

N° 74

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## 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 2005, 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 : Mme Fabienne KELLER*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

Pages

<b>I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	6
<b>A. UN MINISTÈRE QUI CONSOMME DAVANTAGE DE CRÉDITS</b> .....	6
1. <i>L'exécution 2003 : une consommation de crédits en nette amélioration</i> .....	6
2. <i>L'exécution du budget 2004 au cours du premier semestre</i> .....	8
3. <i>Les voies d'amélioration de la gestion du ministère</i> .....	10
<b>B. UN BUDGET QUI TRADUIT DE BONNES ORIENTATIONS MAIS QUI RESTE PEU LISIBLE ET SOULÈVE UN PROBLÈME DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE</b> .....	10
1. <i>De bonnes priorités</i> .....	10
2. <i>Une nomenclature budgétaire qui ne permet pas d'identifier les mesures financées</i> .....	11
3. <i>Un budget qui soulève un problème de sincérité</i> .....	12
a) <i>Un budget 2004 viable grâce au fonds de concours versé par les agences de l'eau</i> .....	12
b) <i>Un budget 2005 qui ne rend pas compte de la réalité budgétaire du ministère</i> .....	13
<b>C. LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>er</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	15
1. <i>La nouvelle nomenclature proposée</i> .....	15
a) <i>Une mission écologie et développement durable décomposée en trois programmes</i> .....	15
b) <i>Un programme géré par le ministère de l'écologie et du développement durable au sein de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur universitaire »</i> .....	17
c) <i>La mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'écologie</i> .....	18
d) <i>Les documents de politique transversale envisagés</i> .....	18
2. <i>L'appréciation de votre rapporteur spécial et les réflexions actuelles du ministère</i> .....	18
a) <i>L'articulation entre les deux programmes thématiques</i> .....	18
b) <i>Un programme support trop développé</i> .....	19
3. <i>Les objectifs et les indicateurs</i> .....	20
a) <i>La méthode employée par le ministère pour définir ses objectifs et ses indicateurs</i> .....	20
b) <i>Première appréciation</i> .....	21
4. <i>Les expérimentations</i> .....	23
a) <i>L'expérimentation menée en 2004</i> .....	23
b) <i>Les expérimentations envisagées en 2005</i> .....	24
<b>II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	26
<b>A. VUE D'ENSEMBLE</b> .....	26
<b>B. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE</b> .....	28
1. <i>Les dépenses ordinaires</i> .....	29
2. <i>Les dépenses en capital</i> .....	29
<b>C. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE MIS EN PERSPECTIVE</b> .....	30
1. <i>L'effort des différents ministères en faveur de l'environnement</i> .....	30
2. <i>Les établissements publics sous tutelle : des moyens très importants</i> .....	31

<b>III. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT</b> .....	34
<b>A. AGRÉGAT 21 : PROTECTION DE LA NATURE, SITES ET PAYSAGES</b> .....	34
1. <i>La création d'un réseau d'espaces protégés</i> .....	34
a) Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.....	35
b) Les parcs nationaux.....	35
c) Les réserves naturelles nationales.....	35
d) La protection et la réhabilitation des sites et paysages.....	38
e) Le GIP ATEN (Ateliers techniques des espaces naturels).....	38
2. <i>La conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère</i> .....	38
a) L'avancement du réseau « Natura 2000 ».....	39
b) Les parcs naturels régionaux.....	39
c) L'Office national de la chasse et de la faune sauvage.....	41
d) Les autres actions.....	42
<b>B. AGRÉGAT 22 : PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES</b> .....	43
1. <i>Des crédits en diminution de 15,3 %</i> .....	43
2. <i>L'évolution des dépenses de l'agrégat</i> .....	44
3. <i>L'évolution des moyens consacrés à la politique de l'eau selon la présentation retenue dans le cadre de la LOLF</i> .....	46
4. <i>Le Conseil supérieur de la pêche : un effort de reprise en main</i> .....	47
<b>C. AGRÉGAT 23 : PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES</b> .....	48
1. <i>La prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles</i> .....	49
a) Un effort pour lutter contre les risques technologiques.....	49
b) L'INERIS.....	50
c) L'AFSSE.....	50
2. <i>La prévention des risques naturels</i> .....	50
3. <i>La réduction des pollutions et des nuisances et la maîtrise de l'énergie</i> .....	50
a) La préservation de la qualité de l'air.....	50
b) La lutte contre les nuisances sonores.....	51
c) L'ADEME.....	51
4. <i>La maîtrise des risques nucléaires de leurs conséquences sur l'homme et l'environnement</i> .....	52
<b>D. AGRÉGAT 31 : SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES</b> .....	53
1. <i>Des effectifs en hausse</i> .....	55
a) Les effectifs directs : 3.650 emplois en 2005.....	55
b) Les emplois financés à partir du budget du ministère de l'écologie et du développement durable.....	56
2. <i>Les principaux axes financés par l'agrégat</i> .....	58
a) Le renforcement de l'inspection des installations classées.....	58
b) La diminution des moyens de fonctionnement du ministère.....	60
c) Le partenariat avec les associations.....	60
d) La transformation de l'IFEN en service à compétence nationale.....	62
e) Le Fonds de la recherche scientifique et technologique.....	63
<b>ANNEXE LA TUTELLE DES AGENCES DE L'EAU</b> .....	64
<b>I. LA TUTELLE DES AGENCES DE L'EAU : DES AMÉLIORATIONS EN COURS QUI DOIVENT ÊTRE POURSUIVIES</b> .....	64
<b>A. DES ÉTABLISSEMENTS DONT L'ACTION S'INTÈGRE DANS DES PROGRAMMES PLURIANNUELS D'INTERVENTION</b> .....	64
1. <i>Des établissements publics dotés d'une forte autonomie</i> .....	64

2. Une action qui s'inscrit dans un cadre pluriannuel d'action .....	65
a) L'élaboration des programmes d'intervention des agences .....	65
b) Le huitième programme .....	66
<b>B. UNE TUTELLE DÉLICATE .....</b>	<b>67</b>
1. L'exercice de la tutelle .....	67
a) Une tutelle partagée .....	67
b) Les outils de suivi .....	68
2. Des conditions d'exercice de la tutelle en voie d'amélioration .....	70
a) Un « contexte difficile » .....	70
b) Des améliorations en cours qui doivent être poursuivies .....	70
<b>II. LE FONDS DE CONCOURS VERSÉ EN 2004 : QUELLES CONSÉQUENCES ? .....</b>	<b>73</b>
<b>A. L'EXÉCUTION DU BUDGET DES AGENCES .....</b>	<b>73</b>
<b>B. LA TRÉSORERIE DES AGENCES ET LA RÉACTION DE L'ÉTAT .....</b>	<b>74</b>
1. Les règles relatives à la gestion de la trésorerie des agences de l'eau .....	74
2. Une trésorerie importante qui a entraîné une action de l'Etat .....	76
<b>C. QUELLES CONSÉQUENCES ? .....</b>	<b>82</b>
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>84</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>86</b>



## I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### A. UN MINISTÈRE QUI CONSOMME DAVANTAGE DE CRÉDITS

#### 1. L'exécution 2003 : une consommation de crédits en nette amélioration

Les crédits ouverts en loi de finances ont été modifiés par plusieurs mouvements réglementaires qui comprennent :

- 28,41 millions d'euros d'annulations en loi de finances rectificative pour 2003 ;

- les reports de la gestion 2002, pour un total de 366,29 millions d'euros ;

- le rattachement de fonds de concours pour un total de 2,31 millions d'euros ;

- les transferts (- 126,16 millions d'euros) et répartitions (0,11 million d'euros) en provenance ou à destination d'autres ministères ;

- une ouverture de crédits pour un montant de 21,5 millions d'euros ;

- des annulations de crédits en cours de gestion à hauteur de 75,34 millions d'euros ;

- une ouverture de crédits par décret d'avance pour un montant de 23 millions d'euros.

