

N° 100

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jean-Marie Bockel, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Christian Demuynck, Denis Detcheverry, Mme Muguet Dini, MM. Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, MM. François Fillon, Bernard Fournier, Hubert Haenel, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Alain Journet, André Labarrère, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Simon Loueckhote, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, André Vallet, Marcel Vidal, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 500

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 11) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
A. LE MONTANT GLOBAL DES CRÉDITS POUR 2006	7
1. <i>Les orientations de la mission écologie et développement durable</i>	19
2. <i>Les orientations du programme Recherche dans le domaine des risques et des pollutions de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur</i>	21
B. LES PRINCIPALES REMARQUES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	22
1. <i>Les incidences de la création, au sein de la mission « politique des territoires », du programme « interventions territoriales de l'Etat » (PITE) sur la mission « écologie et développement durable »</i>	22
2. <i>Régler la dette avant d'initier de nouveaux projets ?</i>	25
3. <i>Les incertitudes liées au Fonds de prévention des risques naturels majeurs dit fonds « Barnier »</i>	27
4. <i>Un programme « soutien aux politiques environnementales » surdimensionné par rapport à l'ensemble de la mission « Ecologie et développement durable »</i>	29
II. LA POLITIQUE DES GRANDS FLEUVES	31
A. UNE GESTION GLOBALE DES GRANDS FLEUVES, À L'ÉCHELLE DES BASSINS VERSANTS	31
1. <i>Les programmes globaux d'actions de prévention des inondations à l'échelle des bassins versants (PAPI)</i>	32
a) <i>Le succès de l'appel à projet</i>	32
b) <i>... remis en cause par un plan de financement prévisionnel revu à la baisse</i>	33
2. <i>Des plans spécifiques aux grands fleuves en place ou envisagés pour 2005</i>	34
a) <i>La relance du plan Loire en juillet 2002</i>	35
b) <i>Le lancement de l'élaboration d'une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône à partir de 2003</i>	36
c) <i>Le projet d'élaboration d'un programme global pluriannuel d'actions de prévention des risques liés aux grandes inondations de la Seine (type crue de 1910) en Ile-de-France</i>	38
d) <i>La définition d'une stratégie globale de gestion du fleuve Garonne et de ses affluents pour la période 2007-2015</i>	39

B. LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS EN 2002 : DES ACTIONS AMBITIEUSES... QUI NE SONT PAS FINANCÉES	40
1. <i>Un cercle européen d'échanges sur la prévision des inondations : European exchange circle on flood forecasting (EXCIFF)</i>	40
2. <i>La relance de la stratégie de prévention des inondations en France en 2002</i>	41
a) La mise en œuvre de la loi « risques » dite loi « Bachelot »	43
b) La réorganisation de la prévision des crues : le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et les services de prévision des crues (SPC)	45
c) Le renforcement du contrôle des digues et des barrages au titre de la police de l'eau	47
3. <i>Des difficultés budgétaires considérables</i>	49
C. RÉPARER LES CONSÉQUENCES DES CATASTROPHES NATURELLES : DES INCERTITUDES JURIDIQUES PRÉJUDICIALES AUX ÉLUS LOCAUX	52
1. <i>Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles</i>	52
a) L'étendue de la garantie catastrophe naturelle	53
b) Une incitation à la prévention insuffisante ?	54
c) Le glissement de responsabilités des assurés vers les élus locaux	56
2. <i>Quelles responsabilités pour les élus locaux ?</i>	56
a) La coexistence des PPRI et des « atlas de zones inondables » : une instabilité juridique préjudiciable aux élus locaux	56
b) L'élaboration des PPRI : pour le rétablissement d'une véritable concertation entre les élus et l'administration	58
EXAMEN EN COMMISSION	61

Mesdames, Messieurs,

En 2006, les actions de la mission ministérielle « **Ecologie et développement durable** » bénéficieront d'une enveloppe budgétaire de 632,97 millions d'euros en autorisations d'engagement et 615,6 millions d'euros en crédits de paiement, répartie dans trois programmes :

- le programme « **prévention des risques et lutte contre les pollutions** », placé sous la responsabilité du directeur de la prévention des pollutions et des risques, qui représente 28,3 % des crédits de la mission ;

- le programme « **gestion des milieux et biodiversité** », placé sous la responsabilité du directeur de la nature et des paysages, qui concentre 25 % des crédits de la mission ;

- le programme « **conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable** », placé sous la responsabilité du directeur général de l'administration, qui contient 46,7 % des crédits de la mission.

La contraction des crédits par rapport à 2005 (-20 % en AE) reflète une tendance de fond, consistant à resserrer les actions du ministère autour des actions d'animation, de soutien et de communication, au dépens des missions opérationnelles, mises en œuvre par des établissements publics, placés pour la plupart sous la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable.

A titre d'exemple, les six agences de l'eau, principal outil financier de la politique nationale de l'eau, dotées de 8,125 milliards d'euros pour la période 2003 à 2006, n'apparaissent pas dans le projet de budget.

L'impact de cette diminution doit, en outre, être relativisée au regard de la part des crédits examinés au sein de la dépense globale en faveur de l'environnement : les crédits de la mission « **écologie et développement durable** » ne représentent en effet qu'une très faible part (2,3 %) de la dépense nationale liée à l'environnement, soit 26,75 milliards d'euros en 2003, si l'on inclut l'ensemble des dépenses publiques et privées.

Cette année, votre commission s'est intéressée plus particulièrement à la politique de prévention des inondations dans laquelle s'inscrit la stratégie

ministérielle de relance de la politique des grands fleuves, qui s'appuie essentiellement sur l'extension au Rhône, à la Seine et à la Garonne des actions mises en œuvre dans le cadre du plan « **Loire grandeur Nature** », initié en 1994 et révisé en 2002.

La mise en œuvre opérationnelle de cette politique met en lumière un certain nombre de difficultés structurelles au ministère de l'écologie et du développement, soit :

- le décalage entre les autorisations d'engagement ouvertes par rapport aux crédits de paiements prévus ;
- le transfert d'un montant important de crédits au sein du PITE, qui entraîne un risque de dilution des responsabilités et d'affectation des crédits sous utilisés à d'autres missions que l'environnement ;
- la persistance de facteurs d'instabilité juridique, à l'image de la coexistence de deux documents de classements de zones à risque au regard du risque inondation, ce qui pose un véritable problème en terme de responsabilité pour les élus locaux.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le projet de loi de finances pour 2006 est le premier budget préparé selon les dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} juillet 2001 relative aux lois de finances, dite **LOLF**.

Le découpage traditionnel par section budgétaire, chapitre et article, est abandonné au profit d'une présentation par mission, programme, action qui permet de privilégier la destination de la dépense.

Les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable s'inscrivent dans deux missions :

- la **mission ministérielle Ecologie et développement durable**, composée de 3 programmes, qui rassemble la majorité des crédits du ministère ;

- la **mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs)**, dont un programme est piloté par le ministère de l'écologie et du développement durable. Ce programme est constitué des crédits jusque là inscrits dans le budget civil de recherche et développement (BCRD).

La présentation des crédits se fait désormais en **autorisations d'engagement (AE)**¹ et en **crédits de paiement (CP)**² conformément à la LOLF.

A. LE MONTANT GLOBAL DES CRÉDITS POUR 2006

En 2006, pour l'ensemble des crédits du ministère, **le montant des AE est de 913 millions d'euros** :

- 633 millions d'euros pour la mission Écologie et développement durable (791,2 millions d'euros en 2005) ;

- 280 millions d'euros pour le programme Recherche dans le domaine des risques et des pollutions de la MIREs.

En 2006, pour l'ensemble des crédits du ministère, le montant des CP est de 895 millions d'euros :

- 616 millions d'euros pour la mission Ecologie et développement durable (577 millions d'euros en 2005) ;

¹ Les autorisations d'engagement déterminent la limite des engagements de tout ordre (achats, marchés, subventions, intervention) que le ministère pourra prendre au cours de 2006. A la différence des autorisations de programme (AP) qui ne s'appliquaient qu'aux dépenses en capital, les AE concernent tous les types de dépenses.

² Les crédits de paiement représentent, quant à eux, le niveau des dépenses annuelles correspondant aux autorisations d'engagement.

- 280 millions d'euros pour le programme Recherche dans le domaine des risques et des pollutions de la MIREs.

• **Une baisse des crédits à structure constante par rapport à 2005**

A structure constante, les autorisations d'engagement (AE) de la mission Écologie et développement durable **baissent par conséquent de 20 %** en 2006 par rapport à 2005, alors que les crédits de paiement (CP) augmentent de +6,7 %.

On verra par la suite que l'augmentation des crédits de paiement s'explique en réalité par le transfert des crédits correspondants aux pensions civiles, à hauteur de 52,63 millions d'euros, au sein du programme « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » et ne reflète par conséquent qu'un changement de périmètre.

Cette évolution globale est répartie comme suit entre les différents programmes :

Intitulé des programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en 2005	Demandées pour 2006	Évolution	Ouverts en 2005	Demandés pour 2006	Évolution
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	400 482 172	178 103 497	-55,53 %	201 989 479	173 995 997	-13,90 %
Gestion des milieux et biodiversité	180 850 599	167 353 543	-17,50 %	164 643 292	154 142 022	-6,40 %
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	209 874 134	287 516 333	+37,00 %	210 096 134	287 456 150	+36,00 %
Totaux	791 206 905	632 973 373	-20,00 %	576 728 905	615 594 169	+6,70 %

Comme l'indique ce tableau, l'évolution des crédits disponibles montre par conséquent :

- une forte contraction des crédits destinés à la prévention des risques et à lutte contre les pollutions, qui se traduit notamment par la fragilisation de la politique de prévision des crues et de prévention des inondations, ce que votre rapporteur déplore ;

- une forte augmentation des crédits du programme « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », qui, comme indiqué précédemment, n'est qu'apparente, puisqu'elle résulte d'un changement de périmètre tendant à rattacher à ce programme les crédits correspondants à la cotisation de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et au fonds national d'aide au logement (FNAL), pour un montant de 6,1 millions d'euros.

• **La mise en œuvre des actions du ministère de l'écologie et du développement durable s'appuie sur de nombreux opérateurs**

Comme l'a souligné M. Jean-Marc Michel, responsable du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » devant votre rapporteur, une des spécificités de la mission Écologie et développement durable consiste à appuyer son action sur un certain nombre d'opérateurs, chargés de mettre en œuvre la politique définie par le ministère.

Aussi, le plafond d'emplois autorisé pour 2006 (3 645 équivalents temps plein travaillé), auxquels il convient d'ajouter des transferts en gestion en provenance des DRIRE (46 ETPT) et de l'INSEE (26 ETPT), ce qui porte l'autorisation du plafond à **3 717 ETPT**, ne reflète pas la réalité des effectifs impliqués dans la mise en œuvre des actions du ministère : il faut notamment ajouter **les 6 386,5 emplois en équivalent temps plein rémunérés par les organismes bénéficiaires** d'une subvention du ministère.

Les emplois au sein des organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service (au sens de l'article 5-II de la LOLF), se répartissent comme suit entre les différentes structures :

PROGRAMME 1		
STRUCTURES	2005	2006
Agence de l'environnement et de l'énergie (ADEME)	852,50	852,50
Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	532,00	532,00
Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)	74,00	84,00
TOTAL	1 458,50	1 468,50
PROGRAMME 2		
Conseil supérieur de la pêche (CSP)	801,00	814,00
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	90,00	93,00
Parcs nationaux	600,00	595,00
Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)	1 612,00	1 635,00
Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)	19,00	31,00
Office national de la chasse (ONF)	48,00	38,00
Etablissement public de Chambord	10,00	22,00
Réserves naturelles de France (RNF)	9,00	9,00
Atelier technique des espaces naturels (ATEN)	13,00	13,00
TOTAL	3 202,00	3 253,00
PROGRAMME RECHERCHE MEDD		
Institut de recherche et de sécurité nucléaire (IRSN)	1 665,00	1 665,00
TOTAL GÉNÉRAL	6 325,50	6 386,50

En équivalents temps plein (ETP) affectés au programme 2 – Source : MEDD

On présentera rapidement ces différents opérateurs, en fonction de leur rattachement aux trois programmes de la mission :

Pour le programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions », les principaux opérateurs sont l'Agence de l'environnement et de l'énergie (ADEME), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE). On portera une attention particulière aux agences de l'eau, établissements publics de l'Etat placés sous la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable, qui sont le principal outil financier de la politique nationale de l'eau.

* Les agences de l'eau

Créées par la loi sur l'eau du 16 décembre 1964, les six agences de l'eau (agences des bassins d'Adour-Garonne, d'Artois-Picardie, de Loire-Bretagne, de Rhin-Meuse, de Rhône-Méditerranée et de Corse, et de Seine-Normandie) sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif. Elles sont placées sous la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable, ainsi que du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les agences de l'eau sont le principal outil financier de la politique nationale de l'eau. Elles apportent aux personnes publiques et privées, qui réalisent des opérations d'intérêt commun au bassin, notamment en matière de réduction de la pollution, leurs moyens techniques et financiers, les agences elles-mêmes n'étant ni maîtres d'ouvrage, ni maîtres d'œuvre. Elles ne disposent d'aucun crédit budgétaire. Leurs recettes proviennent de redevances prélevées sur les utilisateurs de l'eau en fonction des volumes qu'ils prélèvent et éventuellement des pollutions qu'ils émettent.

Les règles générales concernant l'établissement des redevances et les conditions d'attribution des aides, ainsi que les montants globaux des aides et des redevances autorisées sont fixés dans le cadre de programmes pluriannuels. Ces programmes doivent être conformes avec les priorités du SDAGE, Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du Bassin.

Les agences participent à la mise en œuvre de la directive cadre, qui vise le retour au bon état des eaux pour 2015, et impose certaines contraintes méthodologiques pour atteindre ce résultat. En 2004, elles ont contribué à la rédaction des états des lieux. Les agences assurent le secrétariat technique des comités de bassin, et travaillent actuellement à la révision des SDAGE, qui devraient être approuvés par les comités de bassin et les préfets coordinateurs de bassin fin 2006.

Les redevances sur la pollution et les aides dédiées à la réduction de la pollution, que ce soit pour des interventions dont le but est d'agir directement sur les pressions polluantes ou par des actions de gestion des milieux aquatiques, ont une action combinée incitative.

Le montant global des aides autorisées sur le VIII^e programme (2003-2006) s'élève à **8,125 milliards d'euros**, et le montant global des redevances autorisées s'élève à 6,464 milliards d'euros. En matière de lutte contre la pollution, les orientations générales du VIII^e programme des agences visent à **recentrer les interventions des agences** de sorte que les aides attribuées **contribuent de la manière la plus efficace possible à la réalisation des objectifs des directives communautaires (directive eaux résiduelles urbaines, directive cadre sur l'eau)**. Les principaux domaines d'intervention sont l'assainissement des collectivités locales et la lutte contre les pollutions industrielles et agricoles.

Les actions du programme « gestion des milieux et biodiversité » sont essentiellement mises en oeuvre par des établissements publics rattachés ; le responsable du programme a indiqué s'appuyer sur **4 500 personnes** environ dans ces établissements, comparativement aux 650 personnes rattachées au ministère et essentiellement présentes dans les DIREN. Ces différents établissements sont :

- **Le Conseil supérieur de la pêche (CSP)**

Créé en 1941, cet établissement public à caractère administratif est régi par les articles L. 434-1 et 2 et R. 234-1 à 21 du code de l'environnement. Chargé de protéger la ressource piscicole en eau douce, qui est une richesse nationale, le CSP contribue à la surveillance des milieux aquatiques, dont le respect de la réglementation sur la pêche constitue un des principaux éléments.

La situation financière de cet établissement reste tendue en 2006, **avec une subvention réduite à 10,5 millions d'euros.**

Cette situation s'explique par un effet démographique défavorable : jusqu'en 1998, la taxe piscicole acquittée obligatoirement par les pêcheurs en eaux libres était la ressource principale de financement du CSP (65 % des recettes de l'établissement). Or, l'effectif des pêcheurs a diminué sensiblement au cours des dix dernières années, passant d'environ 1,8 million de personnes en 1992 à 1,379 million en 2004, soit une perte de près d'un quart des effectifs, contraignant l'Etat à participer au financement de son établissement public de manière de plus en plus importante jusqu'en 2003 (9,67 millions d'euros en 2001, 13,6 millions d'euros en 2002, 19 millions d'euros en 2003).

