

N° 68

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 9

**ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

*Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

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

**Sénat : 67 (2002-2003)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVERTISSEMENT</b> .....	4
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>A. UNE EXÉCUTION 2001 CRITIQUABLE ET CRITIQUÉE, QUI CONFIRME LES ANALYSES ANTÉRIEURES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
1. <i>Des imputations budgétaires irrégulières</i> .....	5
2. <i>Une sous-consommation des crédits confirmée par la Cour des comptes</i> .....	5
3. <i>Des reports de crédits considérables et croissants</i> .....	9
4. <i>À quoi sert le FNSE ?</i> .....	9
<b>B. UN BUDGET GLOBALEMENT PEU LISIBLE</b> .....	11
1. <i>La nécessaire amélioration de la nomenclature budgétaire</i> .....	11
2. <i>Des indicateurs de résultats peu significatifs</i> .....	12
<b>C. DE NOUVELLES ORIENTATIONS QU'IL FAUT SALUER</b> .....	15
1. <i>La prise en compte des préoccupations liées au développement durable</i> .....	15
2. <i>La Charte de l'environnement</i> .....	16
3. <i>Un audit du ministère</i> .....	17
<b>D. UN RETOUR À PLUS DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE</b> .....	17
1. <i>Des changements de périmètre budgétaire limités</i> .....	17
2. <i>L'investissement privilégié</i> .....	18
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	19
<b>A. L'ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	19
1. <i>L'évolution des crédits alloués à l'environnement depuis 10 ans</i> .....	19
2. <i>L'évolution depuis 1999</i> .....	19
<b>B. LES GRANDES MASSES DU BUDGET EN 2003</b> .....	21
1. <i>Les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable : 22 % de la dépense budgétaire pour l'environnement</i> .....	21
2. <i>La stabilisation des crédits de l'écologie</i> .....	21
3. <i>Le recul légitime des dépenses ordinaires</i> .....	24
4. <i>Au contraire, les dépenses en capital progressent sensiblement</i> .....	24
<b>C. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT</b> .....	26
<b>II. PROTECTION DE LA NATURE, SITES ET PAYSAGES</b> .....	27
<b>A. CRÉATION D'UN RÉSEAU D'ESPACES PROTÉGÉS</b> .....	27
<b>B. LA CONSERVATION, LA GESTION ET LE SUIVI DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE ET PAYSAGÈRE</b> .....	28
<b>III. PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES</b> .....	30
<b>A. LES DOTATIONS DE LA DIRECTION DE L'EAU</b> .....	30
<b>B. LES CRÉDITS COMPLÉMENTAIRES DU FNSE</b> .....	33

<b>IV. PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES</b> .....	36
<b>A. LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS INDUSTRIELLES</b> .....	36
<b>B. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS</b> .....	37
<b>C. LA PRÉSERVATION DE LA QUALITÉ DE L’AIR</b> .....	37
<b>D. LA LUTTE CONTRE LE BRUIT</b> .....	37
<b>E. LES DOTATIONS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS</b> .....	38
1. <i>L’ADEME</i> .....	38
2. <i>L’INERIS</i> .....	39
3. <i>L’IRSN</i> .....	39
<b>V. SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES</b> .....	40
<b>A. DES EFFECTIFS ENFIN STABILISÉS</b> .....	42
<b>B. LES PRINCIPAUX AXES FINANCÉS PAR L’AGRÉGAT</b> .....	43
1. <i>La montée en puissance des structures récentes</i> .....	43
2. <i>La promotion de la Charte de l’environnement</i> .....	43
3. <i>La contribution de la France au programme des Nations-Unies pour l’environnement (PNUE)</i> .....	44
4. <i>L’approfondissement du partenariat avec les associations</i> .....	44
5. <i>La poursuite de la mise en place de l’Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)</i> .....	44
6. <i>Le développement d’un système d’observation environnementale</i> .....	44
7. <i>L’institut français de l’environnement (IFEN)</i> .....	44
8. <i>L’INERIS</i> .....	45
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	46
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	53
<b>ANNEXES</b> .....	55

## **AVERTISSEMENT**

Votre rapporteur spécial tient à faire observer que le ministère de l'écologie et du développement durable n'a respecté ni la lettre ni l'esprit de l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, concernant l'envoi des réponses aux questionnaires budgétaires.

En effet, d'après ces dispositions, la totalité des réponses à son questionnaire budgétaire aurait dû lui être communiquée pour le 10 octobre. Pourtant, à cette date, 49 % des réponses lui avaient été adressées. Au 25 octobre, ce taux de réponse atteignait 92 %.

À la date de publication du présent rapport, 3 réponses ne lui ont toujours pas été communiquées.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### **A. UNE EXÉCUTION 2001 CRITIQUABLE ET CRITIQUÉE, QUI CONFIRME LES ANALYSES ANTÉRIEURES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

#### **1. Des imputations budgétaires irrégulières**

Votre rapporteur spécial rappelle que la Cour des comptes a relevé, dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 2001, des imputations budgétaires irrégulières sur ce qui était alors le budget de l'environnement.

#### **Des imputations budgétaires irrégulières : l'exemple du plan POLMAR**

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, a relevé la persistance de la mauvaise imputation des crédits alloués aux plans POLMAR, inscrits au titre V, sur le chapitre 57-10 « Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles » du budget de l'environnement. Or, ces crédits constituent essentiellement des dépenses de fonctionnement et non des dépenses en capital.

Cette appréciation est d'ailleurs confirmée par le fait que l'ouverture des crédits du chapitre 57-10 est gagée par une annulation de crédits inscrits au chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des charges communes. La Cour note ainsi que « *le fonds POLMAR devrait donc figurer plutôt au titre III qu'au titre V, quitte à l'inscrire systématiquement à l'état H pour que les crédits soient reportables* ».

#### **2. Une sous-consommation des crédits confirmée par la Cour des comptes**

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001<sup>1</sup>, note que « *le budget du ministère de l'environnement est encore en 2001 un des budgets de l'Etat ayant la plus forte croissance : il augmente de 9 % en loi de finances initiale, après avoir augmenté de 8,6 % en 2000* ».

---

<sup>1</sup> Depuis son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour des comptes présente, de façon encore expérimentale, les crédits de certains départements ministériels sous la forme de « synthèses ministérielles ». Cette année-là, elle avait ainsi analysé les crédits de l'environnement. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes a procédé à une actualisation de ses observations.

Ainsi, si les crédits initiaux se sont établis à 716 millions d'euros, les crédits disponibles, quant à eux, se sont élevés à 1.103,9 millions d'euros - essentiellement du fait de **reports de crédits élevés**.

**Cette forte progression est toutefois avant tout une illusion, maintes fois dénoncée par votre rapporteur spécial, en raison du très faible taux de consommation des crédits, de l'ordre de 50 %. La Cour des comptes** note ainsi que le budget de l'environnement « *a très peu augmenté en 2001 par rapport à 2000* », et « *au regard de cette sous-consommation chronique, [...] s'interroge sur la sincérité du budget de l'environnement* ».

#### **La sous-consommation des crédits : des explications divergentes**

- **Le ministère** a indiqué à votre rapporteur spécial que la sous-consommation des crédits tient à des « *raisons conjoncturelles* » : création d'une nouvelle direction, la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale ou encore le manque de formation des agents face aux procédures comptables. Mais, « *comme toutes les raisons conjoncturelles, celles-ci sont appelées à disparaître* ».

- **L'ancien contrôleur financier central** du ministère s'est quant à lui montré plus sévère, pointant davantage des raisons structurelles : il a en effet indiqué que cette sous-consommation récurrente tenait à **deux facteurs principaux** :

- **la mauvaise organisation du ministère** : il a ainsi donné l'exemple du chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services » qui a fait apparaître une non-consommation de crédits à hauteur de près de 23 millions d'euros en 2001, alors que cette somme avait précisément été inscrite à la demande des services ;

- **l'incapacité des services du ministère à planifier leurs besoins et leurs tâches** : ainsi, en 2001, la direction de la prévention de la pollution et des risques a procédé au report, à hauteur de 18 millions d'euros, de crédits alloués à la lutte contre le bruit, à l'insonorisation de logements en particulier : cette situation résulterait avant tout de l'absence de publication des décrets nécessaires à l'utilisation de ces crédits, d'une mauvaise coordination entre ministères et de mésententes au sein même des services du ministère de l'environnement.

En effet, les dépenses nettes n'ont atteint que 556,6 millions d'euros, soit un **taux de consommation de 50,4 %** (après 47,3 % en 2000), soit 87,7 % pour les dépenses ordinaires et 24,9 % pour les crédits de paiement : **le préjudice subi par les dépenses d'investissement au cours de la dernière législature se retrouve également dans le domaine de l'environnement !**

Le tableau ci-dessous récapitule, au niveau des titres, le taux de consommation des crédits en 2001 et pour le 1<sup>er</sup> semestre 2002 :

(en millions d'euros)

	LFI 2001	Dotation 2001	Taux de consommation	LFI 2002	Dotation 2002	Taux de consommation 1er semestre 2002
Titre III	225,9	137,1	77,80%	262,4	155,3	15,10%
Titre IV	300,8	311,6	91,90%	368,6	393,1	37,50%
Titre V	37,4	127,5	67,10%	24,1	65,7	14,20%
Titre VI	152,2	528,5	14,70%	132,3	565,1	12,50%

Source: ministère de l'écologie et du développement durable.

Il convient du reste de constater que la faiblesse du taux de consommation des crédits tient au non versement des subventions de l'ADEME<sup>1</sup>, « dont les ressources antérieures encore disponibles étaient insuffisantes » note la Cour.

**La Cour des comptes en conclut que « le ministère de l'environnement continue d'être en état de sous-consommation chronique ».**

D'ailleurs, le taux de consommation des crédits de l'environnement s'élève à 48 % lorsqu'il est procédé à une consolidation du budget de l'environnement avec le fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE).

Le compte rendu de gestion budgétaire du budget de l'environnement en 2001 comporte des informations très intéressantes quant aux **enseignements qu'il convient de tirer de la budgétisation initiale des crédits de ce département ministériel par le gouvernement précédent.**

Ce document, important dans le cadre de la réforme budgétaire en cours, montre que **le budget de l'environnement a été utilisé au cours des dernières années comme un « leurre budgétaire »**, comme l'a d'ailleurs confirmé la Cour des comptes.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale ont été modifiés par **plusieurs mouvements réglementaires** :

- deux annulations de crédits, aux mois de mai et novembre, portant, au titre du contrat de gestion 2001, sur 57,2 millions d'euros ;

<sup>1</sup> Les crédits de paiement de l'ADEME représentent 61 % des crédits de paiement ouverts au titre du budget de l'environnement, et 36 % des crédits ouverts, comme le souligne le compte rendu de gestion budgétaire 2001.

- les reports de la gestion 2000, soit 513,83 millions d'euros ; la Cour des comptes souligne à ce propos que *« le montant des reports demeure très élevé pour 2002, il est même supérieur à celui de 2001 »* ;

- le rattachement de fonds de concours, pour un total de 8,79 millions d'euros ;

- des transferts et répartitions de crédits, pour un montant de - 88,12 millions d'euros.

Le contrôleur financier central, dans son rapport susmentionné sur la gestion 2001, note d'ailleurs que *« le budget du ministère de l'environnement est, traditionnellement, fortement affecté par les diverses mesures intervenues en cours d'exercice »*.

L'analyse au niveau des agrégats est éclairante.

#### **Agrégat 21 – Protection de la nature, sites et paysages**

Les modifications de crédits apportées en cours d'année résultent des reports de crédits, pour 24,7 millions d'euros, et d'annulations, à hauteur de 0,76 million d'euros. Des difficultés de gestion sont apparues sur les titres V et VI : selon le compte rendu de gestion budgétaire, *« il s'agit du retard pris dans le classement des sites au titre du programme NATURA 2000 à la suite de l'annulation par le Conseil d'Etat de près de la moitié des 1.100 propositions »*.

#### **Agrégat 22 – Protection de l'eau et des milieux aquatiques**

Les crédits initiaux de cet agrégat ont été modifiés en raison de reports de crédits non mandatés de l'exercice précédent, pour 83,8 millions d'euros, du rattachement de fonds de concours, soit 1,07 million d'euros, et d'annulations d'un montant de 7,61 millions d'euros. Le compte rendu de gestion budgétaire explique la sous-consommation des dépenses en capital *« par les reports importants liés à la réalisation des travaux financés dans le cadre du plan POLMAR et à l'apurement de la situation née de la création du FNSE en tant que compte spécial du Trésor »*.

#### **Agrégat 23 – Prévention des pollutions et des risques**

Les crédits de cet agrégat ont subi d'importantes modifications liées à des reports d'un montant de 368,2 millions d'euros et à des annulations portant sur 29,6 millions d'euros. Ils présentent un taux de consommation particulièrement faible, de 38,8 %, dont 62,7 % sur le titre III et 1,5 % sur le titre VI ! Il convient de noter que cette situation résulte de dysfonctionnements administratifs : en ce qui concerne le titre III, la faible consommation *« est due au fait que les mandatements ne peuvent être effectués avec certitude qu'au second semestre, après la mise au point des opérations. Les retards dans cette dernière phase conduisent à des reports importants de paiement »* ; pour ce qui concerne le titre VI, la quasi absence de consommation résulte de la situation financière de l'ADEME exposée ci-dessus. En outre, *« le retard pris dans la mise au point des textes réglementaires permettant la mise en oeuvre du programme de résorption des points noirs au titre des nuisances sonores a été un autre facteur de faible consommation »*. **Ce sont donc les insuffisances des services du ministère de l'environnement qui sont à l'origine de la faible consommation des crédits dont ils disposent !**

#### **Agrégat 31 – Soutien aux politiques environnementales**

Cet agrégat a fait l'objet de mouvements de crédits d'un montant important en cours d'année : - 108,5 millions d'euros au titre de transferts de crédits de rémunération, 68,6 millions d'euros de reports, 2,1 millions d'euros au titre de fonds de concours, 0,65 millions d'euros suite à diverses répartitions et des annulations d'un montant de 6,8 millions d'euros. Ici également, le taux de consommation est faible : 68,5 %. Le compte rendu de gestion budgétaire indique que *« les crédits de paiement du titre V [...] connaissent un taux en forte progression marquant l'arrivée à maturité de plusieurs projets immobiliers importants »* : ce taux n'est pourtant que de 47,5 % !

