003**

● L'article L. 310-3 du code de l'environnement précise que « *le fonds de gestion des milieux naturels contribue au financement des projets d'intérêt collectif concourant à la protection, à la réhabilitation ou à la gestion des milieux et habitats naturels. Sa mise en œuvre prend en compte les orientations du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux* ».

Le FGMN assure le financement de la politique de préservation des milieux naturels et de la diversité biologique relevant principalement des mesures de gestion contractuelles : réseau Natura 2000, parcs naturels régionaux, conservatoires régionaux des espaces naturels, contrat d'objectif avec l'ONF, inventaires et expertises du patrimoine naturel, programme de conservation des espèces sauvages et extension du réseau des conservatoires botaniques nationaux.

*En 2003, le FGMN sera doté de 42,10 millions d'euros (+ 4,6 %).*

#### **LES CRÉDITS DU FGMN EN 2002 ET 2003**

<i>En millions d'euros et %</i>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Evolution</b>
Crédits de fonctionnement	7,01	5,67	-19,1 %
Crédits d'intervention	26,80	26,69	-0,4 %
Crédits d'investissement	6,43	9,74	+51,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>40,24</b>	<b>42,10</b>	<b>+4,6 %</b>

*Source : PLF 200 « bleu » Ecologie et développement durable*

● Les crédits du FGMN seront affectés aux actions suivantes :

– la poursuite de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, notamment pour **l'élaboration des documents d'objectifs et le soutien sur une base contractuelle, des activités menées par les propriétaires et les exploitants** dans les sites du réseau. Il s'agit d'accompagner la reconnaissance, dans le cadre de la procédure de Natura 2000, des sites d'importance communautaire que la France a adressés à la Commission européenne : 19,82 millions d'euros ;

– les **missions d'intérêt général confiées à l'ONF** par le contrat d'objectif qui lie cet établissement public à l'Etat : 0,70 million d'euros ;

– l'interface agriculture-environnement et forêt-environnement : 0,60 million d'euros (DO + CP) ;

– les moyens alloués aux **parcs naturels régionaux (PNR)** et aux **réserves de biosphère** : 9,07 millions d'euros ;

– les moyens alloués aux **Conservatoires régionaux des espaces naturels** : 1,27 million d'euros ;

– la protection et le suivi de la biodiversité et **l'initiative française pour les récifs coralliens** : 6,86 millions d'euros ;

– le développement du réseau des **conservatoires botaniques nationaux** : 1,08 million d'euros ;

– l'inventaire et l'expertise du patrimoine naturel : 2,07 millions d'euros.

## **2. Les difficultés juridiques liées à la mise en œuvre du réseau Natura 2000**

● Le Gouvernement souhaite faire de Natura 2000 un outil de développement durable des territoires concernés garantissant la préservation de la faune, de la flore et des habitats naturels, tout en permettant l'exercice d'activités économiques. Pour y parvenir, l'ambition est de relancer l'information et la concertation à tous les stades de la procédure, depuis la désignation des sites jusqu'à leur gestion et de mettre en œuvre une politique contractuelle de gestion des sites avec les propriétaires et les usagers.

● En effet, les risques de contentieux persistent s'agissant de la désignation des sites. Malgré les envois effectués au printemps et à l'automne 2001, la Commission européenne considère que les propositions françaises

sont insuffisantes, notamment en région alpine pyrénéenne, et en région continentale. En décembre 2001, et sur la base des propositions du muséum naturel d'histoire naturelle, il a été donné instruction aux préfets d'instruire des propositions complémentaires sur environ 160 sites nouveaux et de reprendre le périmètre d'une trentaine de sites déjà proposés.

**Au 31 juillet 2002, la liste des propositions françaises comporte 1.166 sites couvrant une superficie d'environ 4.038.000 ha, soit 7,3 % du territoire (dont 3.487.000 ha terrestres et 485.000 ha marins).** Il convient de noter que 350 de ces 1.166 sites proposés restent à renotifier à la Commission, à l'issue des nouvelles consultations menées à la suite de la décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2001, annulant quelque 350 sites déjà transmis à la Commission pour vices de forme ayant pu entacher les consultations locales réalisées en application du décret du 5 mai 1995.