En 2005, le budget primitif est de 50,16 millions d'euros. Dans ce budget, les charges de personnel représentent plus de 77,78 % des dépenses de fonctionnement de l'établissement.

L'évolution du C.S.P. en Office national de l'eau et des milieux aquatiques¹ devrait donner à cet établissement une nouvelle orientation.

- **Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)**

Créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres (opérateur) est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable qui a pour mission de protéger par la maîtrise foncière le littoral français. Sur un total de 8 760 km de rivages métropolitains, le Conservatoire possède 861 km sur 300 ensembles naturels, pour

¹ *Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, adopté par le Sénat le 14 avril 2005 en première lecture, vise à transformer le CSP en Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et à en élargir les missions. Les missions de connaissance du milieu faites par le CSP seront d'une part confortées, d'autre part, elles seront financées par l'ensemble des usagers de l'eau au travers des agences de l'eau et de l'ONEMA, et non plus par les seuls pêcheurs. Cela apportera les garanties indispensables à la pérennité de l'établissement.*

73 600 hectares. Ainsi le Conservatoire maîtrise environ **10 % du linéaire côtier**. Cela représente une moyenne de 2 000 hectares acquis par an et un acte d'acquisition signé par jour.

Les moyens qui lui sont consacrés sont destinés à couvrir les besoins en fonctionnement de l'établissement, mais surtout, les besoins nécessaires aux acquisitions de terrains et aux travaux.

Votre rapporteur souhaite insister sur le fait que la stratégie du Conservatoire, qui s'inscrit dans l'objectif de la maîtrise du « tiers naturel » à l'horizon de 2050, ne pourra être atteinte que si la volonté et l'effort financier de tous les partenaires demeurent soutenus.

Il se réjouit par conséquent que le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 ait décidé de mettre à l'étude la possibilité d'affecter au budget du Conservatoire une recette pérenne, permettant à la fois de répondre aux objectifs assignés et de garantir une lisibilité à long terme indispensable en matière de politique foncière.

La solution retenue vise à affecter au Conservatoire du littoral une recette de l'Etat existante, ayant un rapport direct avec le littoral, stable, identifiable et facilement affectable à l'Etablissement. Il s'agit du « droit de francisation et de navigation »¹ défini par le code des douanes aux articles 223 et suivants.

Conformément à la demande du Président de la République lors du 30^e anniversaire du Conservatoire du littoral, il est prévu **d'affecter au Conservatoire l'intégralité du produit du droit de francisation et de navigation estimé en 2004 à 35,3 millions d'euros** et en tout état de cause 80 % en 2006. La recette du Conservatoire est ainsi arrêtée à **28,2 millions d'euros en 2006**.

L'affectation de cette importante ressource au Conservatoire permettra le redéploiement de 7,4 millions d'euros au bénéfice de la stratégie nationale pour la biodiversité. C'est à la lumière de cette modification qu'on peut examiner l'évolution des crédits du Conservatoire en 2006.

¹ La francisation confère au navire le droit de porter le pavillon de la République française avec les avantages qui s'y attachent. Les navires francisés sont soumis au paiement d'un droit annuel.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CONSERVATOIRE DEPUIS 2004

	AE	CP
	INVESTISSEMENTS	
PLF 2006	0 euros (apports taxe de francisation)	0 euros (apports taxe de francisation)
LFI 2005	12 855 000 euros	11 150 000 euros
LFR 2004	8 000 000 euros	8 000 000 euros
	FONCTIONNEMENT	
PLF 2006	7 400 000 euros *	7 400 000 euros *
LFI 2005	7 400 000 euros (+ 300 000 euros en réserve parlementaire)	7 400 000 euros (+ 300 000 euros en réserve parlementaire)

* ces 7,4 millions d'euros seront redéployés en gestion en faveur de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité

• **Les parcs nationaux**

Les parcs nationaux s'inscrivent dans le cadre de l'action n° 3 qui concerne les espaces protégés par la voie réglementaire. Ils ont pour missions : la surveillance du territoire et la police de l'environnement ; la connaissance et le suivi continu du patrimoine naturel, culturel et paysager ; la participation à la recherche scientifique par le soutien matériel et le recueil de données ; le conseil, les études et l'ingénierie ; les aménagements et travaux et enfin l'accueil et l'animation.

Les actions des parcs contribueront directement à l'évolution des indicateurs retenus pour l'action « *Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages* », notamment en matière de coût d'espace protégé. Au-delà de l'objectif de maîtrise des coûts, la protection assurée par les parcs nationaux doit pouvoir s'accroître sur des espaces naturels menacés que sont les habitats dits prioritaires au niveau européen et les habitats spécifiques à l'outre-mer.

Un projet de loi sur les parcs nationaux, visant à moderniser le texte initial de 1960 et à préciser les modalités d'intervention en « zone périphérique » au bénéfice du développement durable, devrait être discuté prochainement devant le Parlement.

• **L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) a pour missions :

- de réaliser des études, des recherches et des expérimentations relatives à la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et de ses habitats en même temps qu'à la mise en valeur de celle-ci par la chasse ;

- de surveiller la chasse, la faune sauvage et son environnement (il organise notamment l'examen conduisant à la délivrance du permis de chasser) ;

- d'apporter un appui technique à l'État et aux acteurs du développement rural pour l'évaluation de la faune, le suivi de sa gestion, la validation des documents de gestion et l'adoption de mesures réglementaires permettant une meilleure prise en compte de la faune dans les politiques publiques.

Ses missions s'inscrivent pleinement dans l'action « *Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel* » du programme « *Gestion des milieux et biodiversité* », notamment pour la poursuite des objectifs relatifs aux espèces animales, en particulier le renforcement de la population oursine dans les Pyrénées et le suivi des populations de loups dans les Alpes.

Le budget 2006 de l'Office s'inscrit dans le contexte d'une adoption avant la fin de l'année 2005 du contrat d'objectifs de l'établissement avec l'Etat.

La structure de ce budget en 2006 doit désormais tenir compte de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Cette loi prévoit en particulier qu'« *un arrêté fixe les règles de préparation du budget de la comptabilité de l'établissement distinguant en ressources et en charges, les missions régaliennes et d'intérêt patrimonial des missions cynégétiques* ».

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'équilibre budgétaire de cet établissement était loin d'être atteint en 2004, ce qui a rendu nécessaire un prélèvement de 20,83 millions d'euros sur les réserves.

En millions d'euros	Compte financier 2004
Recettes	91.25 M€
Dépenses	-104.58 M€
Résultats (déficit)	-13.33 M€

Sans préjuger de la conclusion du contrat d'objectifs actuellement en cours d'élaboration, les principales indications relatives au projet de budget de l'Office pour 2006 sont les suivantes :

Nature des missions	Montant estimé
Missions régaliennes et d'intérêt patrimonial	25,720 millions d'euros
Missions cynégétiques	69,552 millions d'euros
Total	95,272 millions d'euros

• **Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)**

Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) constitue pour le ministère de l'écologie et du développement durable un opérateur indispensable dans le domaine des inventaires et des expertises relatives au patrimoine naturel et paysager dans la mesure où :

- il fournit une expertise écologique indépendante ;
- il mobilise et coordonne les compétences scientifiques ;
- il contribue à animer le réseau de producteurs de données sur les espèces sauvages, les habitats naturels et le fonctionnement des écosystèmes ;
- il est le chef de file du Centre thématique européen pour la protection de la nature et la biodiversité (CTE / NB) et le centre de référence national sur la nature ;
- il diffuse les connaissances et sensibilise tous les publics au patrimoine naturel.

Dans le cadre du contrat de développement signé en 2004 avec les ministères de tutelle et qui encadre les activités du MNHN pour une durée de six ans (2003-2008), le MNHN a été désigné comme centre national de référence sur la nature, notamment pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable et de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Le MNHN constitue donc un opérateur essentiel, notamment pour sa contribution aux objectifs d'amélioration de l'état de la connaissance de la diversité biologique et paysagère de la France par le développement notamment des inventaires, l'organisation de l'information et sa diffusion. C'est ce qui explique le renforcement de ses moyens budgétaires depuis 2004 (voir tableau ci-dessous).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU MNHN

	AE	CP
PLF 2006		
Missions d'expertise et d'inventaires	1 350 000 euros	1 250 000 euros
+CTE	+ 390 000 euros	+ 390 000 euros
Total	1 740 000 euros	1 640 000 euros
LFI 2005		
Missions d'expertise et d'inventaires	1 270 000 euros	1 270 000 euros
+CTE	+ 390 000 euros	+ 390 000 euros
Total	1 660 000 euros	1 660 000 euros
LFI 2004	1 240 000 euros	1 270 000 euros

- **L'Office national des forêts (ONF)**

L'Office national des forêts (ONF) est chargé de la gestion et de l'équipement des forêts et terrains à boiser ou à restaurer appartenant à l'Etat et de la mise en œuvre du régime forestier dans les autres bois, forêts et terrains susceptibles d'aménagement ou d'exploitation régulière lorsqu'ils appartiennent aux collectivités territoriales, aux établissements publics, aux établissements d'utilité publique, aux sociétés mutualistes et aux caisses d'épargne.

L'ONF exerce également cette compétence sur les propriétés des groupements forestiers lorsqu'elles sont constituées pour plus de la moitié d'apports des collectivités territoriales, des établissements publics, des établissements d'utilité publique, des sociétés mutualistes ou des caisses d'épargne, sur les bois et terrains dont les travaux de reboisement sont assurés par l'Etat pour le compte des propriétaires.

L'ONF gère environ 4,7 millions d'hectares de forêts et d'espaces naturels dans l'Hexagone et 8 millions d'hectares dans les départements d'outre-mer (Guyane, Martinique, Réunion, Guadeloupe).

Il assure ainsi la protection des espaces naturels, l'approvisionnement de la filière bois en respectant les exigences économiques, écologiques et sociales ainsi que l'accueil, l'information et la sensibilisation du public à l'environnement.

Il intervient à la demande de l'Etat pour des missions d'intérêt général et apporte plus particulièrement son concours au ministère de l'écologie et du développement durable pour la mise en œuvre du réseau Natura 2000 en ce qui concerne les forêts publiques et dans le cadre d'actions spécifiques de préservation de la biodiversité, notamment pour la gestion d'un réseau de réserves biologiques intégrales ou dirigées, ainsi que pour la gestion des domaines présidentiels de Marly, Rambouillet et Chambord (jusqu'au 1^{er} juillet 2005). Pour la gestion de ce dernier, l'établissement public du « Domaine de Chambord » a pris le relais de l'ONF depuis juillet 2005.

- **L'établissement public de Chambord**

L'article 203 de la loi relative au développement des territoires ruraux¹ a créé un établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la haute protection du Président de la République et sous la tutelle de l'Etat dénommé « Domaine national de Chambord ».

Cet établissement a pour mission de préserver, gérer, mettre en valeur et assurer le rayonnement national et international des biens constitutifs du domaine national de Chambord. A ce titre, il est notamment chargé de :

1° Conserver, restaurer, présenter au public et animer le château et ses dépendances bâties et non bâties ;

¹ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005.

2° Gérer, dans le respect des principes mentionnés à l'article L. 1^{er} du code forestier, la forêt et les milieux associés, en apportant une attention particulière à la conservation des habitats naturels ;

3° Gérer les activités cynégétiques et la faune sauvage du domaine national de Chambord ;

4° Gérer l'ensemble des biens appartenant à l'Etat, définis par arrêté des ministres chargés de la culture, du budget, de la chasse et de la forêt, situés sur le territoire de Chambord et des communes limitrophes ;

5° Veiller, sur le domaine national de Chambord, au respect de la réglementation relative à la chasse, à la pêche et aux sites, prévue par le code de l'environnement. A cet effet, ses agents peuvent être commissionnés et assermentés en application des dispositions des articles L. 428-20 et L. 437-1 du code de l'environnement. Il peut également bénéficier du concours de fonctionnaires relevant des articles 22 et 28 du code de procédure pénale, commissionnés et assermentés pour constater les infractions en matière forestière, de chasse ou de pêche, détachés ou mis à sa disposition.

- **Les Réserves naturelles de France (RNF)**

Les Réserves naturelles de France (RNF) font partie du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages.

Les objectifs fixés à RNF dans le cadre de l'attribution de la subvention pour charge de service public consistent à :

- amener tous les gestionnaires de réserves naturelles et les personnes oeuvrant en leur sein à un même niveau d'excellence pour la gestion et la conservation du patrimoine naturel ;

- favoriser la connaissance et le suivi du patrimoine naturel en s'appuyant sur les compétences des gestionnaires de réserves naturelles ;

- accompagner, développer et valoriser la politique nationale de protection du patrimoine naturel ;

- inciter les gestionnaires de réserves naturelles à être des pôles de valorisation du territoire, insérés dans un projet global de développement durable : une réserve, un territoire, un patrimoine.

RNF participe également à la politique en faveur du patrimoine naturel à travers les travaux de ses commissions et des groupes de travail sur la police de la nature, les emplois nature, l'Observatoire du patrimoine naturel, l'élaboration de guides méthodologiques, les publications, ainsi que l'information du réseau des réserves et du public.

Un déplacement dans les réserves des ballons des Vosges et de la petite Camargue alsacienne en juin 2004 a permis à votre rapporteur d'apprécier le travail de terrain au quotidien des hommes, engagés, avec l'ensemble des populations locales, - qu'ils soutiennent, informent et

accompagnent -, dans le développement durable des territoires dont ils ont la charge.

Il a également été l'occasion de mesurer l'ampleur des difficultés financières dans lesquelles certains gestionnaires ont été placés, faute d'attribution de crédits d'investissement pour les exercices 2002 et 2003, contraignant certains d'entre eux à licencier ou à abandonner des projets pourtant nécessaires.

Alerté par votre rapporteur, le ministère a décidé d'octroyer des marges financières plus importantes aux gestionnaires des réserves naturelles en 2005, ce qui s'est traduit par une augmentation de plus de 50 % des crédits de paiement (2,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005).

Pour votre rapporteur, le gel d'une partie des crédits de paiement en 2005 et la nouvelle baisse des crédits de paiement dans le présent projet de budget (*voir tableau ci-après*) sont d'autant plus regrettables¹.

ÉVOLUTION DU BUDGET DES RÉSERVES EN 2004, 2005 ET 2006

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
2004	12 093 210 euros	12 275 802 euros
2005	13 480 000 euros	13 370 000 euros
2006*	12 500 000 euros	12 000 000 euros

- **L'Atelier technique des espaces naturels (ATEN)**

En tant que tête de réseau, le GIP-ATEN² favorise le développement et la diffusion de méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels (en France et à l'étranger) par des actions de formation, des études et des publications techniques et par la réalisation de missions d'animation technique.

Il est composé de 12 membres fondateurs : le MEDD, les 7 parcs nationaux, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Association des réserves naturelles de France (RNF), la fédération des parcs naturels régionaux de France, la fondation Sansouïre (Tour du Valat), et l'association Espaces naturels de France (fédération des conservatoires d'espaces naturels) et travaille en collaboration avec l'institut national de formation de l'environnement (IFORE), futur membre de son conseil d'administration, ainsi qu'avec les écoles du Bouchet (Office national de la chasse et de la faune sauvage) et du Paraquet (Conseil supérieur de la pêche).

¹ Voir les principales remarques de votre rapporteur dans le B) de cette partie.

² L'actuelle durée d'existence du GIP ATEN est fixée à 12 ans (2004-2016).

Une convention précise les modalités de la contribution du GIP-ATEN, ainsi que le rôle d'appui technique de l'Aten dans le dispositif Natura 2000.

Votre rapporteur se félicite que les moyens de fonctionnement et d'investissement du GIP-ATEN en 2006 (en augmentation) lui permettent de développer et diffuser des méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels et de fédérer les réseaux d'espaces naturels sur le plan technique.