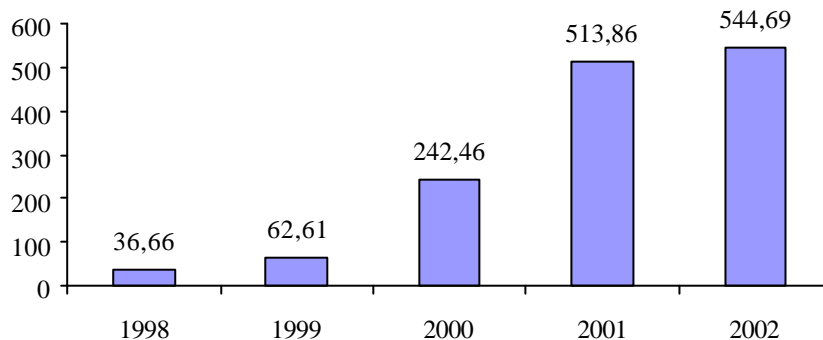


### 3. Des reports de crédits considérables et croissants

Au cours de la précédente législature, le budget de l'environnement a, paraît-il, constitué une priorité budgétaire. Il est vrai qu'il avait bénéficié de mesures nouvelles d'un montant, t considérable.

Votre rapporteur spécial doit toutefois apporter un fort tempérament à cette illusion, tant étaient considérables, et croissants, les reports de crédits de l'année précédente : s'établissant à 36,66 millions d'euros en 1998, ils sont passés à 544,69 millions d'euros en 2002, soit une **progression de 1385,8 % au cours de cinq exercices budgétaires !**

Montant des reports de crédits de l'année précédente au cours  
des 5 derniers exercices  
(en millions d'euros)



### 4. À quoi sert le FNSE ?

L'année dernière, votre rapporteur spécial avait dénoncé « *l'hypocrisie du financement de la politique de l'eau* », et écrivait : « *l'instauration du FNSE constitue le moyen de faire payer la politique de la direction de l'eau par les agences de l'eau. Les crédits de la direction de l'eau ont été réduits drastiquement, le prélèvement du FNSE sur les agences a été revalorisé* ».

**Cette situation conduit votre rapporteur spécial à s'interroger sur l'utilité du FNSE, d'autant plus qu'elle semble perdurer.**

L'ancien contrôleur financier central du ministère a d'ailleurs indiqué à votre rapporteur spécial qu'il était « *difficile de définir l'activité du fonds* ». Cette appréciation paraît d'autant plus fondée que le fonds a versé, en 2002, une subvention au Conseil supérieur de la pêche ! Pourquoi une telle

subvention n'est-elle pas inscrite au budget général alors qu'il s'agit à l'évidence de financer une mission de service public ? Cette anomalie tendrait à démontrer que **le FNSE a été institué avant que n'auraient été définies ses missions**.

**Par ailleurs, le fonctionnement du fonds, effectif à compter de 2001, paraît peu optimal<sup>1</sup>.** Si le fonds est doté d'un comité consultatif chargé par le décret n° 2000-953 du 22 septembre 2000 d'assister le ministre, il convient de souligner que ce comité s'est réuni de façon aléatoire, et jamais au cours de l'année 2002.

**La gestion financière du FNSE n'est guère meilleure.** Dans son rapport sur la gestion 2001, le contrôleur financier central note que le budget du fonds « *démontre que face à 132,13 millions d'euros de ressources, 36,79 millions d'euros seront à reporter, soit plus que la dotation de la LFI de l'année* ».

Des montants importants ont fait l'objet de reports de crédits, près de 95 millions d'euros en 2001 et plus de 91 millions d'euros en 2002.

#### **Les raisons des reports selon le ministère**

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial par le ministère, « *ce faible niveau de consommation s'explique par la création récente du fonds en 2000. L'exercice 2000 a en effet correspondu à l'année de mise en place des crédits et des procédures, ce qui a entraîné une faible consommation des crédits et engendré dès la fin de l'exercice 2000 des reports importants. Le FNSE se trouve donc engagé dans un processus de résorption des reports. Ce processus nécessite plusieurs années, ce qui explique qu'au début de la gestion 2000, il existe encore des reports élevés* ».

Quant à la Cour des comptes, elle rappelle que le taux de consommation du FNSE s'est établi à 28 % en 2001, soit au même niveau que l'année précédente, et indique que, « *sur l'ensemble des années 2000 et 2001, les agences de l'eau ont versé 152,5 millions d'euros au FNSE qui n'en a utilisé que 56,6 millions* ». Elle conclut : « *l'affectation de ces ressources au budget général aurait sans doute permis une meilleure utilisation* ».

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, la section A du fonds national de l'eau, le fonds national de développement des adductions d'eau, obéit à des règles de fonctionnement différentes.

## **B. UN BUDGET GLOBALEMENT PEU LISIBLE**

### **1. La nécessaire amélioration de la nomenclature budgétaire**

La lecture de l'annexe « Services votés Mesures nouvelles » au projet de loi de finances pour 2003 consacrée au budget de l'écologie et de l'environnement durable est indéniablement déconcertante, en raison du **manque objectif de lisibilité des documents budgétaires.**

**La nomenclature retenue, en effet, ne permet pas - ou mal - d'identifier la plupart des mesures financées par ce budget.**

L'intitulé de la plupart des chapitres et articles budgétaires reste extrêmement général, voire ambigu, et il est rare que l'intégralité d'un chapitre soit consacrée au financement d'une seule action.

De surcroît, de nombreux chapitres, qu'il s'agisse de dépenses ordinaires ou de dépenses en capital, portent le même intitulé, notamment « Protection de la nature et de l'environnement », ou « Prévention des pollutions et des risques » - soit le même intitulé que l'agrégat 23 lui-même -, ce qui, s'agissant de ce budget, n'apporte que peu d'éclaircissements sur l'objet et le champ des politiques publiques mises en oeuvre.

Or, la même annexe comporte des **informations écrites** relatives aux politiques conduites, qui sont **très difficilement rapprochables des informations chiffrées fournies par la nomenclature budgétaire.**

Par exemple, l'agrégat 21 « Protection de la nature, sites et paysages » comporte 7 chapitres budgétaires et 18 articles effectivement dotés. Or, sur la base de cette nomenclature, ce ne sont pas moins de 14 dispositifs, répartis en deux actions, qui sont financés. Dans ces conditions, il est quasiment impossible d'identifier, à la lecture, le coût de chacun de ces 14 dispositifs.

Dès lors, votre rapporteur spécial, notamment en vue de l'entrée en vigueur définitive de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et de l'établissement de programmes, ne peut qu'encourager le ministère à engager le plus rapidement possible une amélioration de la lisibilité de la nomenclature budgétaire, celle-ci n'étant pas qu'un outil technique à l'usage des bureaux ministériels. **La légitimité d'une politique publique est d'autant plus grande qu'elle est comprise, et donc présentée de façon claire et accessible au plus grand nombre.**

## 2. Des indicateurs de résultats peu significatifs

Afin d'améliorer l'information du Parlement, les « bleus » budgétaires comportent, depuis maintenant plusieurs années, des indicateurs d'activités et de résultats associés à des objectifs.

Or, le budget de l'écologie et du développement durable présente des indicateurs d'une qualité très inégale, mais globalement médiocre, voire franchement mauvaise. **Surtout, ils ne permettent pas d'apprécier véritablement les résultats des politiques publiques environnementales ni, a fortiori, leurs performances.** Ici encore, votre rapporteur spécial ne peut qu'exprimer son inquiétude devant cette situation, que la politique conduite au cours de la précédente législature n'a pas contribué à améliorer.

**Cette observation lui a malheureusement été confirmée par l'ancien contrôleur financier central du ministère**, en fonction jusqu'au début du mois d'octobre dernier, qui lui a indiqué « *ne pas avoir eu l'impression que les efforts financiers [réalisés en faveur de l'environnement] aboutissent à des résultats tangibles* », et a estimé que « *les objectifs quantitatifs n'étaient pas la traduction de véritables besoins* ». Il a eu par ailleurs à déplorer l'absence de tableaux de bord et d'indicateurs de résultats socio-économiques pertinents.

**Le « bleu » fournit de très nombreuses illustrations de ce manque de pertinence des indicateurs, voire des objectifs eux-mêmes.**

- **Certains objectifs et résultats suscitent le scepticisme.**

Ainsi en est-il de celui consistant à réaliser dans chaque département un « atlas de la composante des paysages ». À l'aune des chiffres qui suivent, il convient de s'interroger sur la prévision retenue pour 2001, tant elle apparaît peu cohérente avec la progression régulière retenue sur la période 2000 à 2005 :

Indicateurs de résultats	2000	2001		2002	2003	2005
		Prévision	Résultat			
Nombre d'Atlas du paysage	46	86	48	53	58	68

Source : PLF 2003 - "bleu" écologie et développement durable.

- **Des résultats affichés peuvent ne pas sembler crédibles eu égard aux évolutions passées.**

Par exemple, le nombre d'hectares protégés dans les zones centrales des parcs nationaux n'a pas évolué entre 2000 et 2003, mais serait multiplié par 10 entre 2003 et 2005. Cet objectif, même si le gouvernement estime qu'il serait atteint grâce à la création de trois nouveaux parcs en 2004 (Iroise, Guyane et Réunion), semble peu crédible.

Indicateurs de résultats	2000	2001		2002	2003	2005
		Prévision	Résultat			
Nombre d'hectares protégés dans les zones centrales des parcs nationaux	371.246	371.246	371.246	371.246	371.246	3.500.000

Source : PLF 2003 - "bleu" écologie et développement durable.

- **L'aspect purement quantitatif de certains objectifs ne laisse pas de s'interroger sur la pertinence de ceux-ci.**

Ainsi, envoyer, sur la base de l'inventaire français de Natura 2000, « en nombre suffisant à la Commission européenne », des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire, ne dit rien de la qualité des sites retenus<sup>1</sup> et s'apparente plutôt à une volonté de « faire du chiffre » :

Indicateurs de résultats	2000	2001		2002	2003	2005
		Prévision	Résultat			
Nombre de sites envoyés à la Commission européenne	1 029	1 100	1 109	1 270	1 300	1 300

Source : PLF 2003 - "bleu" écologie et développement durable.

- **L'affichage d'objectifs peut ne tirer aucune conséquence du fait que plusieurs d'entre eux ne sont purement et simplement pas atteints.**

Ainsi en est-il de l'objectif consistant à atteindre un taux de conformité de qualité des eaux de baignade égal à 100 %. Alors que l'objectif fixé en 2001 de 95 % n'a pas été réalisé (moins de 88 %), le ministère n'en continue pas moins d'afficher des résultats en progression pour les années suivantes.

---

<sup>1</sup> Il convient à ce propos de rappeler que, le 22 juin 2001, le Conseil d'Etat a prononcé l'annulation de 534 propositions de sites Natura 2000 sur les 1.100 sites proposés à la Commission européenne.

Indicateurs de résultats	2000	2001		2002	2003	2005
		Prévision	Résultat			
Taux de conformité de la qualité des eaux de baignade	87,6 %	95 %	87,6 %	95 %	98 %	100 %

Source : PLF 2003 - "bleu" écologie et développement durable.

- **D'autres indicateurs de résultats sont renseignés avec une évidente fantaisie.**

Par exemple, le nombre d'autorisations délivrées et de déclarations traitées, au titre de la police de l'eau, est prévu en augmentation constante d'ici 2005. Pourtant, le résultat de l'année 2001, par rapport à la prévision, n'est pas connu.

Indicateurs de résultats	2000	2001		2002	2003	2005
		Prévision	Résultat			
Nombre d'autorisations délivrées et de déclarations traitées	21 469	22 000		23 000	24 000	25 000

Source : PLF 2003 - "bleu" écologie et développement durable.

À l'inverse, il peut arriver, comme pour la collecte des déchets ménagers, que le résultat soit connu, mais pas la prévision !

Indicateurs de résultats	2000	2001		2002	2003	2005
		Prévision	Résultat			
Collecte sélective des déchets ménagers et assimilés : population sous contrat avec une société agréée	46		52	56,7		60

Source : PLF 2003 - "bleu" écologie et développement durable.

Il arrive également qu'un objectif associé à des résultats soient fixés à moyen terme, sans que les résultats intermédiaires soient précisés.

Par exemple, en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'air, notamment les plans régionaux de la qualité de l'air (PRQA), les plans de protection de l'atmosphère (PPA) et les plans de déplacements urbains (PDU), le ministère connaît les résultats pour 2002 et a fixé des objectifs à atteindre en 2005, mais ne connaît vraisemblablement pas les résultats qu'il escompte pour 2003 ou 2004.

Indicateurs de résultats	2000	2001		2002	2003	2005
		Prévision	Résultat			
Nombre de capteurs installés	2 200	2 300	2 300	2 300		2 500
Nombre de PRQA mis à disposition du public	18	20	20	20		24
Nombre de PPA approuvés	0	5	0	5		30
Nombre de PDU approuvés	42	48	48	50		75

Source : PLF 2003 - "bleu" écologie et développement durable.

Enfin, le ministère n'est pas capable de fournir la moindre information, ni pour le passé ni pour l'avenir, en matière de taux de conformité des eaux brutes destinées à fabriquer de l'eau potable, précisant que cette information est « *non disponible depuis 1998, en raison d'un mouvement social au sein des directions départementales de l'action sanitaire et sociale* »...

Indicateurs de résultats	2000	2001		2002	2003	2005
		Prévision	Résultat			
Taux de conformité des eaux brutes destinées à fabriquer de l'eau potable						

Source : PLF 2003 - "bleu" écologie et développement durable.

### **C. DE NOUVELLES ORIENTATIONS QU'IL FAUT SALUER**

#### **1. La prise en compte des préoccupations liées au développement durable**

Le changement de dénomination du ministère de l'environnement en ministère de l'écologie et du développement durable ainsi que la création d'un secrétariat d'Etat au développement durable traduisent bien les trois axes de la politique de la France en la matière :

- la solidarité entre les générations, le développement durable accordant la priorité à la préservation de la qualité de vie des générations futures ;

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

- l'information, l'éducation et la formation sur les enjeux liés au développement durable.

Ces grandes orientations sont inscrites dans le document-cadre pour l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable, qui avait été adopté en vue du sommet de Johannesburg.