Sur la base des transmissions des quinze Etats membres effectuées au 18 mars 2002, les 14.973 propositions recensées représentent une superficie de l'ordre de 439.000 km<sup>2</sup>, soit plus de 13 % du territoire de l'Union européenne.

Le retard pris par la France dans l'envoi de ses propositions à la Commission a conduit celle-ci à engager en 1999 une procédure d'infraction en manquement au titre de l'article 226 du traité. Bien que des transmissions successives aient été faites durant la procédure précontentieuse, la Commission a estimé que la France n'avait pas satisfait à ses obligations en n'ayant pas présenté une liste nationale complète de ses propositions dans les délais impartis et comme exigé par l'article 4 de la directive. **Un arrêt en date du 11 septembre 2001 a condamné la France pour insuffisance de désignation de sites.** Les envois de propositions complémentaires en 2002 ont pour objet d'exécuter cet arrêt et d'éviter à la France le paiement d'astreintes financières.

En outre, d'autres procédures en manquements viennent sanctionner la France pour non-respect des directives en matière de protection de la biodiversité, et la place sous la menace d'astreintes pour inexécution de la Cour de Justice des Communautés européennes.

Cinq arrêts en manquement rendus par la Cour doivent être exécutés : Estuaire de la Seine, Marais Poitevin, transposition art. 6 de la directive Habitats, Basses Corbières, insuffisance de propositions de sites « Habitats ».

Une procédure en manquement risque d'aboutir à une condamnation d'ici fin 2002 : insuffisance de désignation de zones de protection spéciale pour les oiseaux en France et en particulier insuffisance de désignation dans la plaine des Maures.

Deux dossiers risquent d'être portés devant la Cour : Basses plaines de l'Aude et Baie de Canche, pour insuffisance de désignation en zone de protection spéciale ou mauvaise gestion.

Enfin, il convient de signaler que plusieurs recours ont été déposés au Conseil d'Etat émanant soit des collectivités locales, soit des organisations socio-professionnelles du monde rural, qui n'ont pas encore donné lieu à une décision.

Deux recours ont été déposés au Conseil d'Etat contre l'ordonnance du 11 avril 2001 ayant transposé la directive « Habitats ». L'un de ces recours, émanant de l'association des élus de la montagne dans le département des Pyrénées atlantiques et de 71 communes des Pyrénées et des Alpes, est principalement dirigé contre la directive elle-même, que les requérants estiment contraire aux principes du droit communautaire. 162 communes alpines sont intervenues auprès du Conseil d'Etat pour appuyer ce recours. Le second recours contre l'ordonnance émane de l'association « Coordination nationale Natura 2000 » et porte sur l'exactitude de la transposition.

Deux recours ont également été déposés au Conseil d'Etat contre le décret du 8 novembre 2001 portant sur la procédure de désignation des sites Natura 2000 :

- l'un par 6 organisations socio-professionnelles du monde rural. Les requérants soulèvent deux moyens principaux : selon eux, le décret méconnaît à la fois la Constitution en raison des atteintes disproportionnées au droit de propriété qui seraient générées par la désignation des sites et un principe général du droit imposant la participation de la population à toute décision administrative ayant des effets sur l'environnement ;

- l'autre par l'association « Coordination nationale Natura 2000 » et l'union des citoyens pour le respect de leurs droits constitutionnels. Les requérants évoquent aussi les atteintes au droit de propriété et le manque de consultation préalable des propriétaires et usagers.

Enfin, un recours a également été déposé par ces derniers requérants contre le décret du 21 décembre 2001 portant sur la gestion des sites Natura 2000, en invoquant des atteintes au droit de propriété.

*Source : Ministère de l'Ecologie et du développement durable.*

● Ce rapide bilan montre que la mise en œuvre du réseau Natura 2000 est loin de faire l'unanimité, alors même qu'il s'agit d'une obligation communautaire à laquelle la France ne peut se soustraire.