BUDGET GIP DANS LE PROJET DE LOI DE BUDGET 2006

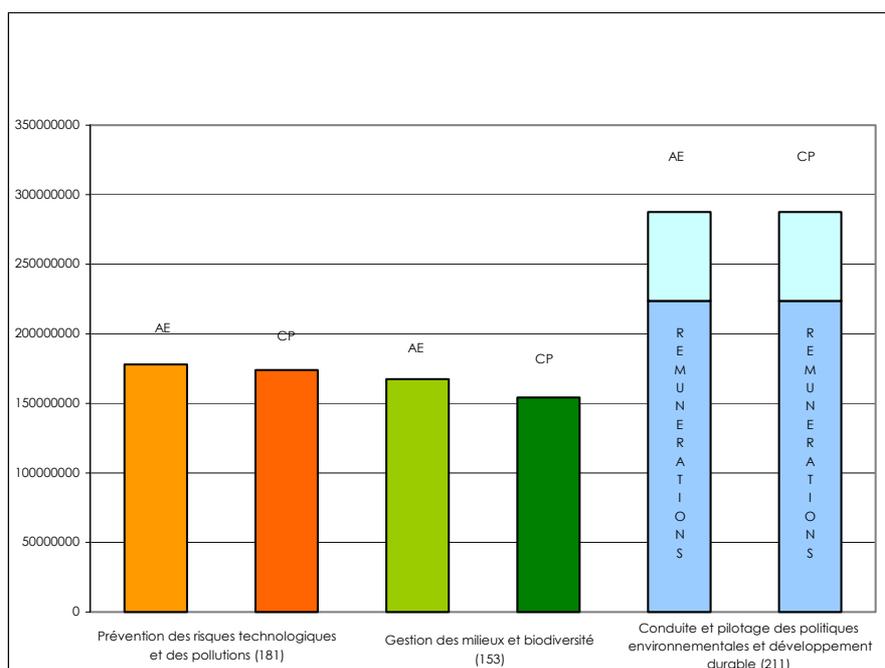
Budget GIP de la DNP	AE	CP
Exécution 2004	1 333 000 euros	1 283 000 euros
LFI 2005	1 390 000 euros	1 340 000 euros
PLF 2006	1 390 000 euros	1 340 000 euros

1. Les orientations de la mission écologie et développement durable

La mission écologie et développement durable est composée des 3 programmes suivants :

- **Prévention des risques et lutte contre les pollutions ;**
- **Gestion des milieux et biodiversité ;**
- **Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable.**

Le graphique ci-après présente les moyens mis en œuvre, en AE et en CP, pour chacun de ces 3 programmes (source : MEDD).



Le montant des crédits est le suivant :

- pour le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » : **178 millions d'euros en AE et 174 millions d'euros en CP.**

• **Ces crédits sont en diminution de près de 14 % par rapport à 2004**

Le responsable de ce programme a précisé que son action visait à mettre en place des systèmes de prévention liés à trois types de risque : technologiques, naturels et relatifs aux substances chimiques.

Votre rapporteur tient à souligner :

- le retard de la France en matière de prévention du risque chimique, qui a notamment conduit les autorités françaises à juger préférable la mise en œuvre au niveau européen de la procédure d'autorisation des substances chimiques, dans le cadre des négociations du projet de règlement européen REACH (*proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 octobre 2003, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances*), faute pour notre pays de disposer des équipements nécessaires au contrôle de ces substances ;

- le bilan positif des cinq expérimentations de la LOLF en régions¹, concernant en particulier le rapprochement des DRIRE et des DIREN, dont il faut souligner le potentiel en termes de sources d'économies possibles ;

- l'insuffisance des moyens de l'inspection des installations classées. A cet égard, le retard pris sur l'objectif de renforcer l'inspection de 400 personnes en 4 ans avait amené la Direction des risques technologiques à revoir sa stratégie, dans le sens d'une diminution des contrôles sur les installations à faible enjeu et d'une augmentation corrélative des visites sur les installations à fort enjeu².

On peut s'étonner que le renforcement du contrôle des installations à risque ne figure pas parmi les priorités du ministère, alors que, comme l'ont prouvé un certain nombre de catastrophes (AZF notamment à Toulouse, mais aussi l'épidémie de légionellose dans le Nord-Pas-de-Calais en 2004), la vulnérabilité des populations est croissante.

- pour le programme « Gestion des milieux et biodiversité » : **167 millions d'euros en AE et 154 millions d'euros en CP.**

¹ Les régions Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne, Rhône-Alpes et Franche-Comté.

² Il a indiqué qu'à l'heure actuelle, l'inspection effectuait au moins un contrôle par an sur chaque installation SEVESO.

- Cela correspond à **une diminution de 6,7 % des crédits par rapport à 2004.**

Si on peut déplorer l'absence de programme « eau » au sein de la mission écologie et développement durable, notamment parce qu'il en résulte pour la Direction de l'eau un accroissement des contraintes (liées notamment aux exigences de présentation budgétaire dans le cadre de la LOLF), sans contrepartie en terme de souplesse budgétaire (absence de fongibilité entre les crédits des différents programmes), il faut souligner qu'elle correspond à l'esprit de la LOLF.

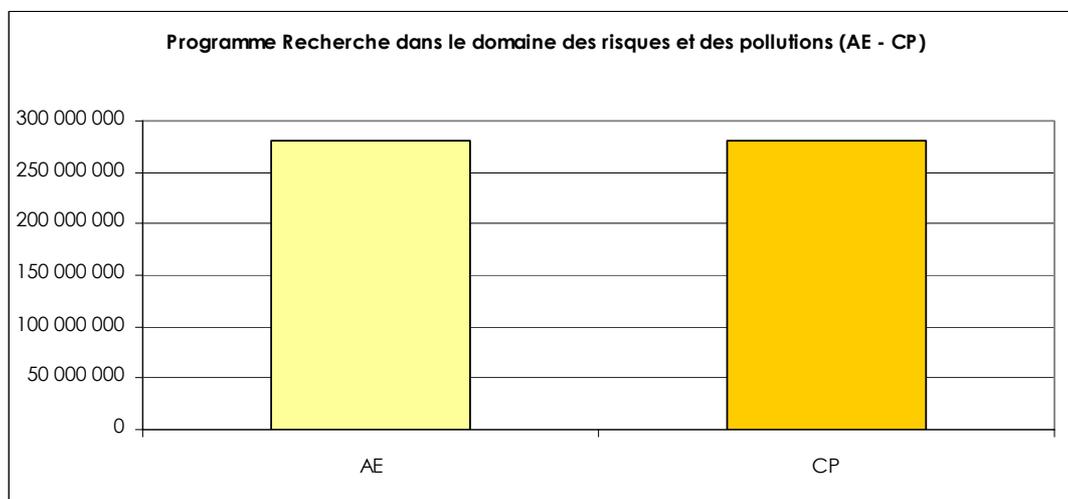
- pour le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » : **288 millions d'euros en AE et 287 millions d'euros en CP** (dont les rémunérations représentent l'essentiel).

2. Les orientations du programme Recherche dans le domaine des risques et des pollutions de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur

La mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs) rassemble 12 programmes mis en œuvre par 7 ministères sous le pilotage du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Outre quelques programmes tournés vers des fonctions support, ils se distinguent par l'objet de leur recherche : le programme piloté par le ministère de l'écologie et du développement durable s'intitule « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions ».

Ce programme s'inscrit typiquement dans une nouvelle dimension de la recherche qui vise le développement d'une capacité d'expertise propre à éclairer les choix publics et privés, notamment dans le domaine de la prévention des risques pour la santé humaine et pour l'environnement.



Pour le programme « *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions* », le montant des crédits est de **280 millions d'euros en AE et 280 millions d'euros en CP.**

B. LES PRINCIPALES REMARQUES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les incidences de la création, au sein de la mission « politique des territoires », du programme « interventions territoriales de l'Etat » (PITE) sur la mission « écologie et développement durable »

Votre rapporteur s'est interrogé sur les incidences de la création, au sein de la mission « politique des territoires », du programme « interventions territoriales de l'Etat » (PITE) sur la mission « écologie et développement durable ».

Il convient de rappeler que, dans le cadre de la mise en œuvre à compter de 2006 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), conduisant à modifier sensiblement l'organisation territoriale de l'Etat, il a été créé **un programme budgétaire pour coordonner les interventions territoriales de l'Etat (PITE)**¹ permettant de réunir en une ligne fongible, les crédits issus de différents ministères.

Le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) est concerné par sept des huit actions régionales ou interrégionales de nature interministérielle couvrant des projets d'envergure de portée nationale qui composent le programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE) :

- le plan Loire grandeur nature - Centre ;
- le programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse ;
- les plans gouvernementaux sur le Marais poitevin – Poitou-Charentes ; Durance multi-usages - Provence-Alpes-Côte d'Azur ; eau-agriculture en Bretagne ; Rhin et bande rhénane – Alsace ;
- la filière bois Auvergne - Limousin.

Le montant des crédits transférés atteint **15,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions en crédits de paiement.**

¹ Ce programme doit répondre à un besoin très fort de coordination, pour gérer plus rapidement des projets interministériels complexes, d'envergure régionale ou interrégionale (à l'exemple du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse).

• **Le programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions » est concerné par sept actions du PITE**

En m€	Durance	Bretagne	PEI Corse	Plan Loire	Rhin	Poitou	Auvergne Limousin	Total
AE	-0,5550	-0,1000	-0,4012	-9,1000	-0,4000	0,0000	-0,0350	-10,5912
TITRE 3	-0,0140	-0,1000						<i>-0,1140</i>
TITRE 5	-0,0350			-5,9000	-0,4000			<i>-6,3350</i>
TITRE 6	-0,5060		-0,4012	-3,2000			-0,0350	<i>-4,1422</i>
CP	-0,3850	-0,1000	2,7738	-3,0000	-0,3000	-0,0700	-0,0175	<i>-1,0987</i>
TITRE 3	-0,0140	-0,1000				-0,0700		<i>-0,1840</i>
TITRE 5	-0,0350			-2,3550	-0,3000			<i>-2,6900</i>
TITRE 6	-0,3360		2,7738	-0,6450			-0,0175	<i>-1,7753</i>

Pour ce programme, les crédits transférés atteignent donc **1,099 million d'euros en CP et 10,591 millions d'euros en AE**. Les crédits destinés à la politique de l'eau représentent 93 % des AE et 88 % des CP. Le reste des crédits concerne la prévention des risques technologiques et des pollutions et la prévention des risques naturels.

• **Le programme « gestion des milieux et biodiversité » est concerné par sept actions du PITE**

En m€	Durance	Bretagne	PEI Corse	Plan Loire	Rhin	Poitou	Auvergne Limousin	Total
AE	-0,6420	-0,6098		-2,0000	-0,1000	-1,2813	-0,0255	<i>-4,6586</i>
TITRE 3		-0,5168			-0,1000			<i>-0,6168</i>
TITRE 5		-0,0930						<i>-0,0930</i>
TITRE 6	-0,6420			-2,0000		-1,2813	-0,0255	<i>-3,9488</i>
CP	-0,1380	-0,6098		-1,5000	-0,1000	-1,2813	-0,0128	<i>-3,6419</i>
TITRE 3		-0,5168			-0,1000			<i>-0,5168</i>
TITRE 5		-0,0930						<i>-0,0930</i>
TITRE 6	-0,1380			-1,5000		-1,2813	-0,0128	<i>-0,1380</i>

Pour ce programme, les crédits transférés atteignent **3,842 millions d'euros en CP et 4,459 millions d'euros en AE**. Les crédits destinés à la protection de la nature représentent 83 % des AE et 81 % des CP, le reste concernant la politique de l'eau.

Comme le montrent ces deux tableaux, le principal projet transféré est **le Plan Loire grandeur nature**, puisqu'il mobilise le plus grand nombre de

crédits (9,1 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP pour le premier programme, 2 millions d'euros en AE et 1,5 million d'euros en CP pour le programme 2). Ces crédits correspondent, respectivement pour chaque programme :

- au transfert à partir du 1^{er} janvier 2006 des nouveaux appels de fonds du Plan Loire résultant des fonds de concours (pour le programme 1) ;

- au transfert de l'ensemble des crédits provenant d'une action relative à la protection de la nature, ayant pour objectifs l'amélioration de la gestion des espaces naturels et ruraux des vallées de la Loire et la mise en valeur du patrimoine naturel, culturel, historique et paysager (programme 2).

Votre rapporteur se félicite que cinq des projets transférés (le Rhin et la bande rhénane - Alsace, le Plan Loire grandeur nature - Centre, le Plan gouvernemental sur le Marais poitevin, le Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Filière bois - Auvergne et Limousin) recouvrent des territoires « d'intérêt majeur » dans la constitution du réseau Natura 2000¹.

Pour votre rapporteur, ce regroupement participe de façon satisfaisante au travail interministériel pour l'intégration des enjeux liés à la biodiversité dans les politiques sectorielles.

Pourtant, ces transferts appellent un certain nombre de réserves :

- Premièrement, la fongibilité interministérielle instaurée dans chaque action du PITE, qui contribue à donner une réelle souplesse dans la gestion et l'exécution du PITE, est limitée au périmètre de chacune des actions et ne peut donc être étendue à l'ensemble du programme : en cas de faible consommation des crédits provenant de la mission « écologie et développement durable », **les crédits ne pourront être utilisés en cours d'exercice à des fins environnementales dans une autre action du PITE** et risquent ainsi d'être affectés, au sein d'une même action, à des projets agricoles, culturels ou touristiques ;

- Deuxièmement, le partage induit par le PITE entre pilotage budgétaire relevant du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT) et pilotage technique relevant du ministère associé contribuera sans nul doute à une dilution des responsabilités. Il convient en effet de rappeler que, lorsque le ministère de l'écologie et du développement durable est exclusivement « ministère associé » (comme c'est le cas pour le plan d'action Marais poitevin, de la Filière bois en Auvergne et en Limousin ou du Plan Rhin et bande rhénane), il conserve la responsabilité de la mise en œuvre de sa politique alors qu'il ne dispose plus de la maîtrise de la définition, ni du suivi des objectifs ;

¹ au titre des deux directives Oiseaux et Habitats-faune-flore.

• Troisièmement, les crédits transférés n'apparaissent plus dans le budget du ministère de l'écologie et du développement durable, ce qui contribue à accentuer le manque de lisibilité dont pâtissent déjà les crédits de ce ministère. Votre rapporteur ne peut que le regretter.

2. Régler la dette avant d'initier de nouveaux projets ?

Entendu par votre rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances, le responsable du programme « gestion des milieux et biodiversité », a indiqué que la « dette » du ministère de l'écologie et du développement durable s'élevait à **20 millions d'euros**.

Ce chiffre représente le **montant des crédits de paiement dus** à un certain nombre d'opérateurs en charge de la mise en œuvre de la politique du ministère de l'écologie et du développement durable, dont le versement n'a pas été honoré par les services de l'Etat.

A cet égard, votre rapporteur souhaite attirer l'attention sur **la situation du Réseau des réserves naturelles de France**, dont il soulignait déjà dans son rapport budgétaire de 2004 l'insuffisance des moyens en personnel et le manque de financement des projets de nouvelles réserves.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des paiements affectés aux réserves naturelles de 2002 à 2006.

	2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	Projet LFI 2005	Info DNP pour 2005	Projet LFI pour 2006	Evolution prévisionnelle DNP 2005 DNP 2006	Observations
Total Fonctionnement + Crédits de paiement sur investissements (en millions d'€)	-	11,70	11,94	11,68	13,37	12,80	12	-6 %	Baisse de 0,57 million d'euros entre projet LFI 2005 et projet DNP de 09/05
Création/Extension de RNN	1	3	1	2+1 extension					
Nombre total RNN/RN de Corse	150	153	154	156					

*Paiements affectés aux réserves naturelles de 2002 à 2006, d'après les rapports du sénateur P. Laffitte et du député P. Rouault (années 2001 à 2004) ; * : information apportée par la DNP pour 2005 et 2006 en CA de RNF le 01/09/2005*

Comme on le voit dans le tableau ci-dessus, les paiements (fonctionnement + CP sur AP en investissement) prévus par les lois de finances 2002 à 2004 n'ont pas évolué de manière significative sur ces trois années. L'augmentation prévue en 2005 (13,37 millions d'euros) n'a pas été réalisée en exécution : les paiements s'élèvent en effet à 12,80 millions d'euros, soit une baisse de 0,57 million d'euros par rapport à ce qui était prévu par le projet de loi de finances 2005, qui risque de s'accentuer après le gel

d'une partie des crédits et les arbitrages des DIREN qui peuvent désormais décider d'une certaine fongibilité entre les sous-actions : RN, réseau Natura 2000, sites classés... Il est donc vraisemblable que le montant effectivement payé aux gestionnaires sera encore inférieur à ce chiffre.