Un travail interministériel va débiter cet automne afin de traduire rapidement sur le terrain cette politique de promotion du développement durable.

#### **Développement durable : le président de la République définit la position de la France**

Au cours du sommet de la Terre qui s'est tenu à Johannesburg, en Afrique du Sud, au début du mois de septembre dernier, le président de la République a appelé à «une *alliance mondiale* » pour le développement durable.

Il a notamment évoqué l'idée d' «*un prélèvement de solidarité sur les richesses engendrées par la mondialisation* » : «*la France souhaite que soit lancée une réflexion concrète sur les modalités possibles d'un prélèvement de solidarité sur les ressources qu'engendre la mondialisation* ». Cette taxe doit permettre «*de financer le développement et la maîtrise des fléaux liés à la globalisation* ».

Le chef de l'Etat a également plaidé pour la création d'une Organisation mondiale de l'environnement.

Appelant de ses vœux une conciliation du développement et de la sauvegarde de l'environnement, il a estimé qu'il était temps de «*conclure l'alliance mondiale pour le développement durable* », et a considéré que les pays développés devaient engager une «*révolution de leurs modes de production et de consommation* ».

## **2. La Charte de l'environnement**

La Charte de l'environnement est un engagement du président de la République, qui vise à **inscrire les principes essentiels de la protection de l'environnement dans un texte adossé à la Constitution**. Le Conseil des ministres du 5 juin dernier a engagé la procédure en vue de son élaboration.

Une commission présidée par M. Yves Coppens, professeur au Collège de France, va réfléchir à la méthode d'élaboration, au contenu et à la portée de la Charte. Elle coordonnera également une large consultation comportant des assises territoriales où seront débattues les différentes orientations possibles.



Sur la base de ces propositions, et après concertation interministérielle, **la ministre de l'écologie et du développement durable présentera un projet de Charte en Conseil des ministres avant le 5 juin 2003**, date de la prochaine journée mondiale de l'environnement.

Concrètement, il pourrait ainsi être donné valeur constitutionnelle à certains principes aujourd'hui de valeur législative, tels que les principes de précaution, d'action préventive, de pollueur-payeur, ou de participation des citoyens à la décision...

### **3. Un audit du ministère**

Votre rapporteur spécial a été informé que la ministre de l'écologie et du développement durable et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire avaient demandé à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'environnement d'effectuer un audit du ministère, portant notamment sur deux points<sup>1</sup> :

- le versement de subventions aux associations ;
- et la mise au point d'une méthodologie permettant au ministère d'appliquer la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Votre rapporteur spécial se réjouit de cette **excellente initiative**, notamment compte tenu des observations qu'il a formulées plus haut.

#### ***D. UN RETOUR À PLUS DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE***

##### **1. Des changements de périmètre budgétaire limités**

Votre rapporteur spécial rappelle que, dans la loi de finances initiale pour 2002, 381 millions d'euros sur les 761 millions inscrits au budget, soit plus de 50 %, résultaient de simples modifications du périmètre budgétaire. C'est ainsi que le gouvernement précédent pouvait, en partie, mettre en avant des progressions considérables du budget de l'environnement.

**Le projet de budget pour 2003 connaît de ce point de vue une stabilité assez grande de son périmètre**, puisque les transferts sont limités à 6,20 millions d'euros, soit seulement 0,8 % des dotations du ministère.

**Votre rapporteur spécial se félicite de la fin de l'utilisation politique de l'environnement.**

<sup>1</sup> La lettre de mission demandant cet audit est annexée au présent rapport.

## 2. L'investissement privilégié

Les efforts budgétaires considérables, quoique en partie virtuels, en faveur du budget de l'environnement au cours des années récentes ont, pour l'essentiel, consisté, non pas à conduire des politiques publiques environnementales mais à renforcer les moyens du ministère et à créer des emplois publics.

De ce point de vue, le rapport établi par le contrôleur financier central près ce ministère, portant sur la gestion 2001, confirme cette priorité.

Pour la cinquième année consécutive, les effectifs du ministère augmentent pour atteindre, hors établissements publics, 3.060 agents, par la création de 300 emplois (soit un accroissement de 10,9 % par rapport à la LFI 2000), selon le détail suivant :

- 108 emplois en administration centrale destinés notamment au renforcement de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, à la création de l'Institut de formation de l'environnement, à la résorption d'emplois précaires, et au renforcement des missions de l'administration centrale du ministère ;
- 192 emplois pour les services déconcentrés selon le détail suivant :
  - . 137 pour les DIREN,
  - . 50 pour la police des installations classées industrielles,
  - . 5 pour la police des installations classées agricoles.

L'évolution sur longue période des effectifs du ministère, hors établissements publics, se présente en finale ainsi :

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
2 351	2 351	2 378	2 412	2 551	2 760	3 060
+ 21 emplois	0	+ 27 emplois	+ 34 emplois	+ 139 emplois	+ 209 emplois	+ 300 emplois
+ 0,9 %	0 %	+ 1,5 %	+ 1,4 %	+ 5,7 %	+ 8,2 %	+ 10,9 %

Source : Rapport annuel du contrôleur financier central - gestion 2001.

**Au contraire, le projet de budget 2003 rompt avec cette augmentation constante du nombre de fonctionnaires et avec la croissance ininterrompue des dépenses de fonctionnement, et, au contraire, met l'accent sur les dépenses d'investissement : + 19,4 % pour les investissements exécutés par l'Etat (titre V) ; + 6,1 % pour les subventions d'investissement accordées pour l'Etat (titre VI).**

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

### A. L'ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT

#### 1. L'évolution des crédits alloués à l'environnement depuis 10 ans

En 10 ans, les crédits consacrés à l'environnement sont passés, en loi de finances initiale, de 252 millions d'euros en 1994 à 768 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit une progression de 204,8 %. **Le budget de l'environnement a donc plus que triplé en dix ans !**

Evolution du budget de l'environnement sur 10 ans

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*	2001*	2002*	2003*
LFI	252	266	267	285	290	603	656	716	769	768
Evolution (en %)		5,56	0,38	6,74	1,75	107,93	8,79	9,15	7,70	-0,13
<b>Crédits ouverts</b>	246	256	268	271	285	651	979	1 105		
Evolution (en %)		4,07	4,69	1,12	5,90	126,83	50,38	12,87		
<b>Dépenses</b>	218	219	237	230	221	406	463	556		
Evolution (en %)		0,46	8,22	-2,95	-3,91	83,71	14,04	20,09		

\* y compris les budgétisations

#### 2. L'évolution depuis 1999

Depuis 1999, les crédits alloués à l'environnement a progressé de 27,3 %.

Evolution du budget de l'environnement à structure constante depuis 1999

(en millions d'euros)

Agrégat	Libellé	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
21	Protection de la nature, sites et paysages	100,85	114,67	110,55	118,11	120,70
22	Protection de l'eau et des milieux aquatiques <i>(rappel FNSE)</i>	40,49	40,32 <i>76,22</i>	42,58 <i>78,00</i>	32,73 <i>83,43</i>	28,35 <i>83,00</i>
23	Prévention des pollutions et des risques <i>dont IRSN</i>	324,27	349,26	376,80 <i>203,44</i>	397,16 <i>241,73</i>	400,71 <i>235,73</i>
31	Soutien aux politiques environnementales <i>dont AFSSE</i>	127,59	151,81	186,40 <i>2,13</i>	213,30 <i>3,43</i>	218,40 <i>2,65</i>
	<b>Total</b>	<b>603,20</b>	<b>656,06</b>	<b>716,33</b>	<b>761,30</b>	<b>768,16</b>

L'augmentation continue du budget consacré au « Soutien aux politiques environnementales » (agrégat 31) sur la période s'explique, selon le ministère, par la montée en puissance des questions environnementales au plan international et dans l'opinion publique. La modernisation et l'augmentation des moyens tant sur le plan humain qu'en matière de fonctionnement ont de ce fait été rendus nécessaires. La poursuite de cette modernisation passe par une professionnalisation des agents et l'optimisation du fonctionnement des services.

**Le ministère de l'écologie et du développement durable s'affirme ainsi comme un ministère de plein exercice, ce qui ne paraît pas à votre rapporteur spécial une évolution nécessairement souhaitable.**

Le renforcement des missions transversales doit permettre de renforcer le socle du ministère et le soutien aux politiques environnementales. L'apparition en 2000 de deux nouvelles structures, la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale et l'inspection générale de l'environnement, a contribué à ce renforcement.

La diminution en 2001 des crédits de la « Protection de la nature, sites et paysages » (agrégat 21) est due au regroupement de tous les crédits de la nouvelle direction des études et de l'évaluation environnementale sur l'agrégat 31 « Soutien aux politiques environnementales ».

La diminution qui affecte la « Protection de l'eau et des milieux aquatiques » (agrégat 22) depuis 2002 est compensée par ailleurs par l'augmentation des crédits inscrits au Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) pour le renforcement des moyens consacrés à la connaissance des données sur l'eau et les milieux aquatiques (+ 46 %) - permettant plus particulièrement de reconfigurer le réseau national de surveillance des eaux souterraines - et à la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole (+ 27 %).

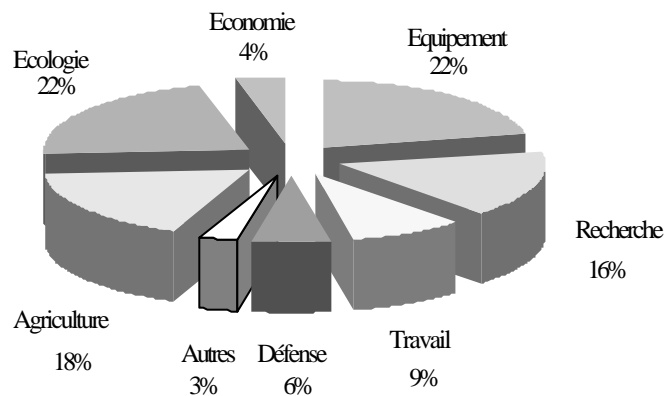
Enfin, le budget consacré à la « Prévention des pollutions et des risques » (agrégat 23) a connu depuis 1999, et la création de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), une augmentation constante. En 2001, la nouvelle augmentation était due au transfert au budget du ministère des crédits de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN). En 2002, il s'agissait du transfert de l'Office de protection contre les rayons ionisants (OPRI) intégré avec l'IPSN à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

## B. LES GRANDES MASSES DU BUDGET EN 2003

### 1. Les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable : 22 % de la dépense budgétaire pour l'environnement

Avant d'aborder la présentation des crédits du ministère de l'écologie et de l'environnement proprement-dits, il convient de rappeler que ceux-ci ne représenteront en 2003 que **22 % de l'effort budgétaire des départements ministériels en faveur de l'environnement**, soit une proportion équivalente à celle du ministère de l'équipement et seulement légèrement supérieure à celle du ministère de l'agriculture (18 %) :

Effort budgétaire des départements ministériels en faveur de l'environnement  
(prévisions 2003)



Source : PLF 2003 - "jaune" environnement.

### 2. La stabilisation des crédits de l'écologie

Les crédits inscrits au budget de l'écologie et du développement durable - nouvelle appellation du ministère de l'environnement depuis le changement de gouvernement consécutif aux échéances électorales du printemps 2002 - s'élèvent à **768,16 millions d'euros pour 2003, soit 0,28 % du budget général**. Il a été à ce titre indiqué à votre rapporteur spécial que l'objectif du gouvernement était, à terme, de porter ces crédits à hauteur de 1 % du budget de l'État, ce dont on peut douter et qui ne paraît pas nécessaire si l'on veut que le ministère continue de jouer un rôle transversal.

Ces dotations sont ainsi **en diminution très légère de 0,16 % par rapport à 2002**, après une progression seulement apparente de 6,3 % cette année-là. Il s'agit donc d'une **stabilisation des crédits** de l'écologie.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS**

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2003
	Dotations 2002	Demandées pour 2003	Dotations 2002	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
<b>TITRE III - Moyens des services</b>							
Personnel.							
Rémunérations d'activité			117 882 928	+233 383	118 116 311	-271 285	115 405 026
Personnel en activité et en retraite.							
Charges sociales			16 489 997	+67 356	16 557 353	-557 090	16 000 263
Matériel et fonctionnement des services			78 687 587	-2 439 184	76 248 403	-1 348 419	74 899 984
Subventions de fonctionnement			47 775 000		47 775 000	+225 000	48 000 000
Dépenses diverses			1 594 403		1 594 403	-660 831	933 572
<b>Totaux Titre III</b>			<b>262 429 915</b>	<b>-2 138 445</b>	<b>260 291 470</b>	<b>-5 052 625</b>	<b>255 238 845</b>
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>							
Action économique. Encouragements et interventions			368 622 906	-775 900	367 867 006	-5 635 342	362 231 664
<b>Totaux titre IV</b>			<b>368 622 906</b>	<b>-775 900</b>	<b>367 867 006</b>	<b>-5 635 342</b>	<b>362 231 664</b>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>631 052 821</b>	<b>-2 894 345</b>	<b>628 158 476</b>	<b>-10 687 967</b>	<b>617 470 509</b>
<b>Titre V - Investissements exécutés par l'Etat</b>							
Equipements administratifs et divers	43 303 000	45 790 000	24 059 000		20 150 000	+8 565 000	28 715 000
<b>Totaux titre V</b>	<b>43 303 000</b>	<b>45 790 000</b>	<b>24 059 000</b>		<b>20 150 000</b>	<b>+8 565 000</b>	<b>28 715 000</b>
<b>Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat</b>							
Equipements administratifs et divers	373 911 000	327 011 000	114 313 000		66 304 000	+55 674 000	121 978 000
<b>Totaux titre VI</b>	<b>373 911 000</b>	<b>327 011 000</b>	<b>114 313 000</b>		<b>66 304 000</b>	<b>+55 674 000</b>	<b>121 978 000</b>
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>423 214 000</b>	<b>372 801 000</b>	<b>138 372 000</b>		<b>84 454 000</b>	<b>+64 239 000</b>	<b>150 693 000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>423 214 000</b>	<b>372 801 000</b>	<b>769 424 821</b>		<b>714 612 476</b>	<b>+53 561 033</b>	<b>768 163 509</b>

Source : PLF 2003 - "bleu" Ecologie et développement durable.