**Les crédits disponibles pour la gestion 2003 se sont en définitive élevés à 951,6 millions d'euros, soit 123,9 % du montant des ouvertures inscrites dans la loi de finances initiale. Le taux de consommation global s'établit à 96 % des crédits disponibles (95,9 % pour les dépenses ordinaires et 96,17 % pour les crédits de paiement), contre 66,66 % en 2002.** Ce taux de consommation marque donc une très forte amélioration de la consommation des crédits, et ce d'autant plus que certaines annulations ont été inférieures aux réserves de régulation constituées en cours de gestion, ce qui a dégagé un solde disponible après la clôture de gestion (10,82 millions d'euros ont ainsi dû être reportés), et que par ailleurs les ouvertures de crédits de la loi de finances rectificative n'ont pu être engagées que partiellement.

Le temps où le ministère de l'écologie et du développement durable était « *en état de sous-consommation chronique* », pour reprendre l'expression de la Cour des comptes, est donc révolu. Le compte-rendu de gestion budgétaire permet d'analyser l'exécution des crédits par agrégat de la manière suivante.

(1) Agrégat 21 : protection de la nature, sites et paysages

**Les crédits ouverts représentent 93,7 % des crédits inscrits en loi de finances initiale.** Les modifications apportées en cours d'année tiennent aux reports de crédits de l'exercice 2002 (8,8 millions d'euros), aux annulations (18,7 millions d'euros) et aux ouvertures en loi de finances rectificative (1,7 million d'euros).

**Le taux de consommation a été de 97,2 %.** Les régulations budgétaires, qui ont amputé de 11 % les moyens d'action de la direction de la nature et des paysages sur la loi de finances initiale pour 2003, ont entraîné de réelles difficultés de gestion. Les gels intervenus en cours d'année ont affecté les actions menées par le monde associatif, le démarrage du dispositif Natura 2000 et le paiement des dépenses sur conventions à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

(2) Agrégat 22 : protection de l'eau et des milieux aquatiques

**Les crédits ouverts représentent 362,91 % des crédits inscrits en loi de finances initiale.** Les modifications intervenues correspondent aux reports des crédits (31 millions d'euros), au rattachement de fonds de concours (1,6 million d'euros), aux annulations (9,7 millions d'euros, dont 4,3 millions d'euros en loi de finances rectificative), mais surtout aux ouvertures de crédits POLMAR (49,5 millions d'euros, dont 44,5 millions d'euros en décrets d'ouverture ou d'avances et 5 millions d'euros par transfert du ministère de l'équipement).

**Le taux de consommation a été de 90,3 %.** Ce taux est en **nette progression** par rapport à 2002 (57,6 %), alors même que les crédits ouverts en 2003 (103 millions d'euros) étaient supérieurs aux crédits ouverts en 2002 (84,4 millions d'euros).

(3) Agrégat 23 : prévention des pollutions et des risques

**Les crédits ouverts représentent 162,4 % des crédits inscrits en loi de finances initiale.** Les modifications apportées aux crédits initiaux sont constituées par les reports (258,3 millions d'euros dont 247 millions d'euros pour l'ADEME) et les annulations (33 millions d'euros, dont 13 millions d'euros en loi de finances rectificative).

**Le taux de consommation s'est nettement amélioré en 2003 et a atteint 97,5 %, contre 63,8 % en 2002.** Le chapitre 67-30 (subventions à l'ADEME) qui représente près de la moitié de la dotation de l'agrégat, a atteint un taux de consommation de 99 %, contre 46 % l'année précédente.

(4) Agrégat 31 : soutien aux politiques environnementales

**Les crédits ouverts ne représentent que 38,6 % des crédits inscrits en loi de finances.** Les modifications apportées en cours d'année ont été les suivantes : transferts pour un montant de - 131,2 millions d'euros correspondant au mouvement habituel permettant d'affecter les crédits de rémunération aux ministères (équipement, finances, agriculture et santé), qui assurent effectivement la gestion de la paie des personnels employés par le ministère de l'écologie et du développement durable ; reports des crédits de l'exercice 2002 (41,2 millions d'euros) ; fonds de concours (0,7 million d'euros) ; répartitions (0,1 million d'euros) et annulations (44 millions d'euros, dont 12,9 millions d'euros en loi de finances rectificative).

**Le taux de consommation a été de 90,9 %.** Ce taux est progression par rapport à 2002 (71,02 %), alors même que la gestion a été perturbée par deux régulations budgétaires

## **2. L'exécution du budget 2004 au cours du premier semestre**

Pour le premier semestre 2004, le ministère indique aucune annulation n'est parue au Journal officiel. Cependant, la régulation budgétaire a imposé la mise en réserve de 136,24 millions d'euros en autorisations de programme et de 136,13 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, dont 91,51 millions d'euros correspondant à l'essentiel des 100,49 millions d'euros reportés de la gestion 2003 sur la gestion 2004.

Le ministère indique que le taux de mandatement atteint, hors dépenses de personnel, 40,52 % des crédits disponibles au 30 juin 2004 et le taux d'engagement comptable 71,77%, contre 69,39% en 2003, cette amélioration étant due notamment au recours plus systématique aux engagements provisionnels, qui peuvent aller jusqu'à 80 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, en corollaire d'une programmation plus précise.

Il précise toutefois que « *les diverses mesures de régulation budgétaire ne permettent de juger ni de la dotation réelle du ministère ni de sa consommation* »...

### **L'impact de la régulation budgétaire sur la conduite des politiques du ministère**

Concernant l'agrégat 21, le gel porté sur le chapitre 57-20 a affecté les études sur les actions Natura 2000, dans les réserves naturelles ou encore dans le domaine de la biodiversité. Le gel sur le chapitre 67-20 a perturbé le dispositif d'assainissement des dettes et a affecté principalement les subventions d'investissement du projet Natura 2000 mais également la participation de l'Etat aux opérations grands sites ou aux investissements dans les parcs naturels régionaux. Toutes ces actions sont partenariales et les gels de CP ne permettent pas à l'Etat de remplir ses obligations, en particulier envers les collectivités locales. La mise en réserve de crédits sur le chapitre 67-41 affecte des crédits nécessaires aux parcs nationaux pour des acquisitions, des aménagements, des mises aux normes, la sécurité, la réhabilitation de refuges, les maisons de parc et le logement d'agents. Le gel a entraîné un très fort ralentissement de ces travaux.