Le montant des paiements prévu dans la maquette du projet de budget 2006 concernant les RN s'élève à 12 millions d'euros, soit 6 % de moins que ce qui est consenti en 2005. Le budget consacré aux réserves revient ainsi au niveau de 2003, alors même que, entre octobre 2001 et décembre 2004, 8 réserves naturelles couvrant près de 21 500 ha ont été créées ou étendues (voir le tableau ci-après) :

Nom de la RNN	Région(s)	Gestionnaire	Date création	Surface (ha)
COUSSOULS DE CRAU	Provence-Alpes Côte d'Azur	Conservatoire Eude des écosystèmes de Provence/Chambre d'agriculture 13	08/10/2001	7 411
BALLONS COMTOIS	Franche-Comté	P.N.R. Ballon des Vosges – O.N.F.	04/04/2002	2 259
FORET D'ORIENT	Champagne-Ardenne	P.N.R. Forêt d'Orient	09/07/2002	1 560
LA BASSÉE	Ile-de-France	A.G.R.E.N.A.B.A.	21/10/2002	855
ARCHIPEL DE RIOU	Provence-Alpes Côte-d'Azur	Conservatoire Etude des écosystèmes de Provence	22/08/2003	159
COMBE LAVAUX JEAN ROLAND	Bourgogne	Non encore désigné	10/12/2004	487
ETANG DES LANDES	Limousin	Non encore désigné	23/12/2004	166
ESTUAIRE DE LA SEINE	Basse-Normandie et Haute-Normandie	Maison de l'Estuaire – C.C.S.T.E.S.	31/12/1997 modifié 9/11/04	8 528
TOTAL				21 425

Votre rapporteur s'interroge sur les arbitrages réalisés au sein de la direction de la nature et des paysages. Comme le réseau des organismes gestionnaires, qui lui a fait part de son incompréhension, il constate que :

- **L'Etat**, au travers du discours du Président de la République concernant la stratégie nationale pour la biodiversité, mais aussi par la présentation des projets de création de nouveaux parcs nationaux et de nouvelles réserves naturelles, **affiche une forte volonté pour préserver la biodiversité de la France** ;

- En dépit de cet affichage, **les budgets alloués à la protection de la nature et plus particulièrement aux réserves naturelles se dégradent depuis 2002**, compte tenu de la création de nouvelles RN, de l'augmentation du coût de la vie et de la professionnalisation du réseau.

La décision de créer de nouvelles réserves alors même que les organismes gestionnaires des réserves existantes sont contraints de licencier une partie de leur personnel et de rendre un service « a minima », faute de trésorerie disponible, lui semble en particulier difficilement justifiable.

Interrogé à ce sujet, le responsable du programme « gestion des milieux et biodiversité », a indiqué, d'une part, que le taux de consommation des crédits affectés aux réserves était en augmentation (**plus de 60 % des crédits étaient consommés à la fin du mois de juin 2005**) et, d'autre part, que le ministère s'engageait :

- à ne procéder à aucun gel de crédits des réserves en 2005 ;
- à maintenir l'intégralité des dépenses de fonctionnement des réserves en 2006.

3. Les incertitudes liées au Fonds de prévention des risques naturels majeurs dit fonds « Barnier »

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs a été créé par la loi du 2 février 1995 dite « Barnier » pour financer l'expropriation de biens exposés à certains risques naturels menaçant gravement des vies humaines (indemnités d'expropriation et mesures liées à la sécurisation des sites)¹. **Son utilisation a été depuis progressivement élargie à d'autres types de dépenses**, notamment :

- les dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles, qui sont financées pour moitié par le fonds (*article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999*) ;

- le financement des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, de l'acquisition amiable d'un immeuble exposé à des risques d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines ou des travaux de mise en sécurité relatifs à ces risques dès lors que ces travaux sont moins coûteux que l'expropriation prévue à l'article L. 561-1 (*article 159 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*).

Par ailleurs, un certain nombre de mesures exceptionnelles ont été financées en partie par le fonds, notamment la réalisation des études nécessaires aux opérations d'expropriation sur le site de Séchilienne (*article 38 de la loi de finances rectificative pour 1997*) ou certaines opérations préventives en faveur des particuliers et des entreprises de taille

¹ A l'origine, lors de l'adoption de la loi du 2 février 1995, l'objet principal de ce fonds était de financer les expropriations des biens exposés à un risque naturel prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies humaines.

modeste sinistrés à la suite des inondations survenues en septembre dernier dans le département du Gard et les départements voisins (*en vertu de l'article 75 de la loi de finances rectificative pour 2002*).

Interrogé par votre rapporteur, le responsable du programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions » au MEDD a **souhaité une nouvelle extension des compétences du fonds**, tendant d'une part, à lui faire prendre en charge de nouveaux travaux de prévention des risques et, d'autre part, à régler des arriérés de dettes liés aux risques naturels.

Le niveau actuel de trésorerie du fonds permet la prise en charge de nouvelles dépenses, comme le montre le tableau suivant :

FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS
Evolution de trésorerie (dépenses/recettes) – 1995-2004
(Au 31 décembre 2004)

DÉPENSES	1995/1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Expropriation	-	10,26	5,33	1,02	6,01	2,60	1,10	3,05	1,71	31,08
Cofinancement des PPR	-	-	-	-	3,95	8,98	8,88	8,39	3,47	33,67
Evacuations et relogement	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,04	0,05
Mesures exceptionnelles	-	-	10,80	10,33	-	-	-	5,60	-	26,73
Total dépenses	0,00	10,26	16,16	11,35	9,96	11,58	9,98	17,05	5,22	91,56
Recettes	31,20	19,19	20,50	22,70	22,80	22,70	26,80	27,00	27,30	220,19
Solde de trésorerie¹ (au 31 décembre)	29,90	37,98	41,30	51,53	62,47	72,50	88,87	97,79	118,70	-

¹Y compris frais de gestion, recettes et dépenses exceptionnelles.

Il convient de rappeler que ce fonds est principalement financé par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances : depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, le taux de ce prélèvement est fixé dans la limite de 4 % par arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques et de l'économie¹.

Votre rapporteur souhaite que la stratégie du ministère en la matière soit la plus lisible possible et, notamment, que le Parlement soit informé des futures évolutions du taux de prélèvement sur le produit des primes d'assurance.

¹ L'arrêté du 4 août 2003 a fixé ce taux de prélèvement à 2 %.

4. Un programme « soutien aux politiques environnementales » surdimensionné par rapport à l'ensemble de la mission « Ecologie et développement durable »

Conformément aux remarques formulées en 2004 par le rapporteur de la commission des finances du Sénat pour les crédits de la mission « Ecologie et développement durable », votre rapporteur estime que le programme « soutien aux politiques environnementales » est surdimensionné par rapport à l'ensemble de la mission « *Ecologie et développement durable* ».

Ce programme comprend en effet l'intégralité des personnels de cette mission, alors que certains personnels auraient pu être directement rattachés aux programmes de politiques, conformément à l'esprit de la LOLF.

Le ministère invoque notamment la difficulté liée aux effectifs des services déconcentrés, qui accomplissent plusieurs tâches, pour expliquer l'existence de cette action support et l'absence de rattachement des moyens aux programmes, mais cette argumentation n'est pas totalement convaincante.

D'une part, cette nomenclature n'est pas satisfaisante, parce qu'elle empêche les responsables de programmes de maîtriser les rémunérations des agents dont ils sont pourtant responsables.

D'autre part, n'ayant aucune incidence sur l'optimisation des savoir-faire sur le terrain, elle n'empêche pas les responsables de budget opérationnel d'optimiser la gestion des ressources humaines.

II. LA POLITIQUE DES GRANDS FLEUVES

Les populations résidant aujourd'hui dans les zones inondables des grands fleuves ont été multipliées par dix depuis un siècle et demi (environ 2 millions d'habitants et des infrastructures d'importance nationale sont concernés selon les services) et les dommages de crues catastrophiques similaires à celles observées au XIX^e siècle seraient multipliés dans des proportions encore plus considérables en raison de l'extraordinaire aggravation de la vulnérabilité des infrastructures exposées aux inondations depuis cette période.

La prise de conscience de l'augmentation du risque et de l'inadéquation des outils existants a conduit les pouvoirs publics à développer une nouvelle politique de gestion des grands fleuves, à travers des actions interdépartementales structurées dépassant les frontières départementales et régionales et épousant la circonscription des bassins hydrographiques.

A. UNE GESTION GLOBALE DES GRANDS FLEUVES, À L'ÉCHELLE DES BASSINS VERSANTS

Les travaux de planification de la gestion des risques d'inondation menés depuis quinze ans et les crues catastrophiques qui ont frappé la vallée du Rhône à trois reprises en 1993, 1999 et 2003 ont mis en évidence la gravité des conséquences de l'absence de gestion globale des zones inondables de ces grands fleuves sur les cent cinquante dernières années malgré l'avertissement des grandes crues du milieu du XIX^e siècle.

Parallèlement, les récentes inondations dans l'Aude en 1999, en Bretagne en 2000, dans la Somme en 2001 et dans le Gard en 2002 ont montré l'efficacité limitée des actions classiques de protection contre les inondations menées souvent de façon sectorielle et sans prendre en compte la totalité des bassins versants.

Pour répondre à ces lacunes, les pouvoirs publics ont initié deux actions spécifiques.

D'une part, un cadre partenarial entre l'Etat et les collectivités territoriales qui ont, en la matière, des responsabilités complémentaires, est en cours de réalisation, visant à mettre en œuvre **des programmes globaux d'actions de prévention des inondations à l'échelle des bassins versants**.

D'autre part, il a été décidé d'étendre aux autres grands fleuves français l'organisation mise en place par le plan Loire : sur la base du diagnostic des quatre grands fleuves, **les préfets coordonnateurs des bassins de la Garonne, du Rhône et de la Seine** se sont vus confier **la même responsabilité budgétaire et de coordination que le préfet coordonnateur du bassin de la Loire**. La mission confiée à ce dernier pour le plan Loire a

d'ailleurs été prolongée, dans le cadre de plans globaux intégrant tous les aspects liés à la gestion de l'eau et des milieux.

1. Les programmes globaux d'actions de prévention des inondations à l'échelle des bassins versants (PAPI)

Dans l'objectif de mobiliser les collectivités territoriales et les maîtres d'ouvrage sur la prévention des inondations et de développer des méthodes globales prenant en compte la totalité des bassins versants, notamment afin de limiter le saupoudrage inefficace de moyens, **un appel à projet** (par circulaire en date du 1^{er} octobre 2002) pour des programmes globaux d'actions de prévention des inondations menés à l'échelle de bassins versants a été lancé en **octobre 2002**.

Il visait à rassembler l'Etat et les collectivités territoriales autour d'initiatives communes destinées à réduire les conséquences des inondations, et conduites sur des bassins versants sur les quatre années 2003 à 2006.

a) Le succès de l'appel à projet...

La centaine de dossiers de candidature transmis par les préfets coordonnateurs de bassin ont été évalués et sélectionnés au regard des critères exposés dans la circulaire du 1^{er} octobre 2002.

A l'issue de ce processus de sélection, **42 programmes d'actions ont été retenus pour le financement d'études ou d'actions**, en fonction notamment de la qualité des projets.

Presque tous les bassins sur lesquels des crues importantes ont été enregistrées depuis une quinzaine d'années font partie des bassins expérimentaux (Somme, Odet, Saône, Meuse, Maine, bassin des Gardons, de l'Ouvèze, de la Siagne, du Vidourle,...). **Près d'un quart du territoire sera couvert par un plan résultant d'une démarche globale de prévention des inondations menée à l'échelle de bassins versants.**

Les projets retenus relèvent aussi bien de la catégorie des crues dites lentes (crues de plaine ou crues de nappes) que de la catégorie souvent ravageuse et meurtrière des crues torrentielles.

Concernant les thèmes abordés par les maîtres d'ouvrage, les résultats de l'appel à projet permettent d'augurer une réorientation des méthodes de prévention des inondations dans une quadruple direction :

- la régulation du débit en amont, grâce à la création ou à la restauration des champs d'expansion des crues ;
- le développement de l'information préventive ;
- la réduction de la vulnérabilité des constructions établies en zone inondable ;

- le développement de maîtres d'ouvrages locaux agissant à l'échelle de bassins versants.

Le dispositif national de **pilotage** repose sur **les préfets coordonnateurs de bassin et les chefs de projets**, généralement issus de l'administration préfectorale. Une circulaire a précisé en janvier 2005 les modalités de pilotage et de suivi des programmes d'actions de prévention des inondations.

b) ... remis en cause par un plan de financement prévisionnel revu à la baisse

La démarche de contractualisation, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable mise en œuvre par le Gouvernement, constitue le principal volet financier de la réforme de la politique de prévention des inondations engagée depuis 2002.

L'enveloppe financière avait, dans un premier temps, été réévaluée à la hausse, pour répondre au succès de l'appel à projets.

En juin 2003 en effet, seuls 34 projets avaient été retenus, conformément aux objectifs fixés par le ministre.

La qualité des dossiers collectés a amené le ministère à demander aux maîtres d'ouvrage de retravailler ces projets avec le concours des services de l'Etat, notamment pour quelques bassins non sélectionnés représentant un enjeu important en termes de risques.

En janvier 2004, **42 programmes d'actions ont finalement été retenus** pour le financement d'études ou d'actions, en fonction notamment de la qualité des projets. Le quasi-triplement du nombre de lauréats s'est traduit par **un besoin de financement de 190 millions d'euros** pour un montant prévisionnel d'engagement de dépenses d'environ 500 millions d'euros.

Au 1^{er} mars 2005, **trente-cinq conventions financières relatives à la mise en œuvre des projets étaient signées pour un total de 463 millions d'euros d'actions** prévues et 158 millions d'euros de besoins de financement.

Or, la nécessaire mise au point des programmes d'actions et le contexte budgétaire difficile a conduit à étaler la dépense sur les cinq années 2003 à 2007. Jusqu'à la fin 2004, 15,8 millions d'euros ont été engagés. Ils ont donné lieu à 3,1 millions d'euros de mandatement. Il était prévu de mobiliser 46 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2005, **54 millions d'euros** en 2006 et 43 millions d'euros en 2007.

En réalité, le projet de budget pour 2006 propose l'ouverture de 26 millions d'autorisations d'engagement en 2006, soit une baisse de près de 50 % par rapport au montant annoncé.

Dans le projet de budget pour 2006, le plan de financement prévisionnel est le suivant :

Programme d'actions de prévention des inondations (2002-2007)	AE 2006	CP 2006	CP 2006 sur engagements antérieurs	CP 2006 sur AE nouvelles
- dont titre 3	220 500	220 500	—	220 500
- dont titre 5	0	123 750	123 750	—
- dont titre 6	25 900 00	12 881 439	6 490 719	6 390 720
Total	26 120 500	13 225 689	6 614 469	6 611 220

Dans ces conditions, les engagements seront difficiles à honorer, et certains programmes d'actions de prévention des inondations devront être étalés dans le temps.

D'après les informations fournies par le ministère, le Gouvernement pourrait déposer un amendement en séance publique tendant à étendre le domaine d'intervention du fonds dit « Barnier » à l'ensemble de la prévention des risques naturels. Votre rapporteur souhaite qu'une partie des crédits supplémentaires (environ 40 millions d'euros, selon les mêmes sources) permette de financer la mise en œuvre des programmes d'actions.