Le budget de l'écologie et du développement durable subit **quelques modifications de périmètre en 2003**, de bien moindre ampleur qu'au cours des années précédentes toutefois :

1 - le transfert, en provenance du budget de l'économie, des finances et de l'industrie, des crédits alloués à la gestion du centre de ressources documentaires : + 279.165 euros ;

2 - le transfert, vers le budget des services généraux du Premier ministre, des 4 emplois et des crédits de fonctionnement de la commission nationale du débat public : - 298.666 euros ;

3 - le transfert, vers le budget des services communs du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, d'1 emploi de technicien supérieur pour l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires : - 28.430 euros ;

4 - le transfert, vers le budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, des crédits destinés au service technique interdépartemental des installations classées de la préfecture de police de Paris : - 140.000 euros ;

5 - le transfert, vers le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du financement des groupes permanents de la direction générale de la sûreté nucléaire et de radioprotection : - 6 millions d'euros.

Au total, l'**impact** de ces cinq transferts de crédits entre sections budgétaires est **de - 6,19 millions d'euros**.

De surcroît, à ces dotations budgétaires *stricto sensu*, il convient d'**ajouter les crédits inscrits au Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE)**, qui constitue la section B du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau » (FNE)<sup>1</sup>, soit **83 millions d'euros en 2003** (36,9 % de l'ensemble des crédits du FNE), en diminution de 0,52 % par rapport à 2002.

**Ainsi, à périmètre constant, et compte tenu des dotations du FNSE, les moyens du ministère de l'écologie et du développement durable s'établissent en 2003 à 857,35 millions d'euros, soit une progression réelle de 0,5 %.**

---

<sup>1</sup> La section A de ce compte d'affectation spéciale constitue le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), qui relève du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

### **3. Le recul légitime des dépenses ordinaires**

En 2002, les dépenses ordinaires avaient progressé de 18 % par rapport à l'année précédente pour s'établir à 631,05 millions d'euros. Cette évolution ne faisait qu'amplifier une tendance observée depuis quelques années.

Les crédits demandés pour 2003 au titre des dépenses ordinaires reculent au contraire de 2,15 %, et s'élèvent à **617,47 millions d'euros**. Ils représentent **80,4 % de l'ensemble du budget** de l'écologie et du développement durable, contre 82 % en 2002 (mais 42 % en 2000).

Cette diminution est plus marquée pour le titre III (en baisse de 2,74 %, après une progression de 14 % en 2002) que pour le titre IV (en recul de 1,73 %, après une hausse de 22 % l'année précédente).

### **4. Au contraire, les dépenses en capital progressent sensiblement**

Alors que, en 2002, **les dépenses en capital** avaient diminué de 27 %, elles **progressent sensiblement en 2003, de 8,90 %, pour atteindre le niveau de 150,69 millions d'euros**. Il s'agit donc, pour des dépenses qui préparent l'avenir, d'un début de rattrapage : il convient en effet de rappeler que, sous la précédente législature, l'investissement avait été systématiquement sacrifié au fonctionnement, y compris dans le domaine de l'environnement (entre 2000 et 2001, le montant des crédits de paiement avait été divisé par deux).

Cette augmentation globale varie toutefois selon les titres : ainsi, les crédits du titre V progressent de 19,37 % (après un recul de 35 % en 2002), tandis que ceux du titre VI augmentent de 6,71 % (après une baisse de 26 %).

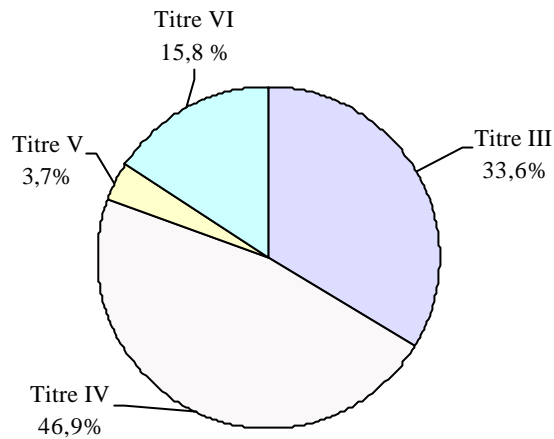
**Les dépenses en capital voient ainsi leur part au sein du budget de l'écologie et du développement durable légèrement croître, passant de 18 % en 2002 à 19,6 % en 2003 (mais 58 % en 2000).**

Quant aux autorisations de programme, elles s'établissent pour 2003 à 372,80 millions d'euros, en retrait de 11,9 %. La diminution est plus sensible sur le titre VI, en baisse de 12,5 %, que sur le titre V, en baisse de 7,1 %.



Le graphique ci-dessous présente, par titre, la répartition des crédits demandés pour 2003 :

### Répartition des crédits par titre en 2003



### Répartition des crédits votés pour 2002 et demandés pour 2003 par titre et évolution

(en millions d'euros et %)

Nature des dépenses	2002	2003	Evolution
<b>Dépenses ordinaires - DO - (titres III et IV)</b>	<b>631,05</b>	<b>617,47</b>	<b>- 2,15 %</b>
. Titre III – Moyens des services	262,43	255,24	- 2,74 %
. Titre IV - Interventions publiques	368,62	362,23	- 1,73 %
<b>Dépenses en capital - CP - (titres V et VI)</b>	<b>138,37</b>	<b>150,69</b>	<b>+ 8,90 %</b>
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	24,06	28,72	+ 19,37 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	114,31	121,98	+ 6,71 %
<b>Total DO + CP</b>	<b>769,42</b>	<b>768,16</b>	<b>- 0,16 %</b>
<b>Autorisations de programme - (titres V et VI)</b>	<b>423,21</b>	<b>372,80</b>	<b>- 11,91 %</b>
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	49,30	45,79	- 7,12 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	373,91	327,01	- 12,54 %

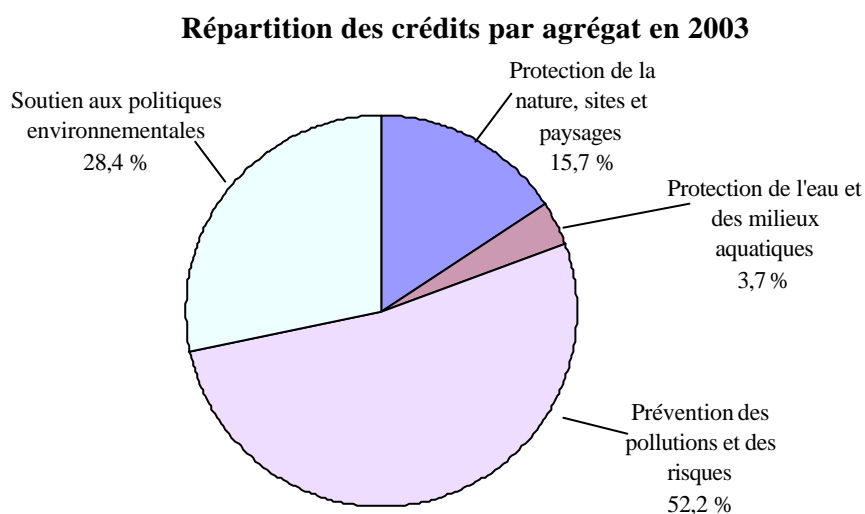
Source : *Projet de loi de finances pour 2003.*

### C. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Le fascicule écologie et développement durable comporte quatre agrégats :

- agrégat 21 - Protection de la nature, sites et paysages
- agrégat 22 - Protection de l'eau et des milieux aquatiques
- agrégat 23 - Prévention des pollutions et des risques
- agrégat 31 - Soutien aux politiques environnementales

Les crédits se répartissent entre ces agrégats de la façon suivante :



#### Répartition des crédits par agrégat (2002-2003)

(en millions d'euros et en %)

	2002	2003	Evolution
Protection de la nature, des sites et des paysages	118,79	120,70	+1,61
Protection de l'eau et des milieux aquatiques	32,67	28,35	-13,22
Prévention des pollutions et des risques	400,82	400,71	-0,03
Soutien aux politiques environnementales	217,15	218,40	+0,58
<b>TOTAL</b>	<b>769,43</b>	<b>768,16</b>	<b>-0,17</b>

Source : projet de loi de finances pour 2003.

## II. PROTECTION DE LA NATURE, SITES ET PAYSAGES

La politique poursuivie dans le cadre de cet agrégat a pour but d'assurer la protection, la gestion et la réhabilitation du patrimoine naturel, des sites et paysages et de la diversité biologique.

Les crédits demandés pour 2003 s'élèvent à **120,70 millions d'euros**, en **augmentation de 1,6 %** par rapport à 2002 (ils avaient alors progressé de 6,8 %). Ils se répartissent en 79,42 millions d'euros de dépenses ordinaires (- 2,8 %) et 41,28 millions d'euros de dépenses en capital (+ 11,3 %).

Ces crédits seront principalement consacrés à la création d'un réseau d'espaces protégés et à la conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère.

### A. CRÉATION D'UN RÉSEAU D'ESPACES PROTÉGÉS

Les crédits alloués à la création d'un réseau d'espaces protégés atteindront **75,5 millions d'euros en 2003**, notamment par le biais de dotations à plusieurs établissements :

- **24,56 millions d'euros pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (-3,6 %)**, dont 7,46 millions d'euros en dépenses ordinaires (+3,7 %) qui contribueront au financement de 4 emplois supplémentaires dont un au titre de la résorption de l'emploi précaire ;

- **34,33 millions d'euros aux parcs nationaux<sup>1</sup> (+2,3 %)**, dont 26,53 millions d'euros en dépenses ordinaires pour financer notamment 19 emplois supplémentaires ainsi que 6 autres au titre de la résorption de l'emploi précaire ;

- **12,7 millions d'euros aux réserves naturelles** : cette augmentation de 8 % permettra d'appliquer la charte du personnel et le soutien du programme d'investissement<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il existe aujourd'hui 7 parcs nationaux : la Vanoise, Port-Cros, les Pyrénées, les Cévennes, les Ecrins, le Mercantour et la Guadeloupe. 3 projets sont à l'étude : la Guyane, l'Iroise et la Réunion.

<sup>2</sup> La France compte 150 réserves naturelles.

## **B. LA CONSERVATION, LA GESTION ET LE SUIVI DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE ET PAYSAGÈRE**

Cette action comporte **deux axes importants** : le Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) et la préservation des sites et des paysages.

• **Le FGMN, qui contribue au financement des politiques contractuelles pour la protection et la gestion des milieux et des habitats naturels, sera doté en 2003 de 42,10 millions d'euros (en augmentation de 4,6 %).**

### **Les crédits du FGMN en 2002 et 2003**

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

*Source : projet de loi de finances pour 2003.*

Sur ce total, 19,8 millions d'euros seront consacrés à l'avancement du **réseau Natura 2000**, qui vise à assurer le maintien, le rétablissement ou la conservation d'espèces et d'espaces naturels reconnus d'intérêt communautaire : ces crédits seront notamment consacrés à l'élaboration des documents d'objectifs et au soutien des activités menées par les propriétaires et les exploitants des sites du réseau.

En effet, les actions conduites par le ministère à ce titre font l'objet d'un contrat entre l'Etat et les partenaires intervenant dans le domaine de l'environnement (collectivités territoriales, agriculteurs, exploitants forestiers...) : le document d'objectif constitue le document de référence de chaque site.

L'objectif pour 2003 est de formaliser et de faire vivre le plus grands nombres de contrats de gestion dans chacun des départements concernés : environ 300 documents d'objectifs devraient être achevés à la fin de l'année 2003.

**Les autres crédits du FGMN** seront affectés de la façon suivante :

- 9,1 millions d'euros alloués aux parcs naturels régionaux et aux réserves de biosphère ;

- 6,9 millions d'euros au titre de la protection et du suivi de la biodiversité, ainsi que de l'initiative française pour les récifs coralliens ;

- 2,1 millions d'euros pour l'inventaire et l'expertise du patrimoine naturel ;

- 1,3 million d'euros consacrés aux conservatoires régionaux des espaces naturels ;

- 1,1 million d'euros au titre du développement du réseau des conservatoires botaniques nationaux ;

- 0,7 million d'euros pour les missions confiées à l'ONF par le contrat d'objectif qui lie cet établissement public à l'Etat ;

- 0,6 million d'euros alloués à l'interface agriculture/environnement et forêt/environnement.

**• La préservation des sites et des paysages va bénéficier de 4,5 millions d'euros (+ 18,4 %).**

Il s'agit de protéger les sites dont la conservation ou la préservation présente, d'un point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général. Dans le cas des « opérations grand site », il peut s'agir de réhabiliter des sites classés comme dégradés.

### III. PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

#### A. LES DOTATIONS DE LA DIRECTION DE L'EAU

Le ministère anime et coordonne la politique publique de gestion qualitative et quantitative durable de l'eau et des milieux aquatiques, en veillant à ce qu'elle s'inscrive notamment dans le cadre fixé par les directives européennes.

En 2003, la direction de l'eau disposera d'une dotation de **28,35 millions d'euros, en retrait de 13,2 %**, après avoir déjà diminué de plus de 23 % en 2002. Il s'agit, en termes budgétaires, du plus petit agrégat du budget de l'écologie et du développement durable, puisqu'il ne représente que **3,7 % de l'ensemble de ses crédits**.

Les dépenses ordinaires reculent de 2,9 %, à 21,47 millions d'euros, et les dépenses en capital diminuent plus encore, de 34,8 %, à 6,88 millions d'euros.

### Les actions de l'Etat en matière de politique de l'eau financées par le budget général

Parmi les 8 actions financées par l'Etat, 3 le sont par le budget général :

- la politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales : le financement de cette action passe essentiellement par le plan Risques et la plan Loire ;

- la police de l'eau et des milieux aquatiques : la police de l'eau et de la pêche est une mission régaliennne de l'Etat, et intervient également pour mettre en oeuvre les directives européennes sur l'eau, la directive « nitrates et eaux résiduaires urbaines » en particulier ;

- la reconquête de la qualité des milieux marins : il s'agit de financer le fonds POLMAR, le fonctionnement du centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) ainsi que les subventions versées aux associations contribuant à la protection des milieux aquatiques.

Les crédits alloués au financement de ces trois actions diminuent, à l'exception de ceux destinés à la police de l'eau et des milieux aquatiques, qui sont stabilisés.