Concernant l'agrégat 22, sur les titres V et VI, la régulation et la suppression des reports n'aurait pas permis à la direction de l'eau de faire face à sa programmation sans l'arrivée du fonds de concours exceptionnel des agences de l'eau qui a permis de payer les dettes. Sur le titre V notamment, la régulation ayant été supérieure à la loi de finances initiale, aucune action n'aurait pu être conduite sans le fonds de concours exceptionnel des agences. La programmation a donc été revue à la baisse et la totalité des notifications n'a pu être déléguée. Pour ce qui concerne les AP, la prise en compte des AP en stock dans les régions a permis de favoriser l'action prioritaire de la direction de l'eau pour les inondations, mais au prix de l'abandon de nombreuses autres actions.

La régulation n'a eu aucun impact sur les actions menées au titre de l'agrégat 23.

Pour l'agrégat 31, au niveau de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, un gel de 250.000 euros en CP a été porté sur la ligne 57-20/20. En raison d'une régulation des AP réalisée au cours de l'année 2003, le gel des CP précité n'a pas de conséquence sur les crédits d'investissement.

Pour la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales, le gel des reports des crédits engagés mais non ordonnancés de la gestion 2003 a moins déstabilisé les services de cette direction que l'année dernière. Tout d'abord, les services ayant consacré beaucoup d'efforts à l'amélioration de leur gestion en 2003, le montant des crédits reportés, et donc annulés, a fortement baissé. Ensuite, cette mesure de régulation avait été anticipée dès l'exercice de programmation des crédits pour 2004.

Les régulations de crédits sur la LFI pour 2004 ont affecté les crédits associatifs et les dépenses d'investissement. En administration centrale, elles ont limité les possibilités de maintien de financements dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectif. A une ou deux exceptions près, celles-ci attribuent toutes des montants en baisse. De plus, une liste d'attente de plus de 25 demandes, dont certaines tout à fait intéressantes, demeure en instance.

Dans les directions régionales de l'environnement (DIREN), cette diminution s'est produite alors que les DIREN ont été sollicitées de façon accrue pour susciter des projets associatifs nouveaux dans le cadre du développement durable et accroître l'ampleur ou relancer le dispositif « mille défis pour ma planète », qui impliquait une augmentation forte des dotations. En outre, nombre de DIREN ont été dans l'impossibilité d'honorer les tranches 2004 des conventions pluriannuelles signées les années précédentes avec certaines associations. De facto, les montants attribués ont donc été diminués.

*Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial*

Il faut en outre indiquer que l'ADEME a fait l'objet d'une régulation assez importante en 2004 puisque 74 millions d'euros sur 281,5 millions d'euros ont été gelés en autorisations de programme et 24,8 millions d'euros sur 308,8 millions d'euros en crédits de paiement

### **3. Les voies d'amélioration de la gestion du ministère**

Le rapport de gestion 2003 du contrôleur financier relève que **le ministère a corrigé certaines insuffisances relevées à l'occasion de l'examen des comptes des exercices budgétaires précédents**, ce dont votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter.

Le rapport relève toutefois plusieurs voies d'amélioration, notamment s'agissant : de la programmation budgétaire, qui reste insuffisamment élaborée ; de la passation des marchés publics ; des relations avec les établissements publics, les soutiens mis en place devant être fondés sur des analyses financières plus précises ; de l'utilisation des conventions pluriannuelles d'objectifs passées avec les associations ; ou encore de la transparence des financements dans le cadre de la recherche, certains montages laissant apparaître que les recherches effectuées à la demande du ministère et avec son soutien financier ne sont peut-être pas toujours menées au meilleur coût budgétaire pour l'Etat.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'inciter le ministère de l'écologie et du développement durable à suivre les recommandations formulées par le contrôleur financier et à continuer ainsi d'améliorer sa gestion.

## ***B. UN BUDGET QUI TRADUIT DE BONNES ORIENTATIONS MAIS QUI RESTE PEU LISIBLE ET SOULÈVE UN PROBLÈME DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE***

### **1. De bonnes priorités**

Votre rapporteur spécial approuve globalement les priorités définies par le ministère de l'écologie et du développement durable, dans le cadre d'un budget très contraint.

Il salue notamment la volonté du ministre de rénover la politique de l'eau, grâce à un décroisement des financements que votre commission avait demandé<sup>1</sup>. Le projet de loi sur l'eau qui devrait être présenté en Conseil des

---

<sup>1</sup> Sur ce point, se reporter notamment au rapport d'information n° 345 (2003-2004) de notre collègue Philippe Adnot, « Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) : une expérience riche d'enseignements ».

ministres d'ici la fin de l'année, devrait permettre de clarifier encore le système de financement de la politique de l'eau et son système d'acteurs.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial salue l'effort mené en matière de prévention des dommages liés aux inondations, et la création de 10 postes dans les services de prévision des crues, qui sont des instruments indispensables à une politique de prévention efficace.

De même votre rapporteur spécial approuve l'effort mené en faveur de l'inspection des installations classées. Celui-ci sera marqué par une croissance des effectifs affectés à cette tâche ainsi que des moyens directs (hors dotations des établissements publics) consacrés à la prévention des risques technologiques. S'agissant de la croissance des effectifs, votre rapporteur spécial s'interroge toutefois : en effet, les indicateurs de résultats figurant au « bleu écologie et développement durable » ne prévoient aucune augmentation du nombre d'inspections des installations classées, ni de l'actualisation des prescriptions par des arrêtés complémentaires. Si l'on envisage bien une augmentation des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles installés dans les bassins industriels et un développement des commissions locales d'information et autour des installations sensibles, ce point méritera d'être clarifié.

Même si le nombre total des effectifs croît à nouveau en 2005, votre rapporteur spécial note qu'un effort de maîtrise des dépenses de personnel a toutefois été réalisé et que l'essentiel de l'augmentation des effectifs (86 emplois) s'explique par la transformation de l'Institut français de l'environnement (IFEN) en service à compétence nationale. Par ailleurs, les moyens de fonctionnement du ministère ont été revus à la baisse.

## **2. Une nomenclature budgétaire qui ne permet pas d'identifier les mesures financées**

Ainsi que notre collègue Philippe Adnot l'avait relevé l'an passé, la lecture de l'annexe « Services votés Mesures nouvelles » au projet de loi de finances pour 2004 consacrée au budget de l'écologie et de l'environnement durable est 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 est 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**. En outre, les indicateurs de résultats sont, soit peu significatifs, soit paraissent en décalage avec les évolutions budgétaires constatées par ailleurs...

En outre, les tableaux et réponses transmis par le ministère à votre rapporteur spécial ne sont pas tous concordants, ce qui ne facilite pas la lecture de ce budget.

### 3. Un budget qui soulève un problème de sincérité

Au-delà de ces aspects « techniques », ce budget soulève également un problème de sincérité budgétaire dans la mesure où les crédits inscrits au « bleu » ne rendent compte que très imparfaitement de la réalité budgétaire du ministère, en 2004 comme en 2005.

#### *a) Un budget 2004 viable grâce au fonds de concours versé par les agences de l'eau*

Le budget 2004 du ministère de l'écologie et du développement durable ne peut en effet être appréhendé sans le fonds de concours de 210 millions d'euros versé par **quatre agences de l'eau**<sup>1</sup>. Sur ces 210 millions d'euros, 135 millions d'euros reviennent à l'ADEME, pour faire face ses dépenses ayant un lien avec les milieux aquatiques (déchets, récupération des huiles usagées, sites et sols pollués), 59 millions d'euros vont à la lutte contre les inondations, tandis que 16 millions d'euros servent à financer les zones naturelles humides.