2. Des plans spécifiques aux grands fleuves en place ou envisagés pour 2005

Le rapport de la Cour des comptes sur les défauts de pilotage du plan Loire de 1994 à 2000 liés à l'émiettement de l'organisation territoriale de l'Etat, ont conduit le Premier ministre à utiliser pour la première fois en 2002 les possibilités offertes par la réforme de l'organisation de l'administration déconcentrée de l'Etat introduite par le décret de juillet 2002.

Pour la première fois un préfet a été chargé de conduire une politique se développant sur plusieurs régions et s'est vu confier la responsabilité de programmer les crédits budgétaires correspondants, pour la remise en route du « plan Loire » à la fin de l'année 2002.

Lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) qui s'est tenu en juillet dernier, cette organisation limitée à la période 2003-2006 a été prolongée sur une nouvelle période de longue durée dont le terme pourrait être l'année 2015, de façon à coïncider avec l'échéance de la directive cadre sur l'eau approuvée en l'an 2000.

Il a également été décidé de l'étendre aux autres grands fleuves français, notamment le Rhône, la Seine et la Garonne.

a) La relance du plan Loire en juillet 2002

Le plan « Loire Grandeur Nature », lancé le 4 janvier 1994 pour les dix années 1994 à 2003 à l'initiative de M. Michel Barnier, alors ministre de l'environnement, consiste en un programme global d'actions d'aménagement du fleuve Loire et de ses affluents associant l'Etat et les collectivités territoriales concernées, visant trois objectifs :

- améliorer la protection des populations installées en zone inondable vis-à-vis des dommages liés aux grandes crues de la Loire¹ ;

- améliorer la disponibilité de la ressource en eau pour les usagers du bassin² ;

- restaurer et mettre en valeur les milieux naturels constitués par le lit du fleuve et de ses affluents³.

La mise en oeuvre effective des opérations dont le financement initial devait s'échelonner entre 1994 et 1999 (la quasi-totalité des financements -environ 90 %, soit près de 100 millions d'euros- prévus par l'Etat pour ce programme décennal a été programmé sur ces six années) s'est prolongée jusqu'en 2004, du fait d'une organisation déficiente du plan, dénoncée par la Cour des comptes dans son rapport public de 2002.

Il s'en est suivi une amélioration de l'organisation de l'action de l'État sur plusieurs points :

- le préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne, préfet de la région Centre, est en application d'un arrêté du Premier ministre pris en décembre 2002, *ordonnateur secondaire unique des crédits de l'Etat mobilisés pour la mise en oeuvre du programme interrégional Loire Grandeur Nature* pour les années 2000 à 2006 ;

- pour les actions dont l'État est le maître d'ouvrage (restauration du lit et des levées dominicales de la Loire), *une cellule de maîtrise d'ouvrage générale au sein de la direction régionale de l'environnement Centre* et *un arrondissement interdépartemental de maîtrise d'oeuvre au sein de la direction départementale de l'équipement du Loiret* ont été constitués ;

¹ Ce volet comportait un programme d'action global combinant notamment le développement de la connaissance des zones inondables par le fleuve (atlas des zones inondables, le contrôle de l'occupation de ces zones (plans de prévention des risques d'inondation), l'amélioration de l'alerte et de la prévision des crues, et un ensemble de travaux de restauration de l'entretien du fleuve négligé pendant plusieurs décennies (notamment la protection des agglomérations du Puy-en-Velay et de Montluçon).

² Ce volet comprend trois opérations : l'amélioration du remplissage du barrage de Naussac dans le bassin du haut Allier par la création d'une station de pompage dans l'Allier (Naussac II), la création d'un barrage sur le haut-bassin du Cher à Chambonchard et des aménagements de relèvement de la ligne d'eau de la Loire à l'étiage à l'aval du confluent de la Maine.

³ Ce volet comporte notamment des actions visant à restaurer les populations du saumon de la Loire, en voie d'extinction et à créer une salmoniculture en Haute-Loire.

- enfin, les financements ont été relancés. Pour la période 2000 à 2006, il était prévu de consacrer 59 millions d'euros de crédits à cette action.

Le tableau ci-dessous résume les financements prévus en 2005 ou nécessaires à partir de 2006 pour permettre la réalisation du Plan Loire, compte tenu des perspectives budgétaires actuelles pour 2006.

En millions d'euros

Années	2004	2005	2006	2007	2008
AE	-	14,6	9,1	0	0
CP	-	9	13	13,5	9
AE (cumul)	35,3	49,9	59	59	59
CP (cumul)	14,5	23,5	36,5	50	59

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

Fin 2004, 35,3 millions d'euros d'AP avaient ainsi été mis en place et ont donné lieu à 14,5 millions d'euros de mandatements. Fin 2005, il est prévu de porter le montant d'AP à 53 millions d'euros et le niveau des mandatements à 23,5 millions d'euros. En 2006, 9,1 millions d'euros d'AE sont prévus pour 3 millions d'euros de crédits de paiement.

Il convient enfin de noter qu'à partir du 1^{er} janvier 2006, le financement de ce volet du plan Loire ne sera plus inscrit sur le budget du ministère de l'écologie et du développement durable. Le plan Loire a en effet été intégré au programme d'intervention territoriale de l'Etat (PITE) rattaché au budget du ministère chargé de l'intérieur. Les crédits nécessaires à sa mise en œuvre seront transférés au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pour leur gestion.

b) Le lancement de l'élaboration d'une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône à partir de 2003

Le Premier ministre a confié par arrêté du 21 janvier 2004 au préfet coordonnateur de bassin Rhône-Méditerranée une mission de coordination de la réparation des digues endommagées lors de la crue catastrophique de décembre 2003 et a confirmé sa mission d'élaboration d'une stratégie globale de prévention des risques liés aux inondations du Rhône et de ses affluents.

L'Etat et l'agence de l'eau du bassin Rhône-Méditerranée ont mobilisé en 2004 des moyens financiers importants pour aider à la réparation la plus rapide possible des digues endommagées fin 2003 et des berges par leurs maîtres d'ouvrages suite aux crues de décembre 2003.

Un plan d'urgence d'aide de 24 millions d'euros a ainsi été décidé par le gouvernement pour aider au taux de 40 % le financement de travaux de réparation. Sur les 24 millions d'euros, près de 20 millions ont été affectés en 2004 correspondant à un montant de 65 millions d'euros de travaux. Par ailleurs, 8 millions d'euros ont été apportés par l'Etat en 2004 pour la réalisation des études et des premiers travaux de la stratégie globale de

prévention des inondations du Rhône. Ces premiers travaux devraient s'échelonner jusqu'en 2007.

Le tableau ci-après résume les financements prévus en 2005 ou nécessaires à partir de 2006 pour permettre le financement des travaux de réparation d'urgence et des études de définition de la stratégie globale, compte tenu des perspectives budgétaires actuelles pour 2006.

FINANCEMENT 2005 ET 2006 CORRESPONDANT AUX ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

En millions d'euros

Années	2004	2005	2006	2007
AE		0	0	0
CP		12	6	2
AE (cumul)	20	20	20	20
CP (cumul)	0	12	18	20

Votre rapporteur regrette que l'insuffisance des CP disponibles conduise les préfets à différer le paiement d'une partie des subventions accordées aux collectivités locales pour la réalisation des travaux d'urgence consécutifs aux crues de 2002 et 2003. Ces retards vont s'aggraver en 2006. Il faut s'attendre à des réactions assez vives des collectivités concernées.

FINANCEMENT 2005 ET 2006 CORRESPONDANT À LA LFI 2005 ET AU PLF 2006

En millions d'euros

Années	2004	2005	2006	2007
AE		0	0	0
CP		6	6	8
AE (cumul)	20	20	20	20
CP (cumul)	0	6	12	20

Au delà de ces travaux d'urgence et de ces premières études, le préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée a pour mission d'élaborer un projet de Plan Rhône 2007-2015 qui a été présenté lors du CIADT de juillet 2005. Les premières estimations évaluent le coût de ce plan à 250 millions d'euros pour la période 2007-2015, soit environ 30 millions d'euros par an.

Le tableau ci-dessous résume le planning de financement correspondant.

En millions d'euros

Années	2006	2007	2008	2009	2010
AE	6,2	23,8	30	30	30
CP	0	10	20	30	30
AE (cumul)	6,2	30	60	90	120
CP (cumul)	0	10	30	60	90

c) Le projet d'élaboration d'un programme global pluriannuel d'actions de prévention des risques liés aux grandes inondations de la Seine (type crue de 1910) en Ile-de-France

En région Ile-de-France, des centaines de milliers de logements abritant près d'un million d'habitants, de nombreuses entreprises et de grandes infrastructures sont situés en zones inondable.

La survenue d'une grande crue de la Seine provoquerait une catastrophe naturelle majeure de nature à perturber profondément la vie de la France pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois : les dommages directs ont été évalués à plus de dix milliards d'euros. **La probabilité qu'une crue très importante survienne** au cours des 10 prochaines années n'est pas négligeable (elle a été évaluée **entre 5 et 8 pour 100**). Il était donc essentiel que les pouvoirs publics s'y préparent, d'autant plus que la Cour des comptes s'était inquiétée début 2002 de l'insuffisance de cette préparation.

C'est la raison pour laquelle, depuis 2003, la préfecture de police a engagé la préparation d'un plan zonal de secours en mobilisant l'ensemble des acteurs publics. Votre rapporteur estime qu'une action équivalente mériterait d'être engagée pour développer les actions de prévention.

A partir de 2002, un travail important de préparation d'une grande crue de la Seine a été engagé pour l'élaboration d'un plan de secours spécialisé inondations.

Votre rapporteur salue la qualité et l'importance du travail réalisé par le préfet de région Ile-de-France.

Des progrès ont également été accomplis au cours de la même période pour améliorer la prévention des risques liés aux inondations de la Seine en application des instructions nationales données le 1^{er} octobre 2002. Une nouvelle organisation de l'Etat pour la surveillance et la prévision des crues et pour promouvoir la mise en œuvre des programmes globaux d'actions de prévention des inondations développés à l'échelle pertinente des bassins versants a été mise en place, associant conjointement l'Etat et les collectivités territoriales.

- La transformation du centre d'annonce des crues de Paris en un service de prévision des crues se substituant à quatre centres d'annonce des crues et le regroupement des quatre autres centres d'annonce situés à l'amont de la région Ile-de-France sur deux services de prévision des crues sont engagés et seront achevés en 2006.

- Sept programmes d'action de prévention des inondations à l'échelle de sous bassins du bassin de la Seine pour les années 2003 à 2006 ont par ailleurs été retenus.

Votre rapporteur considère qu'il faut aujourd'hui aller au-delà et renforcer de façon globale et cohérente à l'échelle du bassin de la Seine la synergie des acteurs et des outils de prévention.

A l'issue du CIADT de juillet 2005, le préfet de la région Ile-de-France s'est vu confier la mission de préparer ce plan, pour lequel des moyens spécifiques lui seront donnés.

La lettre de mission du préfet coordonnateur de bassin propose d'identifier une équipe et des moyens adaptés capables d'assurer l'élaboration et la coordination d'un tel programme, qui devraient mobiliser des moyens similaires à ceux du plan Loire ou du plan Rhône, principalement à la DIREN et au sein de l'agence de l'eau.

La mise au point de ce programme pluriannuel doit être faite en 2006 et opérationnelle à partir de 2007.

d) La définition d'une stratégie globale de gestion du fleuve Garonne et de ses affluents pour la période 2007-2015

La sécheresse de l'été 2003 et celle qui sévit actuellement ont rappelé la fragilité de la ressource en eau dans le bassin de la Garonne. Les enjeux de la gestion des étiages sont donc très importants. La prévention du risque d'inondation concerne également la Garonne. Enfin, la reconquête de la qualité des eaux superficielles et des nappes alluviales et la restauration de la diversité écologique des milieux aquatiques sont des enjeux majeurs.

Aujourd'hui, il n'existe pas de démarche de gestion intégrée, qui serait un atout pour relever ces défis et restaurer les fonctionnalités du fleuve. Les démarches sectorielles menées dans chaque département concerné ne sont pas coordonnées.

Il est donc justifié qu'un plan global pluriannuel conçu en partenariat entre l'Etat, ses établissements publics et les collectivités territoriales soit envisagé dès à présent pour la Garonne : il permettra notamment d'assurer la cohérence globale des démarches engagées, la pérennité des actions à mener et la mise en œuvre d'une solidarité entre l'amont et l'aval dans le soutien aux opérations.

A l'issue du CIADT de juillet 2005, le préfet de la région Midi-Pyrénées s'est vu confier la mission de préparer ce plan : d'ici à la fin de l'année 2005 le préfet coordonnateur de bassin doit faire des propositions concertées d'analyse des enjeux, de définition des priorités stratégiques et de périmètre. Les mesures préconisées et les opérations concrètes pourront être affinées pour juin 2006.

B. LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS EN 2002 : DES ACTIONS AMBITIEUSES... QUI NE SONT PAS FINANÇÉES

Le risque inondation est le premier risque naturel en France tant par l'importance des dommages qu'il provoque, que par le nombre des communes concernées, l'étendue des zones inondables et les populations résidant dans ces zones.

Ainsi, on rappellera que **plus de 50 % des indemnités versées au titre du Fonds pour les catastrophes naturelles** institué en 1982 le sont au titre des inondations.

Plus de **8 000 communes**, réparties sur plus de 33 000 km², se trouvent en zones inondables. L'accroissement de l'importance des dommages depuis cinquante ans s'explique en partie par l'important développement urbain effectué dans les zones inondables : plus de **4,5 millions d'habitants**, dont 900 000 dans la seule région Ile-de-France et 300 000 dans les vals de Loire entre le bec d'Allier et Nantes sont concernés.

La géographie transnationale des grands fleuves a par ailleurs amené les Etats à coordonner leurs actions au niveau européen.

1. Un cercle européen d'échanges sur la prévision des inondations : European exchange circle on flood forecasting (EXCIFF)

Suite à la publication en juin 2003 du « Guide des bonnes pratiques pour la prévention, la protection et la réduction des inondations »¹, **les directeurs de l'eau de l'Union européenne** ont reconnu que l'échange des expériences et des savoir-faire était nécessaire au niveau européen dans le domaine de la gestion du risque d'inondation.

Pour répondre à ce besoin, la France et le Joint Research Centre (DG JRC de la Commission européenne) ont proposé d'établir un premier cercle d'échanges consacré au thème de la prévision des inondations. Cela a débouché sur **la création, en décembre 2004, de EXCIFF (European exchange circle on flood forecasting)**.

EXCIFF est non seulement une émanation des travaux des directeurs de l'eau européens, mais aussi **un élément du programme d'action de l'Union européenne pour la gestion des inondations (action 1 « améliorer l'échange d'information »)**. Il a pour objectif d'identifier les besoins prioritaires en matière de prévision des inondations en Europe et les possibilités disponibles ou les actions à mener pour les satisfaire.

¹ agréé par les Directeurs de l'eau en juin 2003.

Ce cercle d'échanges réunit 22 pays ou agences d'Europe représentés par 31 centres ou organismes opérationnels en prévision des inondations. Pour la France, le membre d'EXCIFF est **le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI)**.

- *La définition d'actions prioritaires*

Depuis son lancement, EXCIFF a dressé un état des lieux du savoir-faire et des besoins dans le domaine. Le premier atelier de travail de EXCIFF s'est tenu les 14 et 15 avril derniers à Toulouse, à l'invitation de la France. Il a réuni 31 participants, venant des 22 Etats représentés dans EXCIFF, qui avaient pour objectif de formuler des recommandations et d'identifier des actions à mener.

EXCIFF a ainsi identifié 6 actions prioritaires à mener pour atteindre l'objectif d'améliorer la prévision des inondations en Europe.

- *Les échéances à venir*

Le souhait de la France est que l'initiative EXCIFF vive et apporte de réels progrès aux pays européens dans le domaine de la prévision des inondations. L'objectif à court terme est d'abord de mettre en oeuvre une ou plusieurs actions prioritaires, avec éventuellement un appui financier de l'Union européenne.