### Dépenses budgétaires en DO + CP

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2000	2001	2002	PLF 2003
Politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales	48	33	17	14
Police de l'eau et des milieux aquatiques	65	41	12	12
Reconquête de la qualité des milieux marins	31	25	4	2
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>99</b>	<b>33</b>	<b>28</b>
<i>dont rattachement de fonds de concours</i>	6			

Source : PLF 2003 - "bleu" Ecologie et développement durable.

Depuis 2000, l'ensemble de ces dotations budgétaires a considérablement diminué, passant de 144 millions d'euros en 2000 à 28 millions d'euros en 2003, soit un recul de 80,6 % en 4 ans.

Le ministère indique que « *les évolutions constatées sur les composantes 2 et 3 depuis 2000 sont liées aux redéploiements découlant de la création du FNSE et organisés au cours des années 2000 et 2001* ».

**Toutefois, même lorsque l'on procède à la totalisation des crédits du budget général et du FNSE, soit 111 millions d'euros en 2003, la diminution reste de 22,9 % depuis 2000. Néanmoins, par rapport à 2002 (83 millions d'euros), ces crédits progressent de près de 34 %.**

Il convient en particulier de souligner la **réduction des crédits destinés à la lutte contre les inondations**, alors que la prévention des inondations d'origine fluviale constitue l'une des priorités du ministère :

- les crédits destinés à la police et à la gestion de l'eau ainsi qu'aux réseaux d'annonce des crues passent de 5,79 millions d'euros à 4,45 millions d'euros (-23,1 %, après - 46 % en 2002)<sup>1</sup> ; il est notamment prévu d'installer à Toulouse un centre technique national d'appui aux services d'annonce des crues ;

- les crédits destinés à la protection des lieux habités contre les inondations en métropole et outremer passent de 3,24 millions d'euros à 2,43 millions d'euros (- 24,8 %, après - 73 % l'année précédente)<sup>2</sup>.

Enfin, la dotation versée au **Conseil supérieur de la pêche** reste fixée à 4,89 millions d'euros, comme en 2002 (elle avait progressé de 345 % cette année-là en raison d'une situation financière difficile qui nécessitait d'en assurer l'équilibre financier).

---

<sup>1</sup> Il convient néanmoins de souligner que la consommation de ces crédits s'est établie à 59,3 % en 2001 et à 5,7 % au premier semestre 2002.

<sup>2</sup> La consommation de ces crédits s'est élevée à 41,9 % en 2001 et à 0,8 % au premier semestre 2002.



Conseil supérieur de la pêche

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	PLF 2003
<b>Dépenses - Total</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>55</b>	<b>61</b>
<i>Fonctionnement</i>	45	47	52	55
<i>Personnel</i>	30	32	37	39
<i>Investissement</i>	2	2	3	3
<b>Ressources - Total</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>55</b>	<b>55</b>
<i>Fonctionnement</i>	44	46	49	56
<i>Subventions du budget de tutelle</i>	9	10	13	20
<i>Taxe piscicole</i>	38	33	34	34
<i>Investissement</i>	2	2	6	2

Source : PLF 2003 - "bleu" Ecologie et développement durable.

Toutefois, les dépenses de fonctionnement représentent une part moins importante de ses dépenses (93,8 % en 2000 et 90,2 % en 2003), bien que les rémunérations y occupent une place croissante (respectivement 62,5 % et 63,9 %). Parmi ses ressources, les subventions prennent une place grandissante (19,1 % en 2000 et 36,4 % en 2003), tandis que le produit de la taxe piscicole diminue (respectivement 80,9 % et 61,8 %) en raison de la diminution du nombre de marins pêcheurs.

**B. LES CRÉDITS COMPLÉMENTAIRES DU FNSE**

À ces crédits, il convient d'ajouter les dotations inscrites au Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), qui constitue la section B du compte d'affectation spéciale n° 902-00 «Fonds national de l'eau» (FNE), créé par l'article 58 de la loi de finances pour 2000. Ce compte est alimenté chaque année par un prélèvement de solidarité sur l'eau, versé par les agences de l'eau.

**Le FNSE sera doté en 2003 de 83 millions d'euros, soit une diminution de 0,5 % par rapport à 2002, dont 81,63 millions d'euros au titre du produit du prélèvement de solidarité pour l'eau<sup>1</sup>, et 1,37 million d'euros au titre de recettes diverses ou accidentelles du FNSE (- 24,1 %)<sup>2</sup>. Les dotations de ce fonds représentent ainsi 36,9 % du FNE.**

<sup>1</sup> Cf. l'article 23 du projet de loi de finances pour 2003.

<sup>2</sup> Participation au titre du programme Saône-Rhin et de l'utilisation des réseaux d'hydrométrie.

Au cours de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a réduit à 40 millions d'euros le prélèvement sur les agences de l'eau au bénéfice du FNSE.

Le Sénat, quant à lui, a préféré, avec l'accord du Gouvernement, prélever l'intégralité des 81,63 millions d'euros, et en affecter 60 millions au FNSE, le reste étant inscrit au budget général.

Ces évolutions sont retracées dans le tableau ci-dessous :

	<b>PLF</b>	<b>Texte AN</b>	<b>Texte Sénat</b>
Montant du prélèvement sur les agences de l'eau	81,63 M€	40 M€	81,63 M€
Affectation FNSE	81,63 M€	40 M€	60 M€
Budget général	0	0	21,63 M€

#### **Les actions de l'Etat en matière de politique de l'eau financées par le FNSE**

Parmi les 8 actions financées par les crédits de cet agrégat, **5 sont assurées par le FNSE :**

- **les systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques :** un plan de modernisation du système d'information sur l'eau a été arrêté afin de mettre en oeuvre la directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;

- **la lutte contre les pollutions diffusées d'origine agricole :** il s'agit de financer le programme national de réduction des pollutions par les produits phytosanitaires engagé en 2000 ainsi que le programme environnemental de couverture hivernale des sols mis en place en 2002 dans le Grand-Ouest ;

- **la solidarité et les péréquations nationales :** ce dispositif de solidarité doit assurer un meilleur équilibre entre les moye,s fin,anciers des six bassins hydrographiques, tout en organisant et regroupant le financement d'actions d'intérêt commun aux bassins ;

- **la préservation et la restauration des milieux naturels aquatiques :** il s'agit de financer les plans migrateurs et la restauration des zones humides ;

- **les structures de la politique de l'eau et la planification :** le FNSE assure le fonctionnement du comité national de l'eau, créé par la loi de 1964.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dépenses du FNSE depuis 2000 :

**Fonds national de solidarité pour l'eau**

*(en millions d'euros)*

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

Source : PLF 2003 - "bleu" Ecologie et développement durable.

Les dépenses supportées par le FNSE progressent de 66,0 % entre le projet de loi de finances pour 2003 et le budget exécuté 2002. Toutefois, cette progression devrait être limitée à 46 % si l'on prend en compte la prévision de dépense en gestion en 2003.

Il a été indiqué à votre rapporteur spécial que cet écart de 10 millions d'euros entre les crédits inscrits et les crédits consommés en gestion tenait à l'inscription d'autorisations de programme qui ne seront pas engagées en 2003.

#### IV. PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

Cet agrégat regroupe les moyens destinés à prévenir les risques industriels et technologiques, les risques naturels, à réduire les pollutions et les nuisances, à contribuer à la maîtrise de l'énergie.

En 2003, les dotations de cet agrégat s'établissent à **400,71 millions d'euros**, soit une quasi-stabilisation (- 0,03 %) par rapport à 2002, où elles avaient progressé de 5 %, et **représentent plus de la moitié du budget de l'écologie et du développement durable (52,2 %)**. Elles sont constituées à 79,5 % de dépenses ordinaires, en recul de 2,2 %, et à 20,5 % de dépenses en capital, en hausse de 9,5 %.

Cet agrégat finance quatre actions, dont l'évolution des crédits est retracée dans le tableau ci-dessous :

##### Dépenses budgétaires

*(en millions d'euros)*

Composantes de l'agrégat	2000	2001	2002	PLF 2003
Prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles		28	34	29
Prévention des risques naturels		14	17	11
Réduction des pollutions et des nuisances et maîtrise de l'énergie		51	264	124
Maîtrise des risques nucléaires et leurs conséquences sur l'homme et l'environnement		188	253	236
<b>Total</b>		<b>281</b>	<b>568</b>	<b>400</b>

Source : PLF 2003 - "bleu" Ecologie et développement durable.

#### A. LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES ET DES POLLUTIONS INDUSTRIELLES

L'explosion de l'usine AZF à Toulouse, le 21 septembre 2001, a bien montré la nécessité de la prévention des risques technologiques.

6,38 millions d'euros sont prévus pour cette politique de prévention : il s'agit de développer des moyens d'investigation et de contrôle, ou de lutter contre différentes formes de pollution chronique. Enfin, 1,8 million d'euros sont consacrés à l'information portant sur les risques technologiques, à l'égard des riverains des installations industrielles en particulier.

## ***B. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS***

Les crédits alloués à la politique de prévention des risques naturels représentent 26,48 millions d'euros, afin notamment de poursuivre l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (15 millions d'euros, dont la moitié provient du fonds de prévention des risques naturels majeurs), l'information préventive (2,6 millions d'euros) et la modernisation des systèmes de connaissance des risques d'avalanche (4,4 millions d'euros).

En outre, environ 12 millions d'euros sont prévus pour réaliser des travaux de prévention (hors lutte contre les inondations), l'objectif fixé étant de permettre à 5.000 communes d'être couvertes par un plan de prévention des risques (PPR) d'ici 2005.

## ***C. LA PRÉSERVATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR***

**21,70 millions d'euros** (en crédits de paiement et autorisations de programme) sont demandés en 2003 au titre de la lutte contre la pollution de l'air.

Le fonctionnement des réseaux de surveillance de la qualité de l'air - cofinancés par l'Etat, les collectivités territoriales et les industriels - mobilisera 16,43 millions d'euros dans le budget pour 2003 et 5,27 millions d'euros seront affectés à la poursuite d'études et d'expertises de réduction des émissions de polluants.

## ***D. LA LUTTE CONTRE LE BRUIT***

**5,93 millions d'euros** (dépenses ordinaires et autorisations de programme) seront consacrés dans le budget pour 2003 à la lutte contre les nuisances sonores, soit une réduction des crédits de plus de moitié.

## ***E. LES DOTATIONS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS***

### **1. L'ADEME**

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) voit son budget de fonctionnement légèrement diminuer, de - 0,8 %, à 29,03 millions d'euros (après une augmentation de 12 % en 2002).

En revanche les crédits de paiement (71 millions d'euros) progressent de 16,4 %, tandis que les autorisations de programme (218 millions d'euros) diminuent de 12,8 %.

#### **Les crédits d'intervention de l'ADEME**

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

Source : projet de loi de finances pour 2003.

Le ministère indique que, « *compte tenu des reports de crédits 2002 dont disposera l'ADEME, ces moyens lui permettront de poursuivre ses programmes opérationnels dans le cadre du contrat de plan pluriannuel conclu avec l'Etat, en les ajustant aux priorités effectives des pouvoirs publics pour l'année 2003* ».

**Votre rapporteur spécial reconnaît son scepticisme quant à cette affirmation. Il apparaît plutôt que les besoins de l'ADEME n'ont pas été lissés :** après une inscription de crédits en très forte augmentation au cours des années récentes, dans un souci d'affichage politique, c'est-à-dire sans lien nécessaire avec les actions entreprises par l'ADEME, lesdits crédits ont

nettement diminué, à tel point que l'accomplissement par cet établissement public de ses missions paraît compromis. Il est donc d'ores et déjà probable que ces crédits vont être fortement augmentés au cours des prochaines années, sauf à ce que l'ADEME revoie ses ambitions à la baisse.

## **2. L'INERIS**

La dotation pour 2003 de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) est portée à **22,97 millions d'euros** en dépenses ordinaires (en augmentation de 6,8 %). Les autorisations de programme s'établissent, comme l'année dernière, à 9,15 millions d'euros.

## **3. L'IRSN**

La loi du 9 mai 2001 a créé un établissement public industriel et commercial, l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), en réunissant l'institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) et l'office de protections des rayons ionisants (OPRI). Il effectue des recherches et des expertises sur les risques liés à la radioactivité et leurs conséquences sur l'homme et l'environnement.

Cet institut aura un budget de près de **235,73 millions d'euros en 2003**. Cette diminution de 2,5 % par rapport à 2002 résulte d'un transfert de crédits à hauteur de 6 millions d'euros au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Cette dotation est répartie ainsi : 150,91 millions d'euros au titre des recherches et expertises ; 54,08 millions d'euros pour les analyses de sûreté réalisées en soutien de la direction générale de sûreté nucléaire et de la radioprotection ; 30,74 millions d'euros de provision pour les charges fiscales.

## V. SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Cet agrégat correspond au périmètre de compétences de deux directions transversales, la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales et la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, qui apportent leur concours à la mise en oeuvre des politiques définies par les autres directions, ainsi qu'aux services de l'inspection générale de l'environnement.

Les dotations demandées à ce titre pour 2003 s'établissent à **218,40 millions d'euros**, en **progression de 0,6 %** par rapport à 2002, où elles avaient crû de 15 %. Elles représentent **28,4 % du budget de l'écologie et du développement durable**, après 28,2 % en 2002 et 21 % en 1999. Elles sont constituées à hauteur de 90,6 % de dépenses ordinaires (- 1,7 % par rapport à 2002) et de 9,4 % de dépenses en capital (+ 29,8 %).

Ces dotations doivent permettre la poursuite de la « *modernisation du ministère [...] par une consolidation de ses missions sur ses métiers de base, ceci afin de favoriser le passage à un véritable service public de l'environnement* ».



Cet agrégat permet de financer cinq actions, dont les crédits, et leur évolution depuis 2000, évoluent de la manière suivante :

**Dépenses budgétaires**

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2000	2001	2002	2003	
				PLF	Prévision de dépense en gestion
<b>Appui aux politiques environnementales</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>18</b>
Communication, documentation, information	3	7	4	6	6
Action internationale	1	3	4	4	4
Partenariat associatif, emploi, éducation, verdissement	7	10	9	8	8
<b>Fonctions support</b>	<b>25</b>	<b>31</b>	<b>55</b>	<b>172</b>	<b>45</b>
Moyens en personnel et formation	1	4	6	131	8
Gestion immobilière et logistique	24	27	49	37	37
<b>Mobilisation de la recherche</b>		<b>12</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
Actions en matière de recherche					
INERIS		2	2	3	3
AFSSE		0	0	1	1
Fonds de la recherche scientifique et technologique		10	9	7	7
<b>Développement d'un système d'information et d'observatoires</b>		<b>7</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
IFEN		7	8	6	6
Réseaux d'observations		8	1	2	2
<b>Intégration de l'environnement dans les politiques publiques</b>		<b>8</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>9</b>
Evaluation environnementale		0	6	7	7
AFSEE			1	2	2
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>78</b>	<b>99</b>	<b>218</b>	<b>91</b>

Source : PLF 2003 - "bleu" Ecologie et développement durable.