Les versements des agences sont intervenus en trois fois au cours de l'année 2004 : 1<sup>er</sup> février, 1<sup>er</sup> juin et 1<sup>er</sup> octobre. **Alors qu'il avait été annoncé l'an passé que ce fonds de concours serait constitué uniquement de crédits de paiement, il apparaît que 20 millions d'euros sont inscrits en autorisations de programmes et crédits de paiement** afin de contribuer au financement des travaux de lutte contre les inondations dans le Rhône.

Si ce prélèvement de 210 millions d'euros sur les agences de l'eau pouvait se justifier dans la mesure où certaines agences disposaient d'une

---

<sup>1</sup> 110 millions d'euros pour l'agence Seine-Normandie, 45 millions d'euros pour l'agence Rhin-Meuse, 38 millions d'euros pour l'agence Loire-Bretagne et 17 millions d'euros pour l'agence Rhône-Méditerranée et Corse.

abondante trésorerie – 871,7 millions d’euros cumulés<sup>1</sup> à la fin août 2003 –, le **mécanisme avait été critiqué par notre collègue Philippe Adnot. Celui-ci a, depuis lors, mené un contrôle budgétaire en application de l’article 57 de la LOLF, dont les résultats sont annexés au présent rapport spécial.** A ce stade, on se contentera d’observer que l’agence de l’eau Loire-Bretagne continue de bénéficier d’une trésorerie très abondante (5,22 mois de dépenses de budget primitif, au 31 octobre 2004).

D’une part, il estimait qu’il était contestable dans la mesure où ce fonds de concours n’était pas utilisé uniquement pour couvrir des besoins de paiement de politiques liées à l’eau ou aux milieux aquatiques, le lien des politiques de l’ADEME avec la politique de l’eau apparaissant assez ténu.

D’autre part, ce mécanisme apparaissait comme une **réponse conjoncturelle au problème de financement de l’ADEME** et ne faisait à cet égard que reporter l’échéance d’un an. Or la question n’est pas non plus réglée de manière pérenne en 2005.

*b) Un budget 2005 qui ne rend pas compte de la réalité budgétaire du ministère*

Les propos qui précèdent amènent à s’interroger sur la manière de comparer les crédits du ministère de l’écologie et du développement durable.

En effet, si les crédits baissent de 3,6 % en apparence si l’on s’en tient au seul « bleu », les crédits baissent de 22,6 % par rapport aux moyens résultant en 2004 des ouvertures en loi de finances initiale et des moyens provenant du fonds de concours versé par les agences de l’eau (soit 1,066 milliard d’euros).

**Cette vision est toutefois faussée dans la mesure où le ministre de l’écologie et du développement durable, M. Serge Lepeltier, a annoncé que 141 millions d’euros seraient inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004, afin de compléter les moyens dont disposera son ministère en 2005 pour mener ses politiques :** 130 millions d’euros devraient ainsi venir abonder les crédits de l’ADEME, 8 millions d’euros devraient être accordés au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres – conformément aux annonces effectuées lors du comité interministériel d’aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 – et 3 millions d’euros seraient versés au profit de l’Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

---

<sup>1</sup> 24,77 millions d’euros pour l’agence de l’eau Adour-Garonne ; 20,931 millions d’euros pour l’agence Artois-Picardie ; 179,14 millions d’euros pour l’agence Loire-Bretagne ; 106,6 millions d’euros pour l’agence Rhin-Meuse ; 165,62 millions d’euros pour l’agence Rhône-Méditerranée et Corse et 374,64 millions d’euros pour l’agence Seine-Normandie.

**D'après les précisions communiquées à votre rapporteur spécial, une partie importante de ces 141 millions d'euros attendus correspondraient à des crédits reportés de 2003 vers 2004, mais qui ont ensuite été gelés.**

**Si les annonces du ministre de l'écologie et du développement durable se concrétisent en projet de loi de finances rectificative, et sous réserve de l'approbation du Parlement, le budget 2005 du ministère pourrait alors être analysé de deux manières :**

- d'une part, une augmentation significative des crédits par rapport au seul « bleu », puisque les crédits augmenteraient ainsi de 17 %, pour s'élever à environ 966 millions d'euros ;

- d'autre part, une diminution atténuée mais réelle des crédits, d'environ 9,4 %, par rapport aux moyens dont a bénéficié le ministère en 2004 grâce au concours exceptionnel des agences de l'eau. Le ministère précise toutefois qu'il ne pourra utiliser la totalité de ces crédits en 2004 compte tenu des dates de versement retenues et estime que 15 millions d'euros environ viendraient abonder la dotation 2005.

Il faut en outre préciser que les prévisions de consommation de crédits du ministère pour 2005 excèdent très largement les crédits inscrits dans ce projet de budget, puisqu'ils atteignent, selon le dossier de presse du ministère, 990 millions d'euros en 2005, après 986 millions d'euros en 2004.

**En dépit de ces annonces, le Parlement se prononce sur les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour l'année à venir et l'on ne peut que constater qu'ils ne reflètent pas la situation réelle du ministère de l'écologie et du développement durable en 2005. Votre rapporteur spécial ne peut que regretter cette absence de sincérité budgétaire du projet de budget du MEDD pour 2005, même s'il reconnaît que le ministre de l'écologie et du développement durable a clairement annoncé l'opération qui serait proposée.**

**En outre, il observe que la question d'un mode de financement pérenne de l'ADEME reste posée. Par deux fois, celle-ci aura été financée par des moyens de court terme. Il paraît essentiel que ses dotations soient désormais rebasées, pour que le Parlement ait enfin une vision complète de ce budget.**

## **C. LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>er</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

### **1. La nouvelle nomenclature proposée**

*a) Une mission écologie et développement durable décomposée en trois programmes*

La nouvelle structuration budgétaire présentée par le gouvernement le 16 juin 2004 dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF prévoit la création d'une mission ministérielle « Ecologie et développement durable », représentant environ 574 millions d'euros, soit 69,6 % des crédits du ministère.

Elle est décomposée en **trois programmes** :

**1. prévention des risques et lutte contre les pollutions** (35,8 % de la mission, soit 205,6 millions d'euros environ) : ce programme comprend 6 actions : prévention des risques technologiques et des pollutions ; prévention des risques naturels ; prévention des dommages liés aux inondations ; gestion des déchets et évaluation des produits ; lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques ; lutte contre le changement climatique.

#### **Les acteurs de ce programme**

Le MEDD met en œuvre, au sein de ce programme, **placé sous la responsabilité du directeur de la prévention des pollutions et des risques**, la stratégie de prévention des risques et des nuisances.

Les acteurs sont, outre la direction de la prévention des pollutions et des risques et la direction de l'eau du MEDD, la mission interministérielle de l'effet de serre, les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions régionales de l'environnement (DIREN), les directions départementales des services vétérinaires, de l'agriculture et de la forêt, de l'action sanitaire et sociale et de l'équipement, les services de navigation et les préfetures. Interviennent également les établissements publics tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de sécurité sanitaire et environnementale (AFSSE), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Office national des forêts (ONF), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), les Agences de l'eau et des associations loi 1901 comme le Centre d'information et de documentation sur le bruit (CIDB) ou les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air.