Il convient donc de tout mettre en œuvre pour faire du processus Natura 2000, une réelle opportunité de développement durable pour les territoires ruraux. La proposition à l'inscription d'un site dans le réseau Natura 2000 ne doit pas être vécue comme l'arrêt de toute possibilité de développement mais bien plutôt comme la labellisation de la mise en valeur, réussie et harmonieuse, d'un territoire.

**Pour réussir, votre rapporteur pour avis considère qu'il est urgent de relancer effectivement une véritable concertation tant avec les élus locaux qu'avec les acteurs socio-professionnels de terrain.** Rien ne pourra se faire sans eux, y compris la délimitation des périmètres, car bien

souvent les inventaires scientifiques ayant servi à la délimitation des sites doivent être mis à jour et actualisés.

S'agissant de la gestion de ces territoires, à travers les documents d'objectifs et la contractualisation avec les gestionnaires des terrains, les interrogations demeurent fortes s'agissant des financements disponibles. En effet, la disparition annoncée des contrats territoriaux d'exploitation fait tomber le principal support juridique par lequel devraient être financés les contrats Natura 2000.

En outre, sur le plan communautaire, la réforme des fonds structurels peut-elle entraîner une remise en cause des cofinancements prévus par la directive Habitats naturels ?

### 3. La reprise d'un dialogue constructif en matière de chasse

● L'an dernier, votre rapporteur pour avis ayant fait le point sur les questions en suspens en matière de chasse soulignait que la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse n'avait pas permis de rétablir un climat apaisé et encore moins un dialogue constructif entre les différents acteurs concernés.

Aujourd'hui tout doit être fait pour jeter les bases d'une politique moderne de la chasse. Cette dernière doit pouvoir s'adapter aux nouvelles exigences urbaines et à l'évolution des demandes de la société s'agissant de l'accès à la nature, sans perdre son identité rurale et populaire. **Cette politique moderne et ambitieuse repose sur quatre principes forts : le partage, la gestion, la communication et l'organisation :**

– le partage de l'accès à la nature doit se faire dans le respect du droit de propriété et à travers la définition d'un juste équilibre entre les droits et les devoirs de tous les usagers de la nature. Ce partage devra s'organiser localement, grâce à l'émergence de lieux de rencontre et de dialogue.

– le rôle de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage doit être clarifié, en réaffirmant sa vocation historique d'institut de recherches scientifiques de haut niveau sur la faune sauvage et ses habitats, pour aider les chasseurs à établir des schémas de gestion départementaux de la faune sauvage aussi bien que des plans de gestion des espèces. Parallèlement, c'est à l'Etat qu'il revient de financer sur son budget et de commander directement la police de la chasse ;

– l'établissement des périodes de chasse des oiseaux migrateurs doit se fonder sur des expertises scientifiques incontestables, qui permettent de justifier un étalement des ouvertures et des fermetures par espèces et par zone géographique ;

– il convient de rétablir un dispositif de communication et de négociation avec les institutions communautaires, afin d'aboutir à une réinterprétation de la directive Oiseaux sauvages, au vu des connaissances ornithologiques les plus récentes ;

– le rôle des fédérations départementales de chasseurs et des associations de chasse en matière de préservation des espaces et des espèces doit être mis en valeur, et leurs règles de fonctionnement doivent être revues, pour revenir au droit commun du contrôle des associations exerçant des missions de service public.

● Les premières dispositions adoptées depuis juin 2002 vont dans le bon sens, qu'il s'agisse du décret n° 2002-1000 du 17 juillet 2002 relatif à l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats, l'arrêté du 6 novembre 2002 fixant la liste des espèces d'animaux susceptibles d'être classés nuisibles ou encore la suppression du timbre gibier d'eau, résultant d'un amendement sénatorial et adopté dans le projet de loi de finances rectificatives pour 2002, en juillet dernier.