**Il convient de bien noter que les crédits inscrits en loi de finances initiale ne correspondent pas aux dépenses effectives en gestion.**

Si plus de 218 millions d'euros sont demandés pour 2003, il est prévu de n'en dépenser en gestion que 91 millions, soit moins de 42 %, ce qui, par rapport à 2002, se traduirait par une diminution de plus de 8 % des crédits de cet agrégat. Comment expliquer un tel phénomène ?

Cet écart concerne la composante « fonctions support ». Il convient en effet de rappeler que le ministère de l'écologie et de l'environnement durable ne dispose pas de ses propres corps de fonctionnaires, ses agents étant issus des corps de fonctionnaires des ministères de l'équipement, de l'agriculture, de l'industrie et de la santé. Les crédits destinés à la rémunération de ces agents sont donc transférés en cours d'exercice aux

ministères gestionnaires. Le ministère ne garde à sa charge que les crédits de rémunération, d'indemnités et de prestations sociales versés aux vacataires, ainsi que la totalité des crédits d'action sociale.

Par ailleurs, les crédits affectés à la gestion immobilière et à la logistique comprennent les crédits de l'administration centrale et des services déconcentrés (DIREN<sup>1</sup> et DRIRE<sup>2</sup>). Les crédits destinés aux DRIRE sont transférés en gestion au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (section industrie).

#### **A. DES EFFECTIFS ENFIN STABILISÉS**

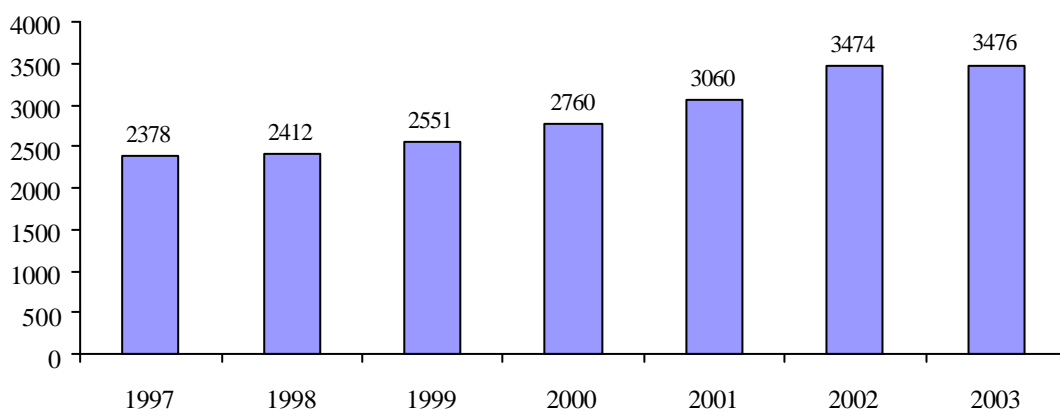
En 2002, la forte augmentation des crédits de cet agrégat résultait principalement de la création de 314 emplois supplémentaires.

En revanche, **en 2003, seuls deux emplois devraient être créés au sein des services du ministère.** Ces créations résultent en fait de transferts de crédits de rémunérations correspondants : 7 emplois proviennent du Centre de ressources documentaires du ministère de l'industrie, tandis que 4 emplois affectés au secrétariat de la commission du débat public sont transférés aux services du Premier ministre et 1 emploi de technicien supérieur l'est vers l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA).

L'effectif budgétaire total du ministère de l'écologie et du développement durable s'établit ainsi en 2003 à **3.476 emplois**, dont 874 en administration centrale et 2.602 au sein des services déconcentrés, **en hausse de plus de 46,2 % par rapport à 1997.**

Il convient de noter une **réduction des crédits de personnel de 5,14 millions d'euros** au titre d'un « *ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels* ».

**Evolution des effectifs du ministère**



Il convient d'ajouter à ces deux emplois budgétaires nouveaux **38 créations d'emplois non budgétaires dans les établissements publics sous la tutelle du ministère** et dont tiennent compte les dotations qui leur sont allouées : 19 emplois dans les parcs nationaux, 4 emplois au conservatoire du littoral, 12 emplois à l'agence française de sécurité sanitaire environnementale, 3 emplois à l'institut français de l'environnement.

## ***B. LES PRINCIPAUX AXES FINANCÉS PAR L'AGRÉGAT***

### **1. La montée en puissance des structures récentes**

En 2002, la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) avait bénéficié de la création de 10 emplois supplémentaires, et l'inspection générale de l'environnement, créée en mai 2000, de 4 emplois nouveaux<sup>1</sup>.

En 2003, **l'institut de formation de l'environnement (IFORE)**<sup>2</sup>, créé en 2001, organisera, pour la première fois, la formation initiale de 300 agents techniques et techniciens de l'environnement, pour un montant de 1,62 million d'euros.

### **2. La promotion de la Charte de l'environnement**

Le projet de Charte de l'environnement, présenté en Conseil des ministres le 5 juin 2002, devrait être adossé à la Constitution.

Une commission de préparation de la Charte devrait, à l'issue d'un long travail de concertation, présenter un projet de texte en juin 2003. **1,6 million d'euros** sont prévus pour financer des outils de communication et d'information en vue de ce débat public.

Il était ainsi prévu de réunir les préfets de région le 12 novembre prochain sur ce sujet, puis d'installer les assises régionales fin janvier/début février. Par ailleurs, 4.000 questionnaires seront très prochainement envoyés auprès de secteurs représentatifs de la population pour interroger les Français sur ce thème.

---

<sup>1</sup> Soit un effectif budgétaire de 16 emplois et un effectif réel de 39 personnes.

<sup>2</sup> Service de formation destiné à apporter une culture commune à l'ensemble des agents du ministère et de ses établissements publics ainsi que la formation technique très spécialisée nécessaire à leur activité (arrêté du 9 juillet 2001).

### **3. La contribution de la France au programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE)**

La France devrait renforcer sa contribution au PNUE, qui s'élèvera à **2,41 millions d'euros** en 2003.

### **4. L'approfondissement du partenariat avec les associations**

En 2003, le ministère apportera son soutien aux associations, à hauteur de **8,1 millions d'euros**. Il convient de noter que des conventions pluriannuelles d'objectifs sont désormais signées entre l'Etat et les associations, dont les objectifs et le contenu ont été définis par une circulaire du Premier ministre du 1<sup>er</sup> décembre 2000, instaurant un partenariat sur trois ans, dans l'attente de changements consécutifs à l'audit des actions du ministère .

### **5. La poursuite de la mise en place de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)**

**2,65 millions d'euros** seront consacrés par le ministère à la poursuite de la mise en place de l'AFSSE<sup>1</sup>, qui doit notamment bénéficier de la création de 12 emplois.

### **6. Le développement d'un système d'observation environnementale**

Cette action est présentée comme l'une des priorités du ministère pour 2003 : **1,95 million d'euros** sont prévus à ce titre. Ces crédits doivent notamment permettre de poursuivre les actions de suivi sur 10 ans des conséquences écologiques de la marée noire consécutive au naufrage de l'Erika.

### **7. L'Institut français de l'environnement (IFEN)**

Le budget de l'IFEN pour 2003 s'établit à **6,21 millions d'euros**, en diminution d'environ 22 %, et prévoit la création de 3 emplois.

---

<sup>1</sup> L'AFSSE est placée sous la tutelle conjointe du ministère de l'écologie et du développement durable et du ministère de la santé.

## **8. L'INERIS**

Cet établissement public, au titre d'un programme d'extension et de modernisation de ses équipements, bénéficie de crédits de paiement d'un montant de **2,65 millions d'euros**, en recul de 13,1 % par rapport à 2002.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 24 octobre 2002, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné les **crédits de l'écologie et du développement durable**, sur le rapport de **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits demandés en 2003 pour l'écologie et le développement durable s'élevaient à 768,16 millions d'euros, en légère diminution apparente de 0,16 % par rapport à 2002. Toutefois, après prise en compte des modifications de périmètre, portant sur 6,19 millions d'euros, et des crédits du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), soit 83 millions d'euros, les moyens du ministère s'établissent à 837,35 millions d'euros, en hausse de 0,5 %. Les dépenses ordinaires, qui représentent 617,47 millions d'euros, reculent de 2,15 % en 2003, après une augmentation de 18 % en 2002, et représentent 80,4 % de l'ensemble du budget, contre 82 % l'année dernière mais 42 % en 2000. Au contraire, les dépenses en capital croissent de 8,90 %, alors qu'elles avaient diminué de 27 % en 2002 : elles atteignent ainsi un niveau de 150,69 millions d'euros, soit 19,6 % du budget, contre 18 % l'année dernière.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a ensuite présenté les quatre principales observations que lui inspire le budget de l'écologie et du développement durable pour 2003.

Il a attiré l'attention sur l'exécution extrêmement critiquable du budget 2001 et a estimé qu'elle confirmait les analyses qu'il avait développées à l'époque. D'une part, certains crédits ont été imputés de manière irrégulière, notamment au titre du plan POLMAR, sur le titre V, alors qu'il s'agissait, pour l'essentiel, de dépenses de fonctionnement. D'autre part, et surtout, la Cour des comptes a une nouvelle fois souligné la sous-consommation des crédits de ce qui était alors le budget de l'environnement, qu'elle qualifie de « chronique ». Elle note ainsi que la forte progression de ces crédits en 2001 s'est accompagnée d'un taux de consommation extrêmement faible, de l'ordre de 50 %, et de 25 % pour ce qui concerne les seuls crédits de paiement, ce qui l'amène à « s'interroger sur la sincérité du budget de l'environnement ». Or, les informations concernant la consommation des crédits au premier semestre 2002 ne sont guère plus encourageantes. Ainsi, les crédits d'intervention (titre IV) n'ont été consommés qu'à hauteur de 37,5 %, et la situation est plus médiocre encore pour les dépenses en capital : 14,2 % pour le titre V et 12,5 % pour le titre VI, soit un taux de consommation global de 12,6 % pour les crédits de paiement, qui tombe à 11,6 % hors Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Le rapporteur spécial, eu égard à ses modalités de financement et de fonctionnement, s'est, enfin, interrogé sur l'utilité du FNSE. Il a noté avoir auditionné l'ancien contrôleur financier central du ministère qui lui a indiqué qu'il était « difficile de définir l'activité du fonds ». Son fonctionnement, effectif à partir de 2001, ne paraît guère optimal, le comité consultatif du fonds chargé d'assister le ministre ne s'étant réuni qu'une fois, au lieu de deux fois par an minimum en droit, sans du reste diffuser le moindre procès-verbal de cette réunion. Sa gestion financière n'est guère meilleure : le taux de consommation de ses crédits ne s'est établi, selon la Cour des comptes, qu'à 28 % en 2001, soit au même niveau que l'année précédente, tandis que d'importants reports de crédits ont eu lieu, près de 95 millions d'euros en 2001 et plus de 91 millions en 2002. La Cour des comptes a d'ailleurs estimé que « l'affectation de ces ressources [le prélèvement sur les agences de l'eau] au budget général aurait sans doute permis une meilleure utilisation ».

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a ensuite considéré que le budget de l'écologie et du développement durable était globalement peu lisible. Les documents budgétaires afférents au budget de l'écologie sont d'un accès objectivement peu aisé. En effet, la nomenclature retenue ne permet pas, ou mal, d'identifier la plupart des mesures financées par ce budget. L'intitulé de la plupart des chapitres et articles budgétaires reste extrêmement général, voire ambigu, et il est rare que l'intégralité d'un chapitre soit consacrée au financement d'une seule action. De surcroît, de nombreux chapitres, qu'il s'agisse de dépenses ordinaires ou de dépenses en capital, portent le même intitulé, notamment « Protection de la nature et de l'environnement », ou « Prévention des pollutions et des risques » - soit le même intitulé que l'agrégat 23 lui-même -, ce qui, s'agissant de ce budget, n'apporte que peu d'éclaircissements sur l'objet et le champ des politiques publiques mises en oeuvre. Il a précisé qu'alors que le « bleu » comporte aussi des informations écrites relatives aux politiques conduites, il est très difficile de rapprocher ces dernières des informations chiffrées fournies par la nomenclature budgétaire : il est dès lors quasiment impossible d'identifier le coût de chacun des nombreux dispositifs financés. Dans ces conditions, et notamment en vue de l'entrée en vigueur définitive de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et de l'établissement de programmes, il a encouragé le ministère à améliorer la lisibilité de la nomenclature budgétaire.

Il a également insisté sur le fait que les indicateurs de résultats fournis dans l'annexe « bleue » étaient peu significatifs. Leur qualité est très inégale, mais globalement médiocre, voire franchement mauvaise. Surtout, ils ne permettent pas d'apprécier véritablement les résultats des politiques publiques environnementales ni, a fortiori, leurs performances. L'ancien contrôleur financier central du ministère a confirmé cette analyse, en indiquant « ne pas avoir eu l'impression que les efforts financiers [réalisés en faveur de l'environnement] aboutissaient à des résultats tangibles », ajoutant que « les objectifs quantitatifs n'étaient pas la traduction de véritables besoins », et déplorant l'absence de tableaux de bord et d'indicateurs de résultats socio-économiques pertinents. Le « bleu » fournit ainsi de très nombreuses illustrations

de ce manque de pertinence des indicateurs, voire des objectifs eux-mêmes : certains objectifs et résultats suscitent le scepticisme ; des résultats affichés peuvent ne pas sembler crédibles eu égard aux évolutions passées ; l'aspect purement quantitatif de certains objectifs ne laisse pas de s'interroger sur la pertinence de ceux-ci ; l'affichage d'objectifs peut ne tirer aucune conséquence du fait que plusieurs d'entre eux ne sont purement et simplement pas atteints ; d'autres indicateurs de résultats sont renseignés avec une évidente fantaisie.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a indiqué que ces critiques portaient essentiellement sur les gestions passées, dont l'actuel gouvernement doit aujourd'hui assumer les conséquences.