**2. gestion des milieux et biodiversité** (près de 27,9 % des crédits de la mission, soit environ 159,97 millions d'euros) ; ce programme est composé de 4 actions : préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques ; gouvernance dans le domaine de l'eau ; développement du réseau

des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages ; incitation à la gestion durable du patrimoine naturel.

#### **Le contenu et les acteurs de ce programme**

Ce programme, **placé sous la responsabilité du directeur de la nature et des paysages**, comprend les actions mises en œuvre dans le domaine de la gestion de la ressource en eau et dans celui de la conservation de la biodiversité. Il vise à mieux rendre compte de la mise en œuvre des missions engagées, à bâtir un cadre harmonisé et exhaustif, à faire apparaître les différents acteurs intervenant dans le domaine de l'eau et à contribuer, au moyen d'espaces réglementés ou d'outils d'incitation à la gestion durable du patrimoine naturel, à l'arrêt de la perte de biodiversité.

La mise en œuvre du programme implique, pour les deux premières actions, les agences de l'eau dont l'intervention est financée par les redevances prélevées par ces organismes, pour la troisième action, les parcs nationaux, les réserves naturelles et les gestionnaires de sites classés et, pour la quatrième action « Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel », hors établissements publics (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), ONF, Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ou Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)), les parcs naturels régionaux, les associations de protection de la nature et le groupement d'intérêt public (GIP) ATEN (Ateliers Techniques des Espaces Naturels).

Les principaux acteurs, outre la direction de la nature et des paysages et la direction de l'eau du MEDD, sont les directions régionales de l'environnement (DIREN), les directions départementales des services vétérinaires, de l'agriculture et de la forêt, de l'action sanitaire et sociale et de l'équipement, les services de navigation et les services départementaux de l'architecture et du paysage.

**3. soutien aux politiques environnementales (36,3 % des crédits de la mission, soit environ 208,6 millions d'euros) :** ce programme comprendrait sept actions : développement durable ; données environnementales ; action internationale ; qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement ; management et soutien ; information et communication ; commission nationale du débat public. L'action « management et soutien », rassemblant la quasi-totalité des dépenses de personnel du ministère, représente à elle seule 181,1 millions d'euros, soit 86,8 % des crédits du programme.

#### **Le contenu et les acteurs de ce programme**

Ce programme concerne les actions relatives au développement durable et à l'information environnementale et celles concernant le soutien aux fonctions transversales des programmes en termes de pilotage, de coordination et de méthodes.

Une action recouvre l'évaluation environnementale et l'animation de l'action publique pour le développement des comportements d'éco-responsabilité. Elle a pour objet la conciliation du développement économique avec la justice sociale et la protection de la santé et de l'environnement. Elle repose sur un partenariat avec l'ensemble des ministères, des acteurs économiques, des élus et des citoyens. Les autres actions portent sur la collecte, le traitement et la diffusion des données sur l'environnement, l'action internationale, la fonction juridique, la gestion des ressources humaines et financières, l'animation des services déconcentrés et des opérateurs publics ainsi que sur le partenariat associatif et les politiques d'information et de communication.

Les principaux acteurs, outre la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale et la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales du MEDD, sont le service de l'inspection générale de l'environnement, l'Institut français de l'environnement et les DIREN.

**Le ministère de l'écologie et du développement durable défend ainsi ce découpage :** *« La subdivision en trois programmes respecte les transversalités intrinsèques aux politiques publiques de l'environnement et du développement durable et garantit leur efficacité. En effet, la mission « Ecologie et développement durable » couvre le champ de la politique de la nature et des ressources naturelles, de la prévention des risques et le développement durable, concept défini dans la Charte de l'environnement. Par ailleurs, quoique le montant global des crédits dont dispose le MEDD soit inférieur au milliard d'euros, ordre de grandeur communément retenu pour un programme, le partage relativement équilibré et fonctionnel entre les trois programmes respecte le souci d'opérationnalité également présent dans la LOLF ».*

*b) Un programme géré par le ministère de l'écologie et du développement durable au sein de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur universitaire »*

Au sein de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur », le programme « recherche dans le domaine des risques et des pollutions » (279,4 millions d'euros) est géré par le ministère de l'écologie et du développement durable. Il comprend notamment les crédits de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (84 % des crédits du programme), les crédits de recherche de l'ADEME et les crédits relevant du budget civil de recherche et développement.

Il comprendrait 5 actions : recherche sur l'évaluation et la prévention des risques technologiques et des pollutions ; recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires environnementaux ; recherche sur l'évaluation et la prévention des risques sanitaires alimentaires ; recherche sur l'évaluation et la prévention des risques nucléaires ; recherche et développement dans le domaine de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; pilotage et animation du programme.

#### **Les acteurs de ce programme**

Ce programme, **placé sous la responsabilité du directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale**, vise la réunion au sein d'un système cohérent et unifié de l'ensemble des acteurs majeurs de la recherche sur le thème des ressources vivantes, c'est-à-dire l'IRSN, l'ADEME, l'INERIS et l'AFSSE.

*c) La mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'écologie*

Le programme « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », intégré à la mission interministérielle « sécurité sanitaire » comprend, en outre, une action « mise en œuvre des politiques pour le compte du ministre de l'environnement et du développement durable », qui n'est toutefois pas dotée en 2005. Ce programme est géré par le ministère de l'agriculture.

De même, au sein de la mission interministérielle « Politique des territoires », une action « appui technique au ministère de l'écologie » (51,15 millions d'euros en 2005) apparaît au sein du programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique » piloté par le ministère de l'équipement.

*d) Les documents de politique transversale envisagés*

Il faut par ailleurs signaler que deux documents de politique transversale sont envisagés :

- l'un concernerait le développement durable, et plus particulièrement la stratégie nationale du développement durable ;
- le second serait relatif à la politique de l'eau.

**2. L'appréciation de votre rapporteur spécial et les réflexions actuelles du ministère**

*a) L'articulation entre les deux programmes thématiques*

Les deux programmes thématiques proposés pour la mission « Ecologie et développement durable » sont censés représenter les deux grands domaines d'action du ministère : la prévention des risques et la lutte contre les pollutions d'une part ; la gestion des milieux, d'autre part.

Cette distinction paraît assez cohérente et a été défendue par le ministère comme prenant en compte le caractère transversal des politiques menées, sans s'arrêter aux limites administratives actuelles, ce que votre rapporteur spécial ne peut que saluer.

La principale difficulté de ce découpage concerne la politique de l'eau, « à cheval » sur les deux programmes. L'articulation entre l'action « lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques », au sein du programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions », et l'action « préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques », au

sein du programme « gestion des milieux et biodiversité », n'apparaît pas totalement évidente.

**Le ministère a indiqué à votre rapporteur spécial qu'il réfléchit actuellement à une évolution de sa structure et à la création d'un programme dédié à la politique de l'eau.** Le directeur de l'eau est, actuellement, le seul directeur du ministère à ne pas être responsable de programme, ce qui peut susciter quelque crainte de voir les crédits de l'eau être considérés comme moins prioritaires, alors que la LOLF permet la fongibilité des crédits au sein des programmes. Au-delà des questions strictement administratives, d'organisation interne du ministère, est avancée l'idée selon laquelle la direction de l'eau serait moins à même de s'imposer face aux agences de l'eau si elle ne disposait pas d'un programme clairement identifié.