S'agissant des dates de chasse aux oiseaux migrateurs, et même si certains de ces arrêtés en date du 18 juillet 2002 ont fait l'objet d'une décision de référé-suspension<sup>1</sup> par le Conseil d'Etat, la haute juridiction admet désormais la compatibilité de l'échelonnement des dates de chasse selon les espèces avec les exigences du droit communautaire, dès lors que la preuve est apportée de l'absence du risque de confusion entre espèces.

#### ***B. LA PROGRESSION DES CRÉDITS AFFECTÉS AU RÉSEAU DES ESPACES PROTÉGÉS***

**Dans le projet de loi de finances pour 2003, les crédits consacrés au réseau des espaces protégés sont fixés à 78,69 millions d'euros, en hausse de 3,17 % et la progression la plus forte concerne les crédits de paiement (+ 5,44 %).**

---

<sup>1</sup> Ordonnance du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> août 2002 - Association France nature environnement et autres.

## 1. L'insuffisance des moyens dévolus au Conservatoire de l'espace littoral pour assumer ses nouvelles compétences

● Sur la base des propositions du rapport de M. Louis Le Pensec sur la refondation du Conservatoire du littoral remis en juillet 2001, au Premier ministre, plusieurs articles, introduits par amendement sénatorial, de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, renforcent le rôle du Conservatoire.

Ils ont pour objet d'étendre le champ de compétences du Conservatoire sur les parties naturelles du domaine public maritime ayant vocation à être protégées (article L. 51-1 du code du domaine de l'Etat) et de clarifier les règles de gestion des terrains du Conservatoire confiés à d'autres organismes, pour l'essentiel les collectivités locales (article L. 322-9 du code de l'environnement). Ces dernières pourront notamment se voir confier la maîtrise d'ouvrage des aménagements importants, pour assurer la restauration des milieux naturels et permettre leur ouverture au public (article L. 322-10 du code de l'environnement).

En outre, un statut est conféré aux 150 gardes des terrains du Conservatoire, dont le pouvoir répressif est renforcé. Les compétences des Conseils de rivage sont élargies (article L. 322-13 du code de l'environnement) et enfin il est précisé que l'ensemble des dépenses que les départements consacrent aux terrains du Conservatoire est éligible à la taxe départementale des espaces naturels sensibles (article L. 142-2 du code de l'urbanisme).

● **Dans le projet de loi de finances pour 2003, les dotations pour le Conservatoire du littoral s'élèvent à 25,47 millions d'euros (DO + CP) en diminution de 3,39 %.** Cette diminution résulte d'évolutions contrastées, les dépenses ordinaires progressant de 3,70 % mais les crédits de paiements diminuant de 6,21 %. Par ailleurs, les autorisations de programme sont également en baisse de 6,23 % pour être fixées à 18,07 millions d'euros.

S'agissant des dépenses ordinaires, la mesure nouvelle de 218.000 euros est destinée en priorité à la création de quatre postes budgétaires de niveau A, mais elle sera insuffisante pour assurer ce recrutement sur une année pleine, compte tenu des autres charges auxquelles le Conservatoire doit faire face (hausse du montant des cotisations d'assurances, mise à niveau du réseau de communication interne à haut débit, actualisation automatique des rémunérations).

De plus, le recul du budget d'investissement du Conservatoire du littoral pour 2003 fait suite à une régulation des crédits de paiements en 2002 de 21 % qui avait conduit à reporter sur 2003 la signature d'acquisitions diverses et de travaux d'aménagement.

Si cette régulation doit se transformer en annulation, la politique d'acquisition du Conservatoire pourrait être révisée en 2003. En effet, alors que la moyenne d'acquisitions était depuis dix ans de 2.900 ha par an, elle risque d'être en 2002 et en 2003 inférieure à 2.000 ha. Certes, selon les

informations recueillies par votre rapporteur pour avis, cette situation n'est pas catastrophique en elle-même, l'établissement public étant conduit à « pousser devant lui » des opérations indispensables dont on diffère la conclusion, ou pour lesquelles on fait patienter les vendeurs.