Aussi a-t-il estimé que le projet de budget pour 2003 comportait des orientations nouvelles qu'il convenait de saluer. D'abord, le changement de dénomination du ministère de l'environnement en ministère de l'écologie et du développement durable, ainsi que la création d'un secrétariat d'Etat au développement durable, traduisent bien les priorités de la politique de la France en la matière : la solidarité entre les générations ; la réconciliation entre protection de l'environnement et développement économique, social et culturel, à travers une gestion responsable des ressources naturelles ; l'information, l'éducation et la formation sur les enjeux liés au développement durable. Ces grandes orientations sont inscrites dans le document-cadre pour l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable, qui avait été adopté en vue du sommet de Johannesburg. Un travail interministériel va débuter cet automne afin de traduire rapidement sur le terrain cette politique de promotion du développement durable. Ensuite, a-t-il ajouté, une Charte de l'environnement devrait être adossée à la Constitution. Il s'agit d'un engagement du Président de la République, qui vise à inscrire les principes essentiels de la protection de l'environnement dans un texte adossé à la Constitution. Le Conseil des ministres du 5 juin dernier a engagé la procédure en vue de son élaboration, puis, sur la base des propositions d'une commission présidée par M. Yves Coppins, et après concertation interministérielle, la ministre de l'écologie et du développement durable présentera un projet de Charte en Conseil des ministres avant le 5 juin 2003, date de la prochaine journée mondiale de l'environnement. Enfin, la ministre de l'écologie et du développement durable et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire ont demandé à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'environnement d'effectuer un audit du ministère, portant notamment sur deux points : le versement de subventions aux associations, et la mise au point d'une méthodologie permettant au ministère d'appliquer la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Enfin, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, s'est félicité que le projet de budget 2003 renoue avec une certaine sincérité budgétaire. D'une part, les changements de périmètre budgétaire sont limités. Il a en effet rappelé que, dans la loi de finances initiale pour 2002, 381 millions d'euros sur les 761 millions inscrits au budget, soit plus de 50 %, résultaient de simples modifications du périmètre budgétaire, ce qui permettait de mettre en avant des



progressions considérables du budget de l'environnement. Le projet de budget pour 2003 connaît une stabilité assez grande de son périmètre, puisque les transferts sont limités à 6,20 millions d'euros, soit seulement 0,8 % des dotations du ministère. De ce point de vue, il a exprimé sa satisfaction de voir que l'environnement n'était plus utilisé à des fins politiques. D'autre part, l'investissement est privilégié. Les efforts budgétaires considérables, quoique en partie virtuels, en faveur du budget de l'environnement au cours des années récentes avaient, pour l'essentiel, consisté, non pas à conduire des politiques publiques environnementales, mais à renforcer les moyens du ministère et à créer des emplois publics. Au contraire, le projet de budget 2003 rompt avec cette augmentation constante du nombre de fonctionnaires et avec la croissance ininterrompue des dépenses de fonctionnement, et met l'accent sur les dépenses d'investissement : les crédits du titre V progressent de 19,4 % et ceux du titre VI de 6,1 %.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a estimé que l'évolution observée sur les crédits de l'ADEME confirmait ses analyses antérieures. Les crédits de cet établissement public avaient beaucoup augmenté en 2000, essentiellement pour des raisons d'affichage politique, mais ont été très faiblement consommés. Or, faute de lissage de ses crédits, l'ADEME ne peut plus traiter aucun dossier nouveau concernant les déchets ménagers depuis juin 2002.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a constaté que le budget de l'écologie et du développement durable pour 2003 était établi dans la continuité du précédent et que, dès lors, il était indispensable de demander à la nouvelle ministre les priorités qu'elle entendait mettre en œuvre. Il a pris l'exemple de la lutte contre les inondations en s'interrogeant sur l'absence d'un programme clair en la matière. Il a également posé la question des missions et de l'utilité réelle du FNSE. Notant que les effectifs du ministère avaient augmenté de plus de 46 % depuis 1997, il a constaté que la création d'emplois se poursuivait en 2003 dans les établissements publics placés sous la tutelle du ministère.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a tout d'abord expliqué qu'il convenait de relativiser le poids du ministère, dont les dotations budgétaires ne représentent que 22 % de l'ensemble de la dépense publique en faveur de l'environnement. Il a indiqué qu'un « plan Bachelot » avait été annoncé pour faire face aux conséquences des inondations survenues il y a quelques semaines dans le sud-est de la France, mais a regretté avoir reçu très peu d'informations sur ce point pour l'instant.

**M. François Marc** a noté que l'environnement suscitait de nombreuses attentes dans l'opinion, notamment des attentes en matière de résultats. Il a dès lors estimé qu'il serait paradoxal de vouloir réduire les moyens du ministère.

**M. Yann Gaillard** s'est interrogé sur les crédits inscrits au Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) au titre du contrat d'objectifs liant l'Office national des forêts et l'État.

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a considéré qu'il ne fallait pas lier la rapidité du traitement des dossiers aux moyens dont disposent les services du ministère, en raison de ce qu'il a qualifié de « syndrome de Toulouse ». En effet, une application quasi-systématique du principe de précaution a souvent pour conséquence de différer la prise de décision et de réclamer des mesures de protection supplémentaires. Il a indiqué attendre du ministère des informations complémentaires sur le financement du FNSE.

La commission a **décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'écologie et du développement durable pour 2003.**

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Les crédits d'interventions (titre IV) du budget de l'écologie et du développement durable ont été majorés, à titre non reductible, de 67.600 euros, sur le chapitre 44-10 « Protection de la nature et de l'environnement », dont :

- 9.700 euros sur l'article 06 « Evaluation environnementale et économie : crédits non déconcentrés » ;

- 2.000 euros sur l'article 20 « Protection de la nature, sites et paysages : crédits non déconcentrés » ;

- 800 euros sur l'article 37 « Gestion des eaux et des milieux aquatiques : crédits déconcentrés » ;

- 17.500 euros sur l'article 40 « Protection de la nature, sites et paysages : crédits déconcentrés » ;

- 30.500 euros sur l'article 80 « Prévention des pollutions et des risques : crédits déconcentrés » ;

- 7.100 euros sur l'article 90 « Prévention des pollutions et des risques : crédits non déconcentrés ».

Par ailleurs, le titre VI de ce budget bénéficie également de majorations de crédits, à titre non reductible, à hauteur de 15.000 euros en autorisations de programme et crédits de paiement, sur l'article 40 « Prévention des pollutions et des risques, nuisances urbaines, éco-produit et bruit » du chapitre 67-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement ».

## ANNEXES

- Annexe 1 :** La dépense de protection de l'environnement en 2000
- Annexe 2 :** Réponse de la ministre au questionnaire de votre rapporteur spécial portant sur le référé de la Cour des comptes du 6 décembre 2001 relatif à la direction de la prévention des pollutions et des risques (exercices 1995 à 1998)
- Annexe 3 :** Lettre de mission du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et de la ministre de l'écologie et du développement durable relative à la réalisation d'un audit des activités du ministère

## ANNEXE 1

### LA DÉPENSE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN 2000

#### I. L'ÉCONOMIE DE L'ENVIRONNEMENT

Selon les données provisoires, la croissance de la dépense de protection de l'environnement a augmenté sensiblement en 2000. Avec une hausse de 7,0 %, contre 5,8 % (données définitives) en 1999, la dépense de protection de l'environnement atteint 26,1 milliards d'euros. Elle croît à un rythme largement supérieur au produit intérieur brut (+ 4,0 %).

#### Les chiffres clés de l'économie de l'environnement en 2000

(En milliards d'euros - données provisoires)

	2000	En % des agrégats nationaux
<b>Dépense de protection de l'environnement</b>	26,2	1,86 % du PIB
Dépense nationale de l'environnement (ensemble des dépenses liées à l'environnement effectuées par les agents économiques intérieurs)	43,0	3,1 % du PIB
Investissement total (DNE)	10,0	3,6 % de la FBCF*
Chiffre d'affaires des éco-activités (production des biens et services spécifiques de l'environnement par des entreprises spécialisées)	28,8	
Emplois directs "environnement" (en milliers)	325.000	1,35 % de l'emploi intérieur total

\*FBCF : formation brute de capital fixe

Source : IFEN

La part de la « dépense de protection de l'environnement » dans le PIB augmente légèrement, pour atteindre 1,86 % du PIB.

Compte tenu de la forte croissance des autres dépenses liées à l'environnement et en particulier de la récupération (+ 31 %), la dépense

nationale liée à l'environnement augmente de 9,0 %. En 2000, elle représente 3,1 % du PIB.

Le chiffre d'affaires des activités marchandes liées à l'environnement (éco-activités) suit l'évolution de la dépense, avec une croissance de 8,7 %. Hors récupération, l'augmentation n'est que de 4,1 %, soit sensiblement la même qu'en 1999.

## II. LA DÉPENSE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR AGENT ET PAR DOMAINE

La dépense de protection de l'environnement par agent responsable et par domaine en 2000

(en milliards d'euros - données provisoires)

	Administrations publiques	Entreprises	Ménages	Total	Variation par rapport à 1999 (en %)	Répartition en %
Gestion des eaux usées	9 091	1 367	835	11 294	8.70	43.2
Déchets	4 756	3 353	356	8 465	7.40	32.4
Nettoyage des rues*	977	s.o.	s.o.	977	5.40	3.7
Air	n.d.	1 565	109	1 674	- 1.2	6.4
Bruit	46	637	94	777	6.50	3
Biodiversité et paysages	392	319		711	2.00	2.7
Recherche et développement*	649	350	s.o.	999	8.80	3.8
Administration générale*	1 240	n.d.	s.o.	1 240	5.60	4.7
<b>Dépense de protection de l'environnement</b>	<b>17 151</b>	<b>7 593</b>	<b>1 393</b>	<b>26 137</b>	<b>7,00</b>	<b>100%</b>
<b>Variation par rapport à 1999</b>	<b>6,90%</b>	<b>15,60%</b>	<b>-3,8%</b>			

n.d. : non disponible ; s.o. : sans objet ; \* estimation

Source : "jaune" environnement

La dépense de gestion des eaux usées reste le premier domaine de dépense avec près de 11,3 milliards d'euros, en augmentation de 8,7 % par rapport à 1999. Deuxième domaine de la protection de l'environnement par l'importance des dépenses, avec 8,5 milliards d'euros en 2000, la gestion des déchets est en progression de 7,4 %, après + 5,9 % en 1999.

La dépense de protection de l'air avait enregistré en 1997 une très forte augmentation ; après une baisse en 1998, elle avait retrouvé en 1999 son niveau de 1997. Elle semble se stabiliser en 2000 au niveau de 1,7 milliard d'euros (-1,3 %).

Avec 780 millions d'euros en 2000, la lutte contre le bruit ne représente que 3 % de la dépense de protection de l'environnement. Elle augmente de façon importante en 2000 (+ 6,5 %) pour la deuxième année consécutive, après une longue période de stagnation depuis le début des années 1990.

L'évolution récente de la dépense est influencée principalement par la forte reprise des investissements des administrations publiques locales pour les services collectifs (assainissement et déchets). Après la diminution - aux prix courants - des investissements entre 1994 et 1997, ceux-ci avaient retrouvé en 1998 leur niveau de 1994. Le mouvement s'est ensuite amplifié en 1999 (+ 6,2 % selon les chiffres révisés) et surtout 2000 (+ 15,8 %, selon les chiffres provisoires).

Au cours de l'année 2000 (données provisoires), les investissements des entreprises connaîtraient une reprise. La croissance des investissements publics en 2000 (16,4 %) explique l'essentiel de la hausse des dépenses de capital, mais les investissements des entreprises augmenteraient également (7,6 %), sous l'effet des investissements antipollution et des investissements des producteurs spécialisés dans le domaine des déchets.

### III. UNE CROISSANCE MODESTE DES AUTRES DÉPENSES LIÉES À L'ENVIRONNEMENT

43 milliards d'euros ont été mobilisés pour la dépense nationale liée à l'environnement en 2000 contre 39,5 milliards d'euros en 1999 (+ 9 %). La reprise de la croissance de la dépense de protection, mais surtout la forte progression de l'activité du secteur de la récupération ont contribué à cette croissance. Hors récupération, la croissance de la dépense se serait située à 6,5 %, c'est-à-dire à un niveau légèrement inférieur à celui de la dépense de protection de l'environnement.

La dépense nationale liée à l'environnement par agent responsable et par domaine en 2000

(En millions d'euros - données provisoires)

	Administrations publiques	Entreprises	Ménages	Total	Variation par rapport à 1999 (%)
Dépense de protection de l'environnement	17 151	7 593	1 393	26 137	7,0
Cadre de vie*	1 548	n.d.	n.d.	1 548	3,4
Récupération**	s.o.	5 278	s.o.	5 278	31,0
Production et distribution d'eau***	10 056	s.o.	s.o.	10 056	5,4
Dépense nationale liée à l'environnement	28 755	12 871	1 393	43 018	9,0
<b>Evolution par rapport à 1999</b>	<b>6,9</b>	<b>15,6</b>	<b>- 3,8</b>		

*n.d. : non disponible*

*s.o. : sans objet*

*\*Estimation*

*\*\* Hors dépense en capital*

*\*\*\* Services collectifs uniquement*

*Source : "jaune" environnement*

#### **IV. LA DÉPENSE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET SON FINANCEMENT**

Les administrations publiques sont responsables, de par la loi, des principales activités environnementales (assainissement collectif, gestion des déchets des ménages...). Ainsi, elles engagent les deux tiers du total de la dépense de protection de l'environnement, la part des entreprises et des ménages étant plus modeste (respectivement 28 % et 6 %).

Toutefois, par le biais de taxes ou redevances, les entreprises et les ménages assurent une grande part du financement des dépenses.

La dépense totale (26,1 milliards d'euros) est financée par les entreprises à hauteur de 45 %. Les ménages financent directement 28 %, le reste étant attribué aux administrations publiques (27 %).

Les entreprises consacrent 10,6 milliards d'euros à la protection de l'environnement. Cette dépense se répartit en 4,5 milliards pour les mesures internes (par exemple, épuration des eaux), 5,6 milliards pour l'achat de services externes (par exemple, traitement des déchets), et 0,5 milliard pour le financement des investissements des activités spécialisées (par exemple, station d'épuration ou usine d'incinération).