Pour votre rapporteur, dans un futur proche, la création d'autres cercles européens d'échanges touchant les autres thèmes de la gestion du risque d'inondation doit être encouragée.

2. La relance de la stratégie de prévention des inondations en France en 2002

- *Un bref rappel historique*

Après quarante années de politiques publiques peu organisées et parcellaires de 1940 à 1980, l'action publique s'est progressivement organisée et renforcée à partir de **1979, date du rattachement au ministère de l'environnement de la politique de prévention des inondations**.

La loi de 1982¹ a institué un mécanisme d'indemnisation des catastrophes naturelles par les assurances, financé par une cotisation spécifique dont le taux fixé au niveau national est passé de 5 % en 1982 à 12 % en 1999 des primes d'assurances destinées à couvrir les risques de toute nature concernant les bâtiments.

Alors que les politiques antérieures étaient fortement basées sur les investissements de protection, il est progressivement apparu depuis une

¹ La loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles.

dizaine d'années que ceux ci avaient leurs limites, et qu'il était indispensable de mener une politique beaucoup plus globale, fondée sur **le développement de la conscience du risque chez nos concitoyens**, sur la réduction de la vulnérabilité dans les zones inondables, sur l'amélioration de la gestion de crise à travers une prévision des crues et une information en temps réel, et **enfin sur une gestion de la crue permettant au flux d'eau de s'étaler et de perdre son énergie.**

En janvier **1994**, le Gouvernement a adopté **un programme décennal de prévention des inondations**, dont la poursuite a été contractualisée dans les contrats de plan conclus entre l'Etat et les régions pour les années 2000 à 2006.

Puis à partir de **2002**, **la politique de prévention des inondations a été fortement relancée**, tant en matière d'information et de sensibilisation des populations que de la mise en œuvre d'action de prévention par l'aménagement du territoire ou d'amélioration des ouvrages de protection.

- *Quatre types d'actions ont été engagés :*

La relance s'est traduite par quatre types d'actions :

- de nouveaux outils juridiques dans le domaine de l'information des populations, de l'aménagement du territoire pour la gestion des crues et de la réduction de la vulnérabilité ont été mis en place par **la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages**. Parallèlement, la réalisation des atlas de zones inondables a été relancée, dans le but de couvrir l'ensemble du territoire national d'ici fin 2005 ;

- la réorganisation de la prévision des crues : **22 services de prévision des crues** remplaceront en 2006 52 services d'annonce. Le SCHAPI, service central rattaché auprès du directeur de l'eau, a été mis en place à Toulouse en 2003 pour améliorer les méthodes, assister les services de prévisions en temps de crise et publier la carte nationale de vigilance crues ;

- le lancement d'une politique globale par bassins : 42 programmes d'actions de prévention des inondations à l'échelle de bassins hydrographiques cohérents ont été sélectionnés par l'Etat pour bénéficier de financements privilégiés à hauteur de 170 millions d'euros. En parallèle à ces programmes, des plans spécifiques aux grands fleuves (Loire, Rhône, Garonne, Seine) sont en place ou envisagés pour 2005 ;

- le renforcement du contrôle des digues et des barrages au titre de la police de l'eau : l'objectif est d'améliorer la surveillance et l'entretien de ces ouvrages par leurs maîtres d'ouvrages, en particulier les digues dont la situation sur ce point est préoccupante si l'on en juge par les ruptures presque systématiques qui surviennent lors des crues importantes.

a) *La mise en œuvre de la loi « risques » dite loi « Bachelot »*

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages comporte d'importantes avancées en matière de prévention des inondations, s'agissant de :

- l'information, la prévention et le développement de la conscience du risque. La réorganisation de la prévision des crues s'intègre dans cette politique ;

- le développement de nouveaux outils de prévention : des servitudes de sur-inondation ont été créées et la lutte contre l'érosion des sols renforcée ;

- l'élargissement des possibilités de travaux des collectivités territoriales : l'enquête publique en cas de procédure d'urgence de déclaration de travaux a été supprimée, des servitudes de passage pour l'entretien des ouvrages et travaux instituées et un domaine public fluvial des collectivités territoriales créé ;

- la réduction de la vulnérabilité des zones inondables et la réparation des dommages.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de la rapidité avec laquelle les services du ministère ont élaboré les décrets d'application de la loi : dix décrets d'application de la partie risques naturels ont d'ores et déjà été publiés.

Parmi ceux-ci, on peut mentionner :

▪ **La mise en œuvre des dispositions relatives aux travaux de prévention des inondations entrepris par les collectivités territoriales, aux servitudes de passage et aux établissements publics territoriaux de bassin –EPTB** (décret n° 2005-115 du 7 février 2005)

Rappelons que l'article 48 de la loi stipule que « *des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements sur des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant* ». Cette démarche vise à améliorer la gestion des cours d'eau pour prévenir les inondations dans les zones à enjeux, en limitant, au nom de l'intérêt général, les utilisations possibles de terrains privés ou publics.

Ces servitudes peuvent avoir deux objets : créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux ; créer ou restaurer des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau en amont des zones urbanisées dans des zones dites « zones de mobilité » d'un cours d'eau, afin de préserver ou de restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels.

Par ailleurs, la procédure de reconnaissance des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) confie une nouvelle compétence au

préfet de bassin, en concertation avec les collectivités territoriales : les premiers sont appelés à être « chefs de file » des collectivités d'un sous-bassin et sont consultés sur les travaux importants de prévention des inondations sur leur périmètre d'intervention. L'arrêté du 7 février 2005 a fixé les modalités de délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin. En cas de demandes multiples sur un même bassin ou sous-bassin, trois mois de concertation s'engagent avant l'arrêt d'une décision.

D'ores et déjà, les dispositions concernant la déclaration d'intérêt général des travaux et actions des collectivités devraient faciliter la prise en charge des barrages de Naussac par l'Etablissement public Loire. Par ailleurs, le groupement de collectivités EPIDOR a déjà présenté une demande de reconnaissance officielle en tant qu'établissement public territorial du bassin de la Dordogne.

▪ Les dispositions relatives aux **servitudes d'utilité publique de sur-inondation ou de mobilité de cours d'eau** (décret n° 2005-116 du 7 février 2005)

Les procédures d'enquête préalable à la création de ces servitudes sont définies : l'arrêté de création de la servitude précise les travaux susceptibles de contrarier l'objet de la servitude et ceux devant faire l'objet d'une déclaration au maire ou au préfet ; les indemnités dues aux propriétaires et exploitants sont fixées dans leur principe dans la loi, en renvoyant à des protocoles d'accord locaux ; il est par ailleurs possible de déroger au statut du fermage pour les terrains acquis par la collectivité.

A l'heure actuelle, la mise en œuvre des programmes d'actions de prévention des inondations devrait entraîner une multiplication des mises en place de servitudes de sur-inondation.

▪ Les dispositions relatives à **la prévention de l'érosion des sols** (décret n° 2005-117 du 7 février 2005)

Lorsqu'il y a des risques de coulées de boues, le préfet peut délimiter des zones d'érosion, après avis de la commission départementale des risques.

Concernant ces zones, un programme de pratiques agricoles à promouvoir peut être adopté, visant à maintenir la couverture végétale des sols, à encourager l'implantation de haies et de talus ainsi que de bandes enherbées ou de fossés d'infiltrations. Des bonnes pratiques peuvent être encouragées, notamment le labourage dans le sens perpendiculaire de la pente.

Au bout de 3 ans, le préfet doit évaluer le programme. Ce dernier peut rendre obligatoires certaines pratiques qui ont fait leurs preuves (principe de l'extension de règles pour éviter que le désaccord de quelques uns ne ruine les efforts de la grande majorité), accorder des aides (dégressives dans le temps) ou réviser le programme, en fonction des résultats de l'évaluation.

b) La réorganisation de la prévision des crues : le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et les services de prévision des crues (SPC)

En 2002, la ministre de l'écologie et du développement durable a engagé la réforme de l'annonce des crues par une circulaire du 1^{er} octobre 2002. Elle comporte deux volets :

- La création d'un service technique central d'appui aux services chargés de l'annonce des crues, basé à Toulouse à proximité des services centraux de Météo-France. Ce service central baptisé **SCHAPI** (service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations) a été officiellement créé le 2 juin 2003 (date des arrêtés de création et d'organisation du SCHAPI), et a été inauguré en septembre 2005. Il est en place à Toulouse depuis le début du mois de juillet 2003. Il comprend actuellement 25 agents, et comptera une trentaine d'agents en 2006.

- La réorganisation et la concentration du dispositif d'annonce des crues de l'Etat. L'objectif est le passage de l'annonce à la prévision des crues par des services moins nombreux aux compétences renforcées et disposant d'une taille critique suffisante pour acquérir le niveau d'expertise requis.

- *Un appui technique aux maires*

La réforme de la prévision des crues est un exemple de réorganisation des services de l'Etat : elle vise à améliorer le service rendu aux maires de plus de 6 000 communes inondables par les grands cours d'eau, en leur fournissant une information plus précoce et mieux adaptée à leur besoin. Elle doit permettre de mieux valoriser les outils techniques modernes de surveillance des précipitations et des cours d'eau mis en place respectivement par Météo-France et les services du ministère de l'écologie et du développement durable.

Elle améliorera les conditions de travail des agents affectés à cette mission dans les services déconcentrés de l'environnement et de l'équipement, aujourd'hui dispersés sur 70 sites et souvent isolés, en les regroupant en 22 services rassemblant chacun en moyenne 8 agents dotés d'outils modernes et pouvant compter sur l'appui d'un service technique central travaillant en parfaite synergie avec Météo-France.

- *Un exemple réussi de rationalisation des services de l'Etat*

La circulaire du 1^{er} octobre 2002 a demandé aux préfets coordonnateurs de bassin de faire des propositions d'organisation des services de prévision des crues.

Parallèlement, la loi relative aux risques naturels et technologiques adoptée le 30 juillet 2003 a défini dans son article 41 relatif à la prévision des crues le cadre légal de l'exercice de cette mission par l'Etat et de son articulation avec l'intervention des collectivités territoriales dans ce domaine.

22 services de prévision des crues (SPC) remplaceront donc les 52 services d'annonce des crues (SAC) qui existent aujourd'hui. Ces services seront rattachés à 12 directions départementales de l'équipement (DDE), 7 directions régionales de l'environnement (DIREN), 2 services de la navigation (SN) et une direction interrégionale de Météo-France.

La mise en place des SPC se fera en deux étapes qui démarrent ou ont démarré respectivement fin 2004 et fin 2005.

La première étape consiste à regrouper, sur chacun des 22 territoires des SPC, l'activité des SAC actuels par les services en charge des futurs SPC (première phase dite de constitution des « pré-SPC »). Cette première phase est en cours de mise en œuvre depuis le second semestre 2004.

La deuxième étape permettra de passer de l'annonce à la prévision : la plupart des SPC seront mis en place à partir de fin 2005.

- *La mise en place d'une procédure de vigilance des crues*

Dans le cadre de la réorganisation de l'annonce de crues et de la création du SCHAPI, le ministère de l'écologie et du développement durable prépare pour juillet 2006 la mise en œuvre opérationnelle d'**un système d'information rénové fonctionnant en continu : la procédure de « vigilance crue »**, à l'image de la procédure de vigilance météorologique opérationnelle depuis 2002.

L'objectif poursuivi par la nouvelle procédure est triple :

- donner aux autorités publiques à l'échelon national, zonal, départemental et communal les moyens d'anticiper, par une mise en vigilance plus précoce, une situation difficile ;

- améliorer les informations de prévision et de suivi délivrées aux préfets et aux services de l'Etat, ainsi qu'aux maires, leur permettant de préparer et de gérer l'événement ;

- assurer simultanément l'information la plus large des médias et des populations en donnant à ces dernières des conseils ou consignes de comportement adaptés à la situation.

La nouvelle procédure de vigilance des crues doit permettre de mettre l'accent sur les crues de forte intensité. Deux fois par jour, les SPC réaliseront des prévisions qui seront synthétisées par le SCHAPI dans **une carte nationale de vigilance des crues¹ mise à disposition sur Internet et**

¹ La carte reprend les niveaux de vigilance définis par la carte de vigilance météorologique :
Vert : situation normale. Pas de crue prévisible ou constatée. Pas de vigilance particulière.
Jaune : risque de crue modeste, n'entraînant pas de dommages significatifs, mais nécessitant une vigilance particulière dans le cadre d'activités saisonnières et/ou exposées.
Orange : risque d'inondation importante. Situations de crue, prévisible ou constatée, génératrices de perturbations notables et de dommages importants.
Rouge : risque de crue exceptionnelle ou majeure. Situation de crue prévue ou constatée, génératrice de graves perturbations et de dommages catastrophiques.

transmise à certains acteurs. La carte est systématiquement accompagnée par **des bulletins d'information locaux** produits par les SPC et par un bulletin d'information national produit par le SCHAPI.

Une expérimentation est d'ores et déjà en cours sur 10 bassins expérimentaux. En septembre 2005, elle a été élargie à 18 bassins, impliquant 18 des 22 futurs SPC. A la même date, l'expérimentation a associé quelques préfectures (SIDPC) et services de secours (SDIS) au sein de départements concernés par le risque d'inondation.

A compter du 5 juillet 2006, les SPC, le SCHAPI et les services chargés de la sécurité civile participeront donc, chacun en ce qui les concerne, à la mise en œuvre de la procédure de vigilance des crues.

c) Le renforcement du contrôle des digues et des barrages au titre de la police de l'eau

Un récent rapport d'inspection conjoint du Conseil général des Mines et de l'Inspection générale de l'environnement, paru en juillet 2004, sur la réglementation en matière de sécurité des barrages a proposé d'importantes modifications visant notamment à :

- refondre la réglementation des barrages et des digues à partir d'une harmonisation des bases législatives et réglementaires en s'appuyant sur le code de l'environnement ;
- introduire une étude de danger spécifique dans le cadre de la procédure d'autorisation des digues et barrages ;
- réorganiser les services chargés du contrôle des barrages et des digues actuellement trop dispersés.

Sur la base des recommandations du rapport d'inspection, le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques adopté en première lecture au Sénat le 14 avril 2005 a introduit trois points importants concernant les ouvrages hydrauliques :

- il prévoit un décret édictant les règles destinées à assurer la sécurité des ouvrages hydrauliques, autres que les ouvrages hydrauliques concédés, et les modalités de contrôle ;
- il introduit la possibilité d'instituer des servitudes d'utilité publique relatives à l'utilisation du sol pour un ouvrage neuf ou existant (autorisé ou concédé) présentant des dangers pour la sécurité publique ;
- l'administration pourra demander à l'exploitant d'un ouvrage autorisé ou concédé la présentation d'une étude de danger.
- *La sécurité des barrages*

Les barrages, autres que ceux autorisés au titre des concessions hydroélectriques en application de la loi de 1919, sont des ouvrages réglementés au titre du code de l'environnement. Si la responsabilité première

relève du propriétaire de l'ouvrage, le ministère chargé de l'environnement est néanmoins en charge du contrôle de la sécurité que les propriétaires et leurs gestionnaires doivent assurer. En raison de l'énergie destructrice considérable qui serait libérée en cas de rupture et des enjeux humains et économiques situés à l'aval, ces ouvrages nécessitent un entretien, une surveillance et un contrôle rigoureux. La rupture du barrage de Malpasset survenue le 2 décembre 1959 qui a frappé la vallée du Reyran et en particulier la ville de Fréjus l'a rappelé douloureusement (423 morts et disparus).

Environ 250 barrages sont actuellement considérés comme intéressant la sécurité publique. Ces ouvrages font l'objet de visites de contrôle régulières de la part du service de police de l'eau en présence du propriétaire et de l'exploitant du barrage comprenant :

- des visites annuelles consistant en un examen visuel des parties non noyées, un contrôle de leur fonctionnement et un contrôle du registre de l'ouvrage ;
- des visites décennales plus complètes qui comprennent en particulier un examen des parties habituellement noyées.