Votre rapporteur spécial remarque que la maquette actuelle, qui est le fruit des réflexions du ministère et qui a fait l'objet de nombreux arbitrages, n'a pas encore été testée et que sa remise en cause éventuelle ne saurait être envisagée dans la précipitation, ni en fonction de critères uniquement fondés sur la structure administrative actuelle du ministère. S'agissant du positionnement du ministère de l'écologie et du développement durable face aux agences de l'eau, notre collègue Philippe Adnot, en sa qualité de précédent rapporteur spécial, a pu constater, lors d'un contrôle réalisé en application de l'article 57 de la LOLF dont les principaux éléments figurent en annexe du présent rapport spécial, que la direction de l'eau rencontrait des difficultés à exercer la tutelle des agences de l'eau mais qu'elle fournissait des efforts pour l'améliorer et il n'est pas certain qu'un découpage budgétaire ait une influence significative en la matière.

#### *b) Un programme support trop développé*

Le programme « soutien aux politiques environnementales » apparaît surdimensionné par rapport à l'ensemble de la mission « Ecologie et développement durable », puisqu'il comprend l'intégralité des personnels de cette mission, alors que certains personnels auraient pu être directement rattachés aux programmes de politiques, conformément à l'esprit de la LOLF. En outre, les actions retenues ne permettent pas d'identifier les moyens supports correspondant à chaque programme.

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

Par ailleurs, si le programme figurant au sein de la mission « recherche et enseignement supérieur » n'appelle pas en tant que tel de remarque, la structure générale de la mission n'est peut être pas optimale, en

particulier s'agissant de l'articulation entre le programme « recherche dans le domaine des risques et des pollutions » et celui intitulé « recherche dans le domaine de l'énergie ». En effet, on peut s'interroger sur la pertinence de faire figurer une action « recherche sur l'évaluation des risques nucléaires », qui correspond en fait aux crédits de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, au sein du premier programme et de faire figurer une action « compétitivité, sécurité et développement de l'énergie nucléaire » au sein du second, qui est piloté par le ministère de l'industrie. Toutefois, envisager un découpage différent reviendrait à définir une compétence unique en matière nucléaire, ce qui n'a pas été jugé opportun.

### 3. Les objectifs et les indicateurs

#### *a) La méthode employée par le ministère pour définir ses objectifs et ses indicateurs*

S'agissant de la mesure de la performance, le ministère de l'écologie et du développement durable a souhaité recevoir l'appui d'un cabinet de conseil, qui a reçu pour mission : d'une part, d'assister le ministère dans le recensement des indicateurs existants et qui pourraient être utilisés pour assurer le suivi de la mise en œuvre de ses politiques ; d'autre part, de fournir une aide méthodologique et pratique sur la définition des objectifs et la construction d'indicateurs et notamment d'indicateurs de performance.

Avec l'appui de ce cabinet, les différentes directions se sont efforcées de **dégager, pour chaque action, un objectif et un indicateur** de chaque type, à savoir un indicateur d'efficacité socio-économique, un indicateur d'efficacité de gestion et un indicateur de qualité de service. Le ministère précise que le travail réalisé a conduit à cette définition d'indicateurs mais également à un changement progressif des mentalités pour les agents.

Les indicateurs des actions ont été validés par le comité de pilotage des projets, instance qui réunit les cinq directeurs d'administration centrale, le chef du service de l'Inspection générale de l'environnement, le contrôleur financier central du MEDD, un représentant des directions régionales de l'environnement et un représentant du directeur de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au titre des activités exercées par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement au profit du ministère. Le ministère indique que « *l'élaboration des indicateurs des sous-actions est en cours et fera l'objet de la même validation* ».

*b) Première appréciation*

Les objectifs et indicateurs doivent :

- traduire la recherche constante, par le responsable de programme, d'une amélioration de l'utilisation des crédits qui lui sont confiés ;
- et montrer comment l'effet des politiques publiques, en la qualité des services rendus, peut être accru, au moindre coût.

**Dans cette perspective, ces objectifs ne doivent pas être des objectifs d'activité ou de mise en œuvre des moyens du ministère (qui relèveraient plutôt d'un dispositif de contrôle interne), mais :**

- des objectifs d'efficacité socio-économique, énonçant le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen et la collectivité, en termes de modification de la réalité culturelle ;
- des objectifs de qualité de service, soulignant la qualité attendue du service rendu à l'usager ;
- et des objectifs d'efficience de gestion exprimant les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés, en rapportant les produits obtenus, en l'activité constatée, aux ressources consommées.

A ce stade, **votre rapporteur spécial** ne se livrera pas à un examen détaillé des différents objectifs et indicateurs, mais **attirera l'attention sur certains points**.

(1) Les objectifs

De manière générale, on peut regretter que certains objectifs, en particulier ceux des deux programmes de politiques de la mission « Ecologie et développement durable », soient une paraphrase de l'intitulé de l'action, par exemple :

- limiter l'évolution l'exposition des personnes, des biens et de l'environnement aux risques et aux nuisances anthropiques pour l'action « prévention des risques technologiques et des pollutions »
- réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs pour l'action « prévention des risques naturels » ;
- inciter, par le biais d'actions partenariales, de nombreux acteurs à contribuer à la conservation favorable des espèces et des habitats pour l'action « incitation à la gestion durable du patrimoine naturel ».

L'objectif assigné à l'action « préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques » peut quant à lui sembler lointain, puisqu'il s'agit de « *construire et mettre en place les outils méthodologiques et les référentiels nécessaires pour atteindre le bon état écologique de l'eau d'ici à 2015* ».

Les objectifs du programme « recherche dans le domaine des risques et des pollutions », qui demandent aux organismes concernés par les différentes actions de produire une expertise de qualité nationale ou internationale, paraissent en revanche plus satisfaisants.

## (2) Les indicateurs

Un travail important a été fourni par le ministère, ce qui doit être d'autant plus salué que les indicateurs actuels figurant au bleu ont pu être l'objet de critiques nombreuses<sup>1</sup>. Ainsi, l'indicateur mesurant l'efficacité de la police de l'eau par le pourcentage de jours d'activité des personnels consacrés aux contrôles et par le nombre d'actes d'autorisation délivré par agent paraît pertinent.

**Tous les indicateurs souhaités par le ministère ne sont toutefois pas renseignés à ce stade et ils doivent encore faire l'objet d'approfondissements.**

En effet, tous les indicateurs ne permettent pas une réelle mesure de la performance, certains se rattachant plutôt à des indicateurs d'activité ou de moyens. Il en va ainsi du taux de la surface des ZNIEFF<sup>2</sup> couverts par un dispositif protecteur (parcs naturels, opérations grands sites...), du nombre de plans de prévention des risques approuvés par rapport aux plans de prévention des risques prévus ou du nombre de schémas d'aménagements de gestion des eaux en cours d'élaboration.

Certains indicateurs ne permettent pas de juger de l'efficacité de l'action du ministère, tant ils dépendent d'autres facteurs ou sont larges : il en va ainsi de l'évolution de la production d'ordures ménagères par habitant ou des émissions françaises de gaz à effet de serre.

D'autres peuvent paraître curieux dans leur formulation, comme la moyenne des mois de retard des directives pour lesquelles le délai de transposition est échu ou le taux de contentieux communautaire gagné par grief relevant du MEDD, pour l'action « qualité de la réglementation et efficacité de la police de l'environnement ».