Les ménages financent la protection de l'environnement pour un montant de 7,5 milliards d'euros, essentiellement en paiement des services spécialisés (assainissement-épuration des eaux usées, collecte et traitement des déchets ménagers) et en achat de biens destinés à réduire les pressions que leur consommation exerce sur l'environnement (fosses septiques, pots catalytiques).

8 milliards d'euros restent à la charge des administrations publiques : 5,3 milliards d'euros de dépenses de consommation collective (dépenses courantes d'assainissement non couvertes par les taxes, parcs nationaux, administration générale, recherche et développement...) et 2,7 milliards d'investissements dans les services collectifs.

*Source : Etat récapitulatif de l'effort financier consenti en 2002 et prévu en 2003 au titre de l'environnement*



## **ANNEXE 2**

**Réponse de la ministre au questionnaire de votre rapporteur spécial  
portant sur le référé de la Cour des comptes du 6 décembre 2001  
relatif à la direction de la prévention des pollutions et des risques  
(exercices 1995 à 1998)**

### Question n° 1

*Fournir l'organigramme de la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) à la date la plus récente. Indiquer le nombre de ses agents, ainsi que leur répartition selon les catégories de la fonction publique, pour chaque année, depuis 1997. Préciser les crédits budgétaires alloués à leurs rémunérations, en distinguant rémunérations principales et accessoires. Est-il envisagé de procéder à un regroupement des bureaux de cette direction ?*

### Réponse :

L'organigramme actuel de la direction de la prévention des pollutions et des risques figure ci-joint.

La répartition des agents de la direction, selon les catégories de la fonction publique pour les années 1997 à 2000, figure également ci-joint. Pour 2002, l'effectif autorisé de la direction est de 155 agents. Il était de 145 agents en 2001.

**Si les données budgétaires précises relatives aux rémunérations des agents de la direction sont disponibles auprès des divers ministères gestionnaires (agriculture, équipement, économie et finances), elles ne le sont pas au niveau du ministère de l'écologie et du développement durable<sup>1</sup>.**

Enfin, si la question du regroupement des bureaux de la direction, comme de celui des autres directions du ministère, fait l'objet régulièrement de débat, elle n'est pas envisagée à court terme

---

<sup>1</sup> C'est votre rapporteur spécial qui souligne.

Question n° 2

*La Cour des comptes souligne « la centralisation auprès du directeur des moyens nécessaires à l'exercice des missions de tutelle, de coordination et de communication » de la DPPR. Décrire ces moyens dans chacun des domaines énoncés - tutelle, coordination et communication.*

**Réponse**

Les moyens placés auprès du directeur pour exercer les missions de tutelle, de coordination et de communication, sont les suivants :

- tutelle de l'ADEME, de l'INERIS et de l'IRSN : 2 agents de catégorie A ;
- coordination des affaires européennes et internationales : 2 agents de catégorie A ;
- communication : 1 agent de catégorie B.

**Question n° 3**

*Enumérer l'ensemble des compétences réglementaires de la DPPR.*

**Réponse :**

Une copie du décret n° 2000-426 du 19 mai 2000 portant organisation du ministère chargé de l'environnement figure ci-joint. L'article 6 de ce décret énumère les missions de la direction de la prévention des pollutions et des risques.

La direction est notamment chargée de la mise en œuvre des réglementations relatives :

- aux installations classées pour la protection de l'environnement ;
- à la fabrication, l'importation et la mise sur le marché des substances chimiques ;
- aux organismes génétiquement modifiés ;
- aux déchets ;
- à la prévention des risques naturels, notamment pour ce qui concerne les plans de prévention des risques prévisibles ;
- à la prévention des nuisances acoustiques.

#### **Question n° 4**

*Comment la DPPR fait-elle face « à la dispersion des services extérieurs chargés de la mise en œuvre de ses actions » selon l'expression de la Cour des comptes ? En quoi consistent les « actions particulières de concertation, de coordination et d'évaluation de ses politiques » avec les services en charge de l'équipement et de l'industrie ? Quelles mesures ont été ou seront prises pour pallier cette difficulté d'organisation administrative ?*

#### **Réponse :**

Pour la mise en œuvre des actions de police administrative, la direction de la prévention des pollutions et des risques fait appel à divers services départementaux et inter-départementaux, et notamment :

- aux DRIRE et aux DDSV, s'agissant des réglementations relatives aux installations classées et aux déchets, le DRIRE étant chargé au niveau départemental de l'organisation de l'inspection des installations classées ;

- aux DDE, s'agissant de la réglementation relative à la prévention des risques naturels et à la prévention des nuisances acoustiques.

La direction de la prévention des pollutions et des risques a engagé successivement des programmes de modernisation de l'inspection des installations classées, en DRIRE puis dans les DDSV. Il s'agit en particulier de parvenir à ce que les inspecteurs consacrent une part significative de leur temps à l'inspection (+ de 50 %), ce qui se traduira à terme par le regroupement des missions d'inspection au sein des seules DDSV et DRIRE et par une moindre dispersion de ces missions au sein des services extérieurs, pour reprendre l'expression de la Cour des comptes.

Pour ce qui est des actions de concertation, de coordination et d'évaluation des politiques :

- le directeur de la prévention des pollutions et des risques arrête chaque année un programme d'actions prioritaires pour l'inspection, qui est décliné au niveau local par chaque DRIRE, qui le complète par des priorités régionales ;

- les représentants compétents des DRIRE sont réunis plusieurs fois par an au sein d'un groupe de travail permanent, traitant de l'ensemble des questions relatives aux installations classées ;

- en sus des comptes rendus annuels d'activité, général ou thématiques, chaque DRIRE présente chaque année un bilan prospectif de son action dans le domaine de l'environnement à l'occasion d'une réunion d'échanges avec le directeur de la prévention des pollutions et des risques, à laquelle sont associés les proches collaborateurs des deux directeurs ;

- le directeur de la prévention des pollutions et des risques participe aux réunions régulières des DRIRE, organisées par le ministère chargé de l'industrie.

S'agissant de la prévention des risques naturels et de la mise en œuvre des plans de prévention des risques, des clubs « Risques » ont été progressivement mis en place par les DIREN, qui réunissent régulièrement les DDE et, le cas échéant, les autres services intéressés dans la région, en présence de représentants de la DPPR, dans un souci de concertation et de coordination.

Les DIREN regroupent les bilans et les programmes de travail annuels des services départementaux en matière de prévention des risques naturels.

Ces diverses actions seront poursuivies et développées.

### **Question n° 5**

*Commenter l'appréciation de la Cour des comptes, selon laquelle « le mode de fonctionnement de la direction contribue à la rendre incapable de consommer les dotations budgétaires en augmentation ». Où en est l'élaboration d'un programme prévisionnel des engagements ? De même, un service ordonnateur ainsi qu'un service de contrôle financier au sein du ministère ont-ils depuis lors été mis en place ? En dresser le bilan, le cas échéant.*

### **Réponse :**

La situation relevée par la Cour des comptes reflète notamment les difficultés rencontrées par la direction de la prévention des pollutions et des risques, à effectif sensiblement constant, pour faire face à une forte augmentation de la dotation budgétaire mise à sa disposition.

Cette dotation a crû en effet, en DO et CP, de près de 80 millions de francs de 1995 à 1996 et d'environ 50 millions de francs de 1996 à 1997, pour se stabiliser en 1998.

L'évolution de la dotation en AP a été encore plus forte.

Diverses dispositions ont été prises pour accroître le taux de consommation des dotations budgétaires, et par voie de conséquence pour réduire le montant des reports. Des états prévisionnels des engagements sont régulièrement élaborés et tenus à jour. Les dotations en crédits de paiement inscrites au budget 2002 tiennent complètement compte des reports récurrents constatés lors des exercices antérieurs, notamment pour l'agrégat « Prévention des pollutions et des risques ».

Au niveau du ministère, un service ordonnateur et un service de contrôle financier ont bien été mis en place. La qualité de la commande publique en a été sensiblement améliorée.

**Question n° 6**

*Où en est la DPPR dans la mise en place d'indicateurs significatifs lui permettant d'évaluer son activité. De manière générale, comment le ministère s'implique-t-il dans la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ?*

**Réponse :**

La DPPR tient à jour et rend publics un certain nombre d'indicateurs d'activité, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des plans de prévention des risques (3.320 PPR étaient approuvés à la fin du mois d'août 2002, ce qui laisse à penser que l'objectif d'approbation de 5.000 PPR en 2005 sera tenu), du traitement des sites pollués, du développement des réseaux de surveillance de la qualité de l'air, de la mise en conformité des incinérateurs d'ordures ménagères...

Un grand nombre d'indicateurs intéresse par ailleurs l'action de l'inspection des installations classées.

De façon plus générale, les travaux conduits depuis 1999 en liaison avec la direction du budget ont permis de progresser sensiblement dans la formalisation des indicateurs. Ils sont développés en vue de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances.



### **Question n° 7**

*La Cour des comptes considère que « la qualité de la gestion est affectée par l'insuffisante rigueur de la commande publique pour laquelle les procédures sont inadaptées et qui est marquée par des irrégularités nombreuses ». Commenter cette appréciation et présenter les mesures qui ont été ou seront prises afin d'améliorer la qualité de la gestion.*

### **Réponse :**

Il est exact que la direction a passé peu de marchés sur la période objet du contrôle de la Cour des comptes. Et cette situation n'est assurément pas satisfaisante. Et ce, même si le montant total des sommes qui ont fait l'objet de lettres de commande est très inférieur au montant de la dotation budgétaire, puisqu'une part des crédits a été déléguée, une autre mise en place à l'ADEME, une autre enfin a fait l'objet de conventions avec les établissements publics.

La DPPR s'est attachée depuis deux ans à ce que toute commande soit précédée d'une consultation, au moins informelle, à ce que les lettres de commande soient écartées au profit des marchés, lorsque leur montant est proche du seuil fixé par le code des marchés, à ce qu'il soit largement recouru à l'appel d'offres.

Si l'évolution des pratiques a été progressive, du fait des grosses difficultés rencontrées pour recruter des agents motivés et compétents venant renforcer l'effectif des gestionnaires, elle est désormais significative, et les efforts engagés seront poursuivis. Ainsi, en 2002, plusieurs dizaines d'appels d'offres auront été lancés par la DPPR.

Les agents en charge des engagements financiers ont reçu une formation complémentaire sur la commande publique.

La Cour des comptes a notamment critiqué les relations financières avec certains établissements publics et associations. A cet égard, la DPPR a sans doute mal pris en compte l'évolution de la réglementation tant nationale que communautaire de 1995 à 1998, et les dispositions utiles ont été également prises pour mettre un terme à ces pratiques contestées.

**Question n° 8**

*Récapituler le nombre des marchés passés par la DPPR depuis 1998, l'objet et le montant de chacun d'entre eux, ainsi que les procédures employées.*

**Réponse :**

Le nombre de marchés passés par la DPPR depuis 1998 est par année le suivant :

1998 : 1  
1999 : 2  
2000 : 8  
2001 : 38  
2002 : 16 (au 15/11)

Le détail par année figure ci-joint.

**Question n° 9**

*Quels moyens la DPPR a-t-elle mis en place depuis 1998, afin de mieux évaluer le caractère effectif des travaux d'information, de communication et d'études effectuées par les associations auxquelles elle verse chaque année des subventions ?*

**Réponse :**

La DPPR a conclu avec les associations auxquelles elle verse régulièrement des subventions des conventions pluriannuelles d'objectifs, prévoyant un dispositif formalisé d'évaluation, afin de mieux apprécier le volume et la qualité des services rendus.

### ANNEXE 3

**Le ministre délégué au budget et à  
la réforme budgétaire**

**La ministre de l'écologie  
et du développement durable**

Monsieur le chef du service de l'inspection générale des finances

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de  
l'environnement

Il y a quelques décennies, l'environnement n'était pas la première urgence. Aujourd'hui une prise de conscience a eu lieu, l'évidence s'est imposée. Les moyens en personnels et en crédits du département ministériel ont progressé de façon significative.

La direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales a mis en place un tableau de bord pour suivre la façon dont sont pourvus les postes nouveaux et sont consommés les crédits dont dispose le ministère. Ce suivi montre une progression dans la capacité du ministère à mettre en œuvre les moyens dont il a été doté par les lois de finances successives. Ces progrès méritent d'être encore poursuivis. La mise en œuvre dans ce ministère de la réforme de la loi organique sur les lois de finances doit être préparée par la structuration du budget en programmes et actions avec l'identification de leurs coûts, par la formulation d'objectifs et la mesure des résultats avec les indicateurs et les cibles de résultats pertinents ainsi que par la poursuite du développement et de la généralisation du plan ministériel de contrôle de gestion de mars 2002.

Nous souhaitons disposer, à partir des travaux menés par la direction générale et d'un travail conjoint de vos deux inspections, d'un audit sur les forces et faiblesses du Ministère (administration centrale, services déconcentrés et établissements publics subventionnés) en termes de gestion de ses moyens financiers.

Nous vous demandons d'examiner la culture de gestion, à la fois dans les unités opérationnelles (sous-direction et services déconcentrés) et dans les unités comptables (bureau des affaires générales et secrétariats généraux). L'impact du déploiement d'ACCORD et l'exercice de la tutelle sur les

établissements publics méritent des évaluations spécifiques. Nous souhaitons également que vous proposiez les pistes permettant au ministère chargé de l'environnement de progresser dans le cadre budgétaire actuel et de préparer la mise en œuvre de la loi organique, éventuellement en s'engageant dès maintenant dans une démarche d'expérimentations pour appréhender concrètement la portée de la réforme et en être moteur à l'échelle interministérielle.

Nous souhaitons également un examen plus spécifique de l'IGF sur les subventions aux associations.

La direction du budget et la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales vous apporteront leur concours.

Nous souhaitons que vous puissiez nous remettre un premier rapport d'étape à la rentrée et le rapport définitif avant l'ouverture de la gestion 2003.

**Alain Lambert**

**Roselyne Bachelot-Narquin**

Réunie le **jeudi 24 octobre 2002**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen des crédits du budget de l'écologie et du développement durable pour 2003**, sur le **rapport de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**.

La commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'écologie et du développement durable pour 2003**.

Réunie le **jeudi 21 novembre 2002**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, elle a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale**.