Ces visites de contrôle donnent lieu à un procès-verbal contenant les observations réalisées et les propositions du service de contrôle pour la suite à donner. L'ensemble des barrages dont le contrôle relève de la compétence du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) est recensé dans une base de données « Bar-digues ».

Afin d'assister les services de police de l'eau dans leur mission de contrôle, **un pôle d'appui technique pour les ouvrages hydrauliques (PATOUH) a été mis en place le 11 juin 2004** par une convention entre le MEDD, le réseau scientifique et technique de l'Équipement et l'Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (Cemagref).

- *La sécurité des digues*

Les crues désastreuses de 1994 sur le Rhône, de 1999 dans l'Aude, de 2002 et 2003 dans le sud-est de la France ont démontré la fragilité de nombreuses digues de protection contre les inondations et l'aggravation des dommages que leur rupture peut entraîner. La mise en sécurité et le maintien pérenne de cette sécurité des digues dont la rupture peut engendrer des menaces graves sur la vie des personnes sont donc un élément important de la politique de prévention des inondations.

Juridiquement, cette mise en sécurité relève de **la responsabilité des propriétaires de digues, sous le contrôle des services de l'État en charge de la police de l'eau**, qui doivent veiller au bon entretien et à la bonne surveillance effectués par le propriétaire.

Or, il s'avère aujourd'hui qu'on assiste à un glissement de la responsabilité des propriétaires vers l'État.

Des premières directives avaient été données aux préfets par une circulaire interministérielle du 17 août 1994 et des moyens mis à leur disposition pour apporter des subventions aux maîtres d'ouvrage des digues.

Par circulaire du 28 mai 1999, la direction de l'eau a demandé aux services de police de l'eau de réaliser l'inventaire national des digues de protection contre les inondations. Cet inventaire est en cours d'achèvement et permet **une estimation sommaire d'environ 6 000 à 7 500 km de digues sur le territoire gérés par près de 1 000 maîtres d'ouvrage** et assurant la protection d'environ 2 millions d'habitants.

Un décret du 13 février 2002 pris en application du code de l'environnement, a permis **le contrôle, par les services de police de l'eau, des digues et des remblais en zone inondable**. Depuis, l'Etat est en mesure de contrôler tous les ouvrages intéressant la sécurité publique au titre de la police de l'eau.

La direction de l'eau a enfin précisé les modalités techniques de ce contrôle de l'Etat par la **circulaire du 6 août 2003** relative à l'organisation du contrôle des digues intéressant la sécurité publique : cette circulaire transpose aux digues le dispositif de contrôle mis en place pour les barrages depuis 1970. Elle introduit ainsi la notion de digues intéressant la sécurité publique, c'est-à-dire d'ouvrages dont la rupture aurait des répercussions graves pour les personnes.

3. Des difficultés budgétaires considérables

Dans le projet de loi de finances pour 2006, les crédits demandés pour l'action n°03 (Gestion des crues) s'élèvent à :

	<i>Hors titre 2</i>	<i>Total</i>
<i>Autorisations d'engagement</i>	<i>52.145.700</i>	<i>52.145.700</i>
<i>Crédits de paiement</i>	<i>35.967.139</i>	<i>35.967.139</i>

La ventilation des crédits entre les différentes actions se fait comme suit :

	AE 2006	CP 2006	CP 2006 sur AE antérieures	CP 2006 sur AE nouvelles
<u>ACTIONS DE PREVENTION DES INONDATIONS *</u>	<u>40 200 000</u>	<u>26 886 439</u>	<u>12 665 719</u>	<u>14 220 720</u>
Plan Rhône :	2 000 000	5 400 000	5 000 000	400 000
- dont titre 3	-	-	-	-
- dont titre 5	-	400 000	-	400 000
- dont titre 6	2 000 000	5 000 000	5 000 000	-
Programme d'actions de prévention des inondations (2002-2007) :	26 120 500	13 225 689	6 614 469	6 611 220
- dont titre 3	220 500	220 500	-	220 500
- dont titre 5	0	123 750	123 750	-
- dont titre 6	25 900 000	12 881 439	6 490 719	6 390 720
Autres bassins et actions transversales:	12 079 500	8 260 750	1 051 250	7 209 500
- dont titre 3	5 509 500	5 509 500	-	5 509 500
- dont titre 5**	5 200 000	2 401 250	1 051 250	1 350 000
- dont titre 6***	1 370 000	350 000	0	350 000
<u>PREVISION DES INONDATIONS</u>	<u>11 945 700</u>	<u>9 080 700</u>	<u>2 405 000</u>	<u>6 675 700</u>
- dont titre 3	3 425 700	3 425 700	-	3 425 700
- dont titre 5	8 300 000	5 125 000	1 925 000	3 200 000
- dont titre 6	220 000	530 000	480 000	50 000
<u>TOTAL</u>	<u>52 145 700</u>	<u>35 967 139</u>	<u>15 070 719</u>	<u>20 896 420</u>

Source : MEDD

* après transfert au PITE action Plan Loire de 9 100 000 euros en AE (dont 5,9 M en titre 5 et 3,2 M en titre 6) et de 3 000 000 euros en CP (dont 2,355 M en titre V et 0,645 M en titre 6)

** après transfert au PITE action Rhin bande rhénane de 400 000 € en AE et 300 000 € en CP

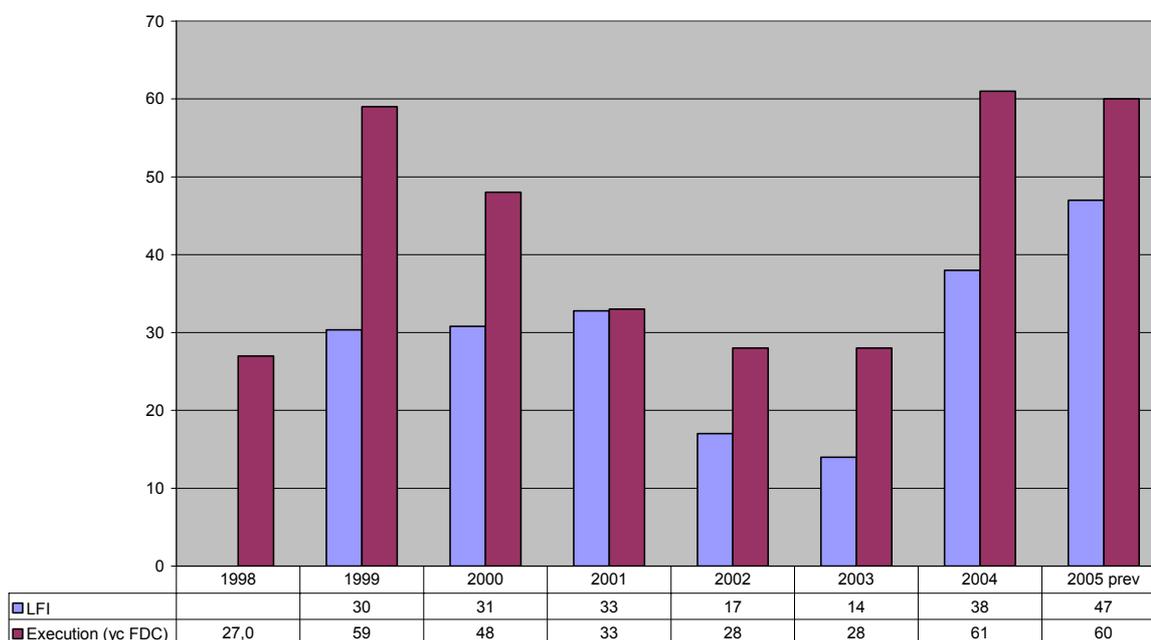
*** après transfert au PITE action Durance de 480 000 euros en AE et 310 000 euros en CP.

Comme votre rapporteur l'a déjà souligné, ces crédits sont insuffisants pour honorer les engagements de l'Etat.

La relance de la politique de prévention des inondations à la fin de l'année 2002, avec la réorganisation de la prévision des crues et le lancement des programmes d'action de prévention des inondations sur 42 bassins hydrographiques, la poursuite du plan Loire et la mise en route du plan Rhône ont fait apparaître **un besoin croissant de financement de l'Etat**.

Or, l'évolution des crédits consacrés à la prévention des inondations montre précisément une décrue des ressources disponibles à partir de l'exercice 2000, avant un infléchissement à la hausse en 2004.

Evolution des crédits consacrés à la prévention des inondations (M€)



Par conséquent, le décalage entre les besoins de crédits nécessaires pour tenir les engagements de l'Etat vis-à-vis des populations et des collectivités territoriales s'est fait criant en 2005 et surtout en 2006 au regard des dernières positions de la direction du budget pour le financement de l'action 13 « inondations ».

Afin de chiffrer ce décalage, la direction de l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable a comparé les moyens nécessaires pour la politique de prévention des inondations dans deux hypothèses : d'une part, en satisfaisant aux engagements de l'état pour les années 2005 et 2006 (tableau 1), et d'autre part, en tenant compte des sommes réellement disponibles en 2005 et 2006, et en reportant la satisfaction des engagements sur les années suivantes (tableau 2).

En millions d'euros

<i>Années</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AE	71,6	80,3	94,6	95	95	95
CP	68	76	84,5	113	121,5	95

Tableau 1

En millions d'euros

<i>Années</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AE	58,9	52,5	88,8	135	95	95
CP	47	39	95,5	118	126	115

Tableau 2

En soustrayant le financement disponible du financement qui serait normal (tableau 1 – tableau 2), les éléments suivants quant aux impasses de financement peuvent être déduits pour les années 2005 et 2006 :

- **En 2005, il manque 12,7 millions d'euros (71,6 – 58,9) en autorisations de programme** pour satisfaire l'ensemble des engagements pris à ce jour, ce qui, selon la direction de l'eau, est gérable, **mais surtout 21 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui, en retirant les paiements correspondant aux AP manquantes, correspond à **un total de dettes à la fin de l'année 2005 de 15 millions d'euros au minimum** ;

- En 2006, il manquera de la même façon 27,8 millions d'euros d'autorisations de programme, et surtout 37 millions d'euros de crédits de paiement, ce qui ne peut qu'**inquiéter fortement votre rapporteur**.

Il semble par conséquent que, pour le futur, un minimum de respect des engagements de l'Etat, même décalés dans le temps, conduirait à des montants à engager particulièrement importants dès 2007.

Votre rapporteur estime que ce report de financement sur l'avenir met en difficulté les gestionnaires de ces programmes et reflète un problème récurrent au ministère de l'écologie et du développement durable, dont les déclarations sont souvent décrédibilisées par une sous-dotatation budgétaire.

C. RÉPARER LES CONSÉQUENCES DES CATASTROPHES NATURELLES : DES INCERTITUDES JURIDIQUES PRÉJUDICIALES AUX ÉLUS LOCAUX

1. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles

La loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles¹ permet d'indemniser les « *dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir les dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* », à condition que l'état de catastrophe naturelle ait été constaté par un arrêté ministériel et que les biens sinistrés soient couverts par un contrat d'assurance.

Le déroulement de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est le suivant :

- le maire de la commune constitue le dossier de demande communale ;

¹ Codifiée aux articles L. 125-1 à L. 125-6 du code des assurances.

- le préfet centralise les demandes communales et les rapports techniques joints à celles-ci (rapports météorologique, géotechnique, hydrologique, etc.) ;

- le ministère de l'intérieur (direction de la défense et de la sécurité civiles) reçoit, instruit et présente les dossiers ;

- une commission interministérielle est chargée de l'examen des dossiers ; elle est constituée de représentants des ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'intérieur, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, du secrétariat d'Etat au budget et, en tant que de besoin, du secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Elle rend un avis sur les dossiers soumis à son examen ;

- enfin, un arrêté interministériel est publié au Journal Officiel et ouvre droit à l'indemnisation des dommages causés par les catastrophes naturelles pour les personnes sinistrées assurées.

a) L'étendue de la garantie catastrophe naturelle

Les propriétaires de biens immobiliers (particuliers, entreprises, collectivités publiques) n'étant astreints à aucune obligation d'assurance sur ces biens, une personne non assurée ne sera donc pas couverte (et *a fortiori* pas indemnisée) en cas de catastrophe naturelle.

A l'inverse, dès lors qu'un contrat d'assurance dommage a été souscrit, le principe de solidarité nationale trouve à s'appliquer et se traduit :

- par **le caractère obligatoire de la garantie** (qui permet de mutualiser le risque et donc d'indemniser des sinistrés pour des événements dont la couverture par l'assurance, si elle existait, présenterait un coût exorbitant) ;

- par **l'unicité tarifaire** (une prime est fixée par arrêté ministériel en pourcentage de la prime du contrat principal). Cette prime « catastrophes naturelles » (dont le taux est passé de 9 à 12 % en application d'un arrêté du 3 août 1999) est encaissée par les assureurs. Ceux-ci reversent 2 % du montant total de ces primes au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, créé par la loi du 2 février 1995 et conservent le reste pour faire face aux demandes d'indemnisation.

Le régime des catastrophes naturelles est également caractérisé par **l'existence de franchises**. Ces franchises sont d'ordre public et s'imposent donc au contrat : c'est pourquoi, même si le contrat sous-jacent ne prévoyait aucune franchise ou une franchise d'un faible montant, la franchise spécifique « catastrophes naturelles » est applicable.

Ces franchises ont été réévaluées par un arrêté du 5 septembre 2000. Elles s'élèvent à 380 euros pour les biens à usage non professionnel et à 10 % des dommages matériels directs ou l'équivalent de 3 jours ouvrés de pertes d'exploitation (sans pouvoir être inférieures à 1.145 euros) pour les biens à usage professionnel.

b) Une incitation à la prévention insuffisante ?

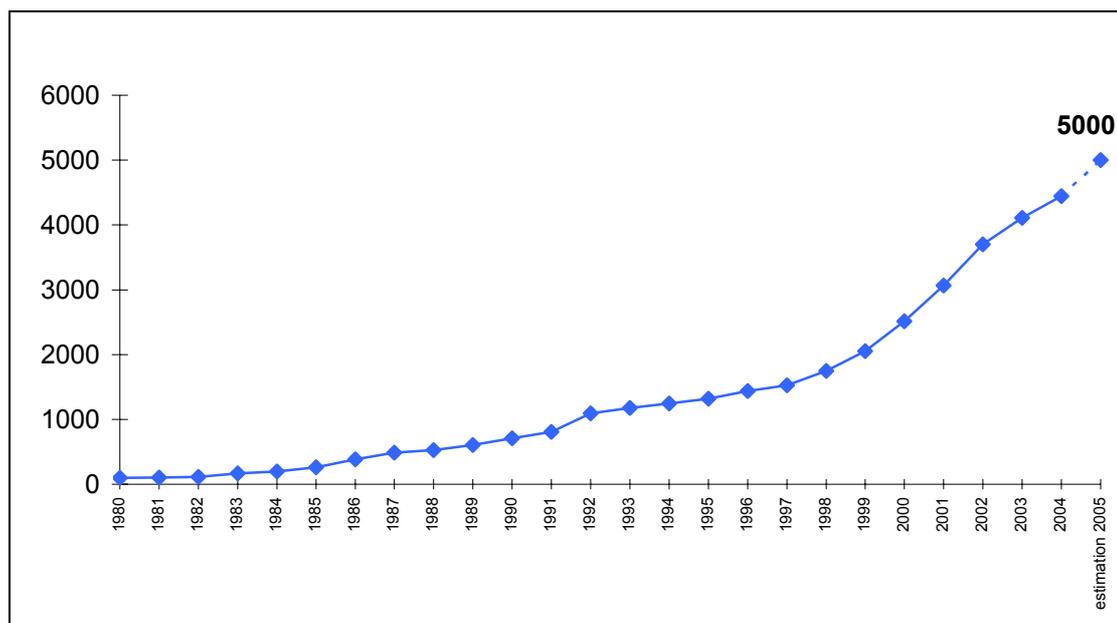
Le régime des catastrophes naturelles a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment en raison de son caractère non incitatif.