**Mais, en revanche, si les dotations antérieures n'étaient pas au moins rétablies à court terme, le Conservatoire du littoral pourrait connaître de réels problèmes de crédibilité s'il devait définitivement renoncer à une acquisition indispensable faute de moyens financiers.** Or, il est clair que dès 2003, le Conservatoire ne sera plus à même de faire face à une éventuelle acquisition importante imprévue en faisant jouer sa trésorerie.

En ce qui concerne les acquisitions, le rythme moyen minimum correspondant simplement aux opérations indispensables qui s'imposent à l'établissement sans que celui-ci ait pris d'initiative, est de l'ordre de 2.500 ha par an en moyenne (de 2 à 3.000 ha selon les années).

Or, de plus en plus, des opérations importantes sont entreprises sous l'impulsion du Conservatoire parce que celui-ci y a été incité par les services du ministère de l'Environnement (Crau, plaine des Maures, estuaire de la Seine, réserve du Bagnas, zones humides littorales, etc.), soit parce que les collectivités locales réclament son intervention en apportant des cofinancements substantiels.

En ce qui concerne l'exercice des responsabilités du propriétaire, qui constitue pour le Conservatoire la priorité forte nouvelle, comme l'a confirmé le rapport de Louis Le Penec, les moyens actuellement apportés par l'Etat, à travers l'établissement public ne correspondent pas à l'accroissement du domaine acquis par l'établissement ou que le législateur lui a confié (50 pas géométriques, Domaine public maritime, estuaires).

## **2. Des inquiétudes quant aux moyens de fonctionnement des réserves naturelles**

● Lors de la discussion de la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, le Gouvernement avait proposé de décentraliser la décision de classement des réserves naturelles ainsi que leur gestion, mais le Sénat, suivant votre commission des Affaires économiques, s'est opposé à ce transfert, considérant que l'Etat devait conserver les moyens nécessaires pour assurer son rôle de coordonnateur indispensable à la déclinaison cohérente, d'un projet national de protection du patrimoine situé entre l'échelon européen et local. En conséquence, le réseau des réserves naturelles nationales a été maintenu, les régions étant compétentes pour classer et gérer des réserves naturelles régionales, intégrant en particulier les réserves naturelles volontaires (articles L.332-2 et L.332-3 du code de l'environnement). En outre, la collectivité territoriale de Corse peut également créer des réserves naturelles.

● **Dans le projet de loi de finances pour 2003, les moyens de fonctionnement (DO) des réserves naturelles nationales sont fixés à 10,7 millions d'euros, en progression de 1,32 %.**

Mais, cette dotation doit prendre en compte le fonctionnement de quatre nouvelles réserves, d'une superficie totale de 5.800 hectares. Il est à craindre que, pour assurer un fonctionnement «minimal» de ces nouvelles réserves, on ne soit obligé de prélever sur la dotation des autres réserves existantes. En outre, il est probable que les organismes gestionnaires ne pourront pas appliquer, alors qu'ils s'y étaient engagés, la convention collective nationale de l'animation. Selon les éléments transmis à votre rapporteur pour avis, une dotation minimale de 1,8 million d'euros est nécessaire pour permettre effectivement l'application de cette convention.

En outre, s'il convient de saluer la forte progression des crédits de paiement (+74,27 %) qui permet de rattraper la réduction importante décidée en 2002, assortie d'un gel de crédits de 22 % intervenu en août 2002, leur montant est jugé insuffisant par rapport à l'enveloppe des autorisations de programme. Par ailleurs, ces dernières baissent de 18,7 %.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de cette évolution des dotations d'investissement car elle hypothèque pour l'avenir les capacités des réserves naturelles à assurer leurs missions de gestion, mais également de valorisation et d'accueil des territoires qui leur sont confiés. Or, ce sont des outils qui ont fait leurs preuves en matière de développement durable et qu'il convient de conforter.

\*

\*                    \*

**Lors de sa réunion du 13 novembre 2002, la Commission des Affaires économiques a, sur proposition de son rapporteur pour avis, émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'écologie et du développement durable inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.**