---

<sup>1</sup> *Se reporter notamment aux rapports de notre collègue Philippe Adnot, alors rapporteur spécial, sur les crédits de l'écologie et du développement durable pour 2003 et 2004.*

<sup>2</sup> *Zones nationales d'intérêt écologique, faunistique ou floristique.*

## 4. Les expérimentations

### *a) L'expérimentation menée en 2004*

#### (1) L'objet de l'expérimentation

Une expérimentation de préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF est menée en 2004 dans la région Midi-Pyrénées. La préfiguration porte sur l'ensemble des crédits de cette région, c'est-à-dire ceux attribués à l'ensemble des ordonnateurs secondaires délégués participant à la mise en œuvre des politiques du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD). Les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) participent à la préfiguration pour l'ensemble de leurs crédits à l'exception des crédits de fonctionnement des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui sont, en 2004 comme en 2005, transférés en gestion au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'expérience concerne la globalisation des crédits des chapitres 31-95 (vacations), 33-90 (charges sociales liées aux vacances), 33-91 (prestations sociales), 33-92 (action sociale), 34-98 (moyens de fonctionnement des services) et 44-10 (encouragements et interventions) pour les dépenses ordinaires et des autorisations de programme et des crédits à l'intérieur du titre V (hors immobilier) et du titre VI pour les dépenses en capital. Elle a pour objet également de tester les conditions de la programmation et de la réalisation de la gestion au sein d'un budget opérationnel de programme (BOP) à l'échelle d'une région. Au sein de l'action support, les crédits de personnel ont été distingués des autres crédits.

#### (2) Les premiers enseignements

Le protocole de préfiguration, document de base définissant la mise en place de la préfiguration en région Midi-Pyrénées, prévoit un point d'étape afin de rendre compte de cette expérience et d'en retirer les principaux enseignements. Le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué à votre rapporteur spécial que, au 15 juin 2004, **quatre enseignements** pouvaient être dégagés.

Une des grandes réussites de la préfiguration est, selon le ministère, la **mise en place d'un dialogue de gestion interne** à la région entre les services chargés de la mise en œuvre des politiques du ministère : la préfiguration s'est caractérisée par un réel dialogue entre les différents acteurs engagés dans l'expérience, dialogue établi tant sur l'information en direction des ordonnateurs secondaires délégués que pour l'élaboration et la mise en œuvre du budget opérationnel de programme 2004 et la nouvelle architecture des

programmes budgétaires. Il s'est traduit par le renforcement des rôles du comité de coordination de l'environnement et du comité de pilotage.

La **globalisation des crédits**, même si elle demeure incomplète dans la mesure où elle conserve le clivage entre dépenses ordinaires et dépenses en capital, a permis une **première utilisation de la capacité de fongibilité qui semble avoir été appréciée**.

**Des outils de suivi de l'expérimentation doivent être élaborés** : une charte de bonne gestion a ainsi été définie et validée par les huit préfets concernés en février 2004. Cette charte précise les engagements des partenaires afin de se doter d'une organisation et de règles permettant d'optimiser la gestion des crédits et de conduire et de renseigner les tableaux de suivi. De même, un travail doit être mené autour de l'élaboration des indicateurs : le ministère indique que des indicateurs spécifiques aux objectifs de la région Midi-Pyrénées et conformes aux exigences de la LOLF doivent être dégagés afin de pouvoir mesurer correctement la performance.

**Un besoin de formation s'est fait ressentir** : les échanges de la direction régionale de l'environnement (DIREN), en tant que responsable du BOP, avec les 24 unités opérationnelles ont révélé un niveau d'appropriation de la LOLF très hétérogène. La nécessité d'un dispositif de formation est apparue afin que la mobilisation pour le suivi des crédits et des actions soit suffisante.

Ces premiers enseignements ont débouché sur **l'élaboration d'un plan d'action partagé**, qui devrait permettre d'optimiser la gestion des crédits, d'achever le travail sur les indicateurs de performance régionaux et d'élaborer les trois BOP 2005 (un pour chacun des trois programmes).

#### *b) Les expérimentations envisagées en 2005*

En 2005, la préfiguration sera être étendue aux régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne et Rhône-Alpes. La région Rhône-Alpes a été choisie en raison de son statut de DIREN de bassin hydrographique qui l'amène à programmer et gérer des actions au-delà des limites territoriales de sa circonscription administrative.

Les crédits seront regroupés au sein de trois chapitres en fonction des programmes : le 59-01 (programme 1), le 59-02 (programme 2) et le 59-03 (programme 3). Les crédits seront délégués globalement au niveau du programme à chaque responsable de BOP.

**En matière de mesure de la performance, les régions concernées sont tenues de décliner des objectifs au plan local, de se conformer aux indicateurs retenus et de respecter les échéances fixées.**

Elles participent à la définition des objectifs et des indicateurs de performance au sein du groupe de travail administration centrale-DIREN-DRIRE constitué comme instrument de dialogue avec les services déconcentrés.

Cette préfiguration de la LOLF devrait permettre de tester le rapprochement entre DRIRE et DIREN.

Par ailleurs, une autre préfiguration sera mise en place afin d'appréhender l'intervention des établissements publics dans le nouveau cadre budgétaire. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), établissement sous co-tutelle du MEDD et des ministères chargés de l'industrie et de la recherche, s'est portée candidate pour mener cette expérimentation et voit ses crédits globalisés au sein d'un nouveau chapitre 69-01. Votre rapporteur spécial relève toutefois qu'elle ne mène cette expérimentation qu'au titre de ses crédits reçus du ministère de l'écologie et du développement durable et ressortissant de la mission « Ecologie et développement durable », ce qui paraît surprenant.

La préfiguration est pilotée, au sein du ministère, par la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR), direction de tutelle, et par la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales (DGAFAI).

Le ministère précise que cette préfiguration poursuit **trois objectifs principaux** : établir la manière dont l'ADEME s'inscrit dans la maquette de la mission « Ecologie et développement durable », tester les circuits de mise à disposition à l'ADEME des crédits et définir les conditions du compte rendu par l'ADEME de la mise en œuvre des objectifs correspondant aux actions auxquelles elle participe. Elle doit en outre permettre de vérifier les conditions de la compatibilité du mode de financement de l'ADEME avec son régime budgétaire et comptable.

## II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

### A. VUE D'ENSEMBLE

**Les crédits de paiement** (dépenses ordinaires + investissement) demandés par le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) pour 2005 s'élèvent à 825.253.390 euros, contre 856.437.258 euros en 2004, **en baisse apparente de 3,6 %**.

En revanche, **les autorisations de programme augmentent** et passent de 344.140.000 euros en 2004 à 423.473.000 euros en 2005 (+ 23 %).

On relève certains transferts entre sections budgétaires :

- + 1.376.460 euros correspondant au transfert de 25 emplois pour les inspections des installations classées, en provenance de la section « Economie, finances et industrie » ;

- - 2.158.059 euros correspondant au transfert aux caisses d'allocations familiales (section « Charges communes ») du service des prestations familiales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 ;

- - 80.383 euros correspondant au transfert à la section « Equipement, transports, aménagement du territoire, tourisme et mer. I. Services communs et urbanisme » de 3 emplois pour la mise en place de la réorganisation de l'hydrométrie sur le bassin Adour-Garonne.