C'est pourquoi l'arrêté du 5 septembre 2000 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a introduit le principe d'une modulation des franchises spécifiques « catastrophes naturelles ». Ces franchises sont désormais modulées en fonction du nombre d'arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle dont la commune a fait l'objet depuis la loi du 2 janvier 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement : dans une commune non dotée d'un plan de prévention des risques pour le risque faisant l'objet d'un arrêté portant constatation de l'état de catastrophe naturelle, cette franchise est doublée à partir du troisième arrêté pris pour ce risque, triplée au quatrième arrêté puis quadruplée pour tous les autres arrêtés suivants.

Ces dispositions de modulation cessent de s'appliquer à compter de la prescription d'un plan de prévention des risques dans la commune et reprennent leurs effets en l'absence de plan de prévention des risques approuvé dans un délai de cinq ans à compter de la date de prescription du plan.

Ce mécanisme vise à encourager les élus locaux à se doter d'un PPR sur le territoire de la commune. Il risque cependant -et cela se vérifie- d'entraîner une multiplication des PPR prescrits (*voir le tableau ci-après*), dans le seul but d'échapper aux effets de la modulation des franchises. C'est ce qui s'est effectivement produit en 2000 et 2001.

**ÉVOLUTION PAR ANNÉE DU NOMBRE DE PLANS DE PRÉVENTION
DES RISQUES NATURELS APPROUVÉS**
(situations aux 31 décembre)



Source : MEDD

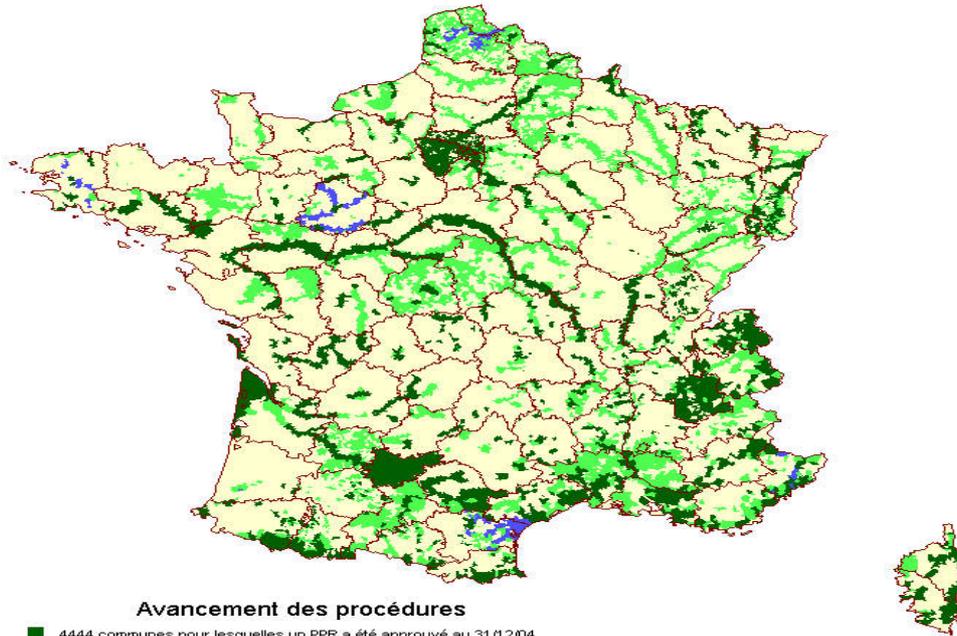
Comme le montre le graphique, au 31 décembre 2004, 4 444 communes étaient dotées d'un plan de prévention des risques naturels approuvé.

Pratiquement, sur le terrain, il est intéressant de voir que, jusqu'à ces dernières années, les approbations ont concerné principalement le risque « inondation » : la Loire sur plusieurs secteurs dont la confluence avec la Maine (Angers), la Seine (Evry, Melun et Paris), l'Yonne (Auxerre), la Vilaine (Redon), la Dordogne (Libourne), la Gironde dans le Médoc, la Meuse (à Sedan), l'Eure (à Louviers), la Mayenne (à Laval), le Loir (à Vendôme), l'Ouvèze (à Privas), le Clain (à Poitiers) ou encore la Charente.

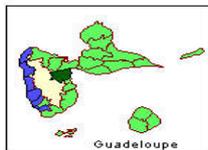
En 2004, le risque « inondation » est ainsi intégré dans près de 90 % des PPR approuvés. A lui seul, il représente les trois quarts des risques analysés dans les PPR (certains PPR étant multirisques).

La carte ci-après montre le maillage territorial des PPRN.

PLANS DE PREVENTION DES RISQUES NATURELS Etat d'avancement - 31 décembre 2004



Avancement des procédures
■ 4444 communes pour lesquelles un PPR a été approuvé au 31/12/04
■ 310 communes dont le PPR est appliqué par anticipation
■ 6349 communes pour lesquelles un PPR a été prescrit au 31/12/2004



- plans de prévention des risques naturels (PPR)
et documents valant PPR (hors PSS) : plans d'exposition aux risques (PER),
périmètres pris au titre de l'article R111-3 du code de l'urbanisme

c) Le glissement de responsabilités des assurés vers les élus locaux

Globalement, on peut considérer que le volet prévention de la loi du 13 juillet 1982 qui mentionnait les « mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages » n'a jamais été réellement appliqué :

- les « mesures habituelles », qui doivent normalement être mises en œuvre par les assurés, ne sont pas définies ;

- il n'est jamais procédé à une quelconque vérification des mesures de prévention prises par ces derniers ;

- le contenu des plans de prévention des risques naturels ne comporte quasiment pas de volet concernant le bâti existant.

Votre rapporteur considère que cette situation constitue une grave lacune du dispositif et conduit, parallèlement, à alourdir la responsabilité des élus locaux, compétents en matière de délivrance des permis de construire.

2. Quelles responsabilités pour les élus locaux ?

a) La coexistence des PPRI et des « atlas de zones inondables » : une instabilité juridique préjudiciable aux élus locaux

Votre rapporteur s'inquiète de la coexistence de deux types de zones classées au titre de la prévention du risque d'inondation et des conséquences de ces deux classements sur la responsabilité des élus.

Le 28 janvier dernier¹, il a interrogé le ministre de l'écologie et du développement durable à ce sujet.

Il existe en effet à l'heure actuelle deux types de classification des zones inondables :

- le premier, le « **plan de prévention des risques d'inondation** » (**PPRI**), doit être mis en place, aux termes de la loi du 2 février 1995, à l'issue d'une concertation, trop souvent symbolique, entre les services de la DDE et les collectivités locales. Cette classification interdit aux maires et aux services d'urbanisme d'accorder un permis de construire ou tout autre certificat d'urbanisme au sein de ces zones, sauf à les assortir des conditions particulières prévues à l'article R. 421-38-14 du code de l'urbanisme.

La délivrance d'un permis de construire en méconnaissance des PPRI entraîne la responsabilité pénale des élus, sur le fondement des articles 121-3 alinéa 3 et 223-1 du code pénal qui sanctionnent les manquements à une obligation de sécurité mettant en danger la sécurité d'autrui.

- un second type de zones soumis à un risque d'inondation est classifié au sein des « **atlas de zones inondables** », établis par les services

¹ Question orale sans débat n° 0649S de M. Ambroise Dupont (JO du 09/03/2005 p. 1344).

déconcentrés de l'État Diren (directions régionales de l'environnement) dans le cadre de ses obligations en matière de prévention des risques naturels majeurs prévus par le décret du 11 octobre 1990. Ces documents portent à la connaissance des collectivités locales et du public, les informations disponibles sur les risques d'inondation, sous forme de textes et de cartes. Ils sont établis à partir des relevés des événements historiques et d'études de modélisation.

Ces documents, établis sans concertation avec les élus locaux, font parfois l'objet de modifications importantes sans qu'aucun événement nouveau ne justifie l'extension des périmètres concernés et l'aggravation de l'aléa du risque.

Votre rapporteur peut témoigner pour son département : dans le Calvados, l'atlas des zones inondables mis à jour en juin 2003, vient de connaître une nouvelle mise à jour en novembre 2004, étendant les zones inondables bien au-delà du périmètre des plus hautes eaux et remplaçant, pour de nombreux secteurs, le classement en « zone alluviale à risque mal identifié » par celui de « zone inondable ».

Les atlas de zones inondables recouvrent donc des zones très larges dans lesquelles les risques d'inondation ne sont souvent pas avérés, voire tout à fait improbables. Pourtant, il est difficile pour les maires d'en tenir compte notamment pour refuser un permis de construire, sans entraîner un fort mécontentement des pétitionnaires.

Pour votre rapporteur, cette double classification crée **une instabilité dans les informations portées à la connaissance des élus locaux et du public**, qui risque de décrédibiliser la politique générale en matière de prévention des risques majeurs. Surtout, il semble qu'aux termes du décret du 11 octobre 1990, les seules obligations des maires découlant de ces atlas de zones inondables consistent en une information du public sur les risques encourus, mais qu'il ne leur incombe nullement de les prendre en compte lors de la délivrance des documents d'urbanisme.

Il s'agit donc de savoir si les élus locaux, en particulier les maires, qui ne tiennent pas compte des atlas de zones inondables, notamment lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et de la délivrance des permis de construire, engagent leur responsabilité administrative, civile, et surtout pénale, de la même manière qu'en cas de méconnaissance des plans de prévention du risque d'inondation.

Votre rapporteur ne peut se satisfaire de la réponse apportée par le ministre, en effet, si les services de la direction générale de l'eau insistent sur le caractère purement indicatif des atlas de zones inondables, le ministre a indiqué que « ***bien que dépourvus de valeur réglementaire et ayant vocation à être actualisés avec le temps, ils représentent au moment de leur transmission un état des connaissances sur les risques d'inondation et doivent orienter la réflexion des collectivités territoriales sur l'aménagement de leur territoire*** » et que, par conséquent, « *ils doivent également inciter ces*

collectivités à apprécier les conditions de délivrance des autorisations en droit des sols au regard des impératifs de sécurité publique, en application notamment de l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme ».

Votre rapporteur s'inquiète particulièrement de la précision apportée par le ministre s'agissant de la responsabilité pénale encourue par les élus locaux : *« sur ce même plan pénal (a-t-il indiqué) et en application du même article 121-3, le juge pénal pourrait qualifier de **faute caractérisée ayant exposé la vie d'autrui à un risque d'une particulière gravité qui ne pouvait être ignorée, la délivrance d'un permis de construire dans une zone identifiée comme soumise à un risque d'inondation important** ».*

On aboutit donc à cette situation ubuesque dans laquelle des documents indicatifs élaborés par l'État sans concertation avec les maires sont susceptibles d'engager la responsabilité pénale de ces derniers, sans qu'ils soient informés des éventuelles modifications que les services de l'Etat sont amenés à apporter !

Cette situation est d'autant plus préoccupante que, interrogé par votre rapporteur, le responsable du programme « prévention des risques naturels » du ministère a indiqué souhaiter étendre au maximum la couverture du territoire des communes par les atlas des zones inondables.

Soulignant que les directions départementales de l'équipement (DDE) bloquent purement et simplement toute construction située dans une zone figurant dans un atlas, votre rapporteur estime que, **si les services de l'État n'ont pas de lecture commune, les maires ne pourront plus assumer leurs responsabilités.**

b) L'élaboration des PPRI : pour le rétablissement d'une véritable concertation entre les élus et l'administration.

Votre rapporteur regrette que les mesures d'un PPRI se résument, dans la majorité des cas, à l'établissement de servitudes restrictives en matière d'usage de sol qui conduisent à des diminutions conséquentes des zones constructibles. En effet, elles ne traitent souvent *« ni de protection, ni de prévention ou de sauvegarde, contrairement aux vœux du législateur ».*

Il déplore surtout que l'élaboration de ces plans se fasse sans véritable concertation entre élus et administration : par exemple, des études techniques sont effectuées sur les communes par des bureaux d'études mandatés par les administrations de l'Etat, *« sans que les maires en soient même informés ».*

Le rétablissement effectif de la concertation entre élus et administration permettrait, selon votre rapporteur, d'améliorer les conditions de sécurité pour les personnes et les biens exposés au risque d'inondation. En cas de conflit, la décision doit revenir au juge administratif.

C'est la raison pour laquelle il se réjouit que son collègue, le sénateur Alain Dufaut, ait déposé une proposition de loi tendant à modifier les

conditions d'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles relatifs aux inondations.

Cette proposition de loi recommande en particulier que les dispositions des PPRI soient établies dans le cadre d'une compétence partagée et que les collectivités ne soient plus consultées pour avis simple mais pour avis conforme.

Le projet de plan et ses annexes doivent, selon les termes de la proposition de loi, être soumis à une enquête publique qui a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions. Au cours de cette enquête, les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer, qui ont reçu l'aval de leur conseil municipal, seraient entendus.

Selon l'auteur de la proposition de loi, une réunion de concertation entre le préfet et les élus doit ensuite être organisée pour débattre sur les suites à donner au rapport et aux conclusions motivées du commissaire enquêteur. Il précise : *« doivent être considérés le caractère réaliste des mesures envisagées et leur proportionnalité par rapport à la gravité et l'intensité du risque ainsi que les modalités et conditions de révision du plan de prévention des risques »*.

A l'issue de cette enquête et de cette réunion de concertation, le plan de prévention des risques naturels prévisibles doit être approuvé par arrêté préfectoral.

Dans le même temps, la responsabilité des décisions relatives à ces plans de prévention serait elle aussi partagée entre les élus et le préfet. Pour votre rapporteur, cette responsabilité paraît légitime, dans la mesure où les élus sont prêts à l'assumer, si cela stabilise les règles en la matière.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 9 novembre 2005**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Ambroise Dupont sur les crédits pour 2006 de la mission «écologie et développement durable»**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

Dans la continuité des propos du rapporteur, **Mme Annie David** a déploré la baisse des crédits de paiement affectés au réseau des réserves naturelles de France et a demandé des précisions au sujet de la réaffectation d'une partie des crédits du Conservatoire du littoral en leur faveur.

Elle a ensuite demandé des explications sur la mise en œuvre concrète du principe de fongibilité asymétrique des crédits.

Elle s'est enfin interrogée sur les possibilités de développer le transport fluvial pour pallier l'encombrement des voies de transport terrestre.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, a informé la commission que le responsable du programme «Gestion des milieux et biodiversité» s'était engagé à ce qu'aucun nouveau gel de crédits n'intervienne sur la ligne budgétaire consacrée aux réserves naturelles jusqu'à la fin de l'année 2005.

Il a expliqué que, les recettes du Conservatoire du littoral ayant été stabilisées par l'affectation d'une nouvelle taxe sur les navires, le montant des crédits inscrits à son budget, soit 7,4 millions d'euros, pouvait être affecté à d'autres actions. Dans un tel esprit, la commission des finances a adopté un amendement tendant, d'une part, à utiliser une partie de ces crédits (3,45 millions d'euros) au profit du renforcement des effectifs de l'inspection des sites classés et, d'autre part, à annuler le montant restant.

Considérant que l'absence de crédits d'investissement en faveur des réserves en 2002 et 2003 notamment et que la baisse continue des crédits de paiement avait mis les gestionnaires de ce réseau d'espaces protégés en grande difficulté, il a estimé souhaitable de rétablir le montant des crédits annulés par la commission des finances, soit 3,44 millions d'euros, afin de renforcer les ressources disponibles du réseau.

Quant à la possibilité de développer le transport fluvial sur les grands fleuves, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il envisageait la possibilité de mener une réflexion plus approfondie sur les

différentes modalités de valorisation des richesses de chacun des grands fleuves français, à l'image du travail mené sur la Loire lors d'un précédent rapport budgétaire.

M. Philippe Richert a insisté sur l'importance du maintien de la biodiversité sur le territoire français, estimant que la focalisation de l'attention sur la sauvegarde du littoral au cours des dernières années avait conduit à minorer les enjeux liés aux richesses des territoires.

A cet égard, il a salué l'action des conservatoires des régions, dont certains participent même à la gestion des réserves naturelles.

Souscrivant à ces propos, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a considéré que l'utilisation par les départements de la taxe additionnelle à la taxe d'équipement pour acquérir et protéger certains domaines était une piste intéressante.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a donné **un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ecologie et développement durable »**.