En outre, 2,007 millions d'euros en autorisations de programme et 3,175 millions d'euros en crédits de paiement seront regroupés sur le budget du ministère chargé de l'intérieur au titre du plan d'investissement exceptionnel pour la Corse.

A périmètre constant, la baisse des crédits du ministère de l'écologie et du développement durable est alors de 3,17 %.

Le tableau suivant retrace les crédits demandés par le ministère de l'écologie en 2005 :

**Récapitulation des crédits**

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2005
	Dotations 2004	Demandées pour 2005	Dotations 2004	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
<b>Titre III - Moyens des services</b>							
Personnel. Rémunérations d'activité			119 687 786	+ 420 955	120 108 741	+ 6 112 187	126 220 928
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			16 179 682	+ 101 395	16 281 077	- 483 574	15 797 503
Matériel et fonctionnement des services			88 579 786	- 91 300	88 488 486	- 13 575 132	74 913 354
Subventions de fonctionnement			56 038 510	-	56 038 510	- 2 090 510	53 948 000
Dépenses diverses			2 946 032	- 33 572	2 912 460	- 460	2 912 000
Expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1 <sup>er</sup> août 2001			5 143 000		5 143 000	- 5 143 000	
<i>Totaux Titre III</i>			<i>288 574 796</i>	<i>+ 397 478</i>	<i>288 972 274</i>	<i>- 15 180 489</i>	<i>273 791 785</i>
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>							
Action économique. Encouragements et interventions			373 832 462	- 191 000	373 641 462	- 32 360 857	341 280 605
<i>Totaux titre IV</i>			<i>373 832 462</i>	<i>- 191 000</i>	<i>373 641 462</i>	<i>- 32 360 857</i>	<i>341 280 605</i>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>662 407 258</b>	<b>+ 206 478</b>	<b>662 613 736</b>	<b>- 47 541 346</b>	<b>615 072 390</b>
<b>Titre V - Investissements exécutés par l'Etat</b>							
Equipements administratifs et divers	45 800 000	43 440 000	31 250 000		23 091 000	+ 7 877 000	30 968 000
Expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1 <sup>er</sup> août 2001		54 988 000			12 866 000	+ 36 630 000	49 496 000
<i>Totaux titre V</i>	<i>45 800 000</i>	<i>98 428 000</i>	<i>31 250 000</i>		<i>35 957 000</i>	<i>+ 44 507 000</i>	<i>80 464 000</i>
<b>Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat</b>							
Equipements administratifs et divers	298 340 000	92 045 000	162 780 000		41 821 000	+ 24 896 000	66 717 000
Expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1 <sup>er</sup> août 2001		233 000 000			37 800 000	+ 25 200 000	63 000 000
<i>Totaux titre VI</i>	<i>298 340 000</i>	<i>325 045 000</i>	<i>162 780 000</i>		<i>79 621 000</i>	<i>+ 50 096 000</i>	<i>129 717 000</i>
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>344 140 000</b>	<b>423 473 000</b>	<b>194 030 000</b>		<b>115 578 000</b>	<b>+ 94 603 000</b>	<b>210 181 000</b>

Source : PLF 2005 – « bleu » Ecologie et développement durable

Votre rapporteur spécial estime toutefois que la simple lecture du « bleu » « Ecologie et développement durable » donne une vision imparfaite de l'évolution des crédits à disposition du ministère. En effet, il convient de rappeler que, en 2004, le ministère de l'écologie et du développement durable finance une partie de ses politiques dans le domaine de l'eau et des déchets grâce à un fonds de concours alimenté, à hauteur de 210 millions d'euros, par l'excédent de trésorerie de quatre agences de l'eau. Si cet élément n'est pas retracé au « bleu », il est fondamental pour apprécier la situation budgétaire du MEDD. **Ainsi, si l'on compare les moyens inscrits pour 2005 par rapport aux moyens résultant en 2004 des ouvertures en loi de finances initiale et des moyens provenant du fonds de concours versé par les agences de l'eau (soit 1,066 milliard d'euros), on aboutit à une diminution très importante des crédits, d'environ 22,6 %.**

**Toutefois, le ministre de l'écologie et du développement durable, M. Serge Lepeltier, a annoncé dans le dossier de presse relatif au budget du ministère pour 2005 que 141 millions d'euros devraient être inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004, afin de compléter les moyens dont disposera son ministère en 2005 pour mener ses politiques : 130 millions d'euros devraient ainsi venir abonder les crédits de l'ADEME, 8 millions d'euros devraient être accordés au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres – conformément aux annonces effectuées lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 – et 3 millions d'euros seraient versés au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).**

**D'après les précisions communiquées à votre rapporteur spécial, une partie importante de ces 141 millions d'euros attendus correspondraient à des crédits reportés de 2003 vers 2004, mais qui ont ensuite été gelés.**

**Si les annonces du ministre de l'écologie et du développement durable se concrétisent en projet de loi de finances rectificative, le budget 2005 du ministère pourra être analysé de deux manières :**

- d'une part, une augmentation significative des crédits par rapport au seul « bleu », puisque les crédits augmenteront ainsi de 17 %, pour s'élever à environ 966 millions d'euros ;

- d'autre part, une diminution atténuée mais réelle des crédits, d'environ 9,4 %, par rapport aux moyens dont aura bénéficié globalement le ministère en 2004 grâce au concours exceptionnel des agences de l'eau.

**En dépit des annonces mentionnées précédemment, le Parlement se prononce sur les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour l'année à venir – qui ne reflètent pas la situation réelle du ministère de l'écologie et du développement durable en 2005. Votre rapporteur spécial ne peut que regretter cette absence de sincérité budgétaire du projet de budget du MEDD pour 2005.**

#### ***B. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE***

Dans le cadre du projet de budget pour 2005, la présentation par nature des crédits est particulièrement délicate. En effet, en raison d'expérimentations menées dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), des transferts internes ont été opérés entre les titres III et IV et les titres V et VI.

## 1. Les dépenses ordinaires

**Les crédits du titre III** (moyens des services) connaissent en apparence une baisse de 5,1 % et passent de 288.574.796 euros en 2004 à 273.791.785 euros en 2005. Il faut toutefois prendre en compte les transferts de crédits du titre III vers le titre V, pour un montant 16.760.000 euros. Si l'on neutralise ce transfert, les crédits du titre III enregistrent une hausse de 0,7 %.

**Les crédits du titre IV** (interventions publiques) diminuent en apparence de 9,9 %, pour s'élever en 2005 à 341.280.605 euros, contre 373.832.462 euros en 2004. Il convient toutefois de neutraliser les transferts de crédits opérés du titre IV vers les titres V et VI, pour un montant de 42.377.000 euros. Ainsi, à périmètre constant, il apparaît que les crédits du titre IV augmentent de 2,75 %.

## 2. Les dépenses en capital

En raison des transferts de crédits liés aux expérimentations menées dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, **les crédits de paiement du titre V** (investissements exécutés par l'Etat) **connaissent une hausse apparente très importante en 2005, puisqu'ils passent de 31.250.000 euros à 80.464.000 euros.**

**Les autorisations de programme** enregistrent également une augmentation très sensible, puisqu'elles s'élèvent à 98.428.000 euros en 2005 contre 45.800.000 en 2004.

En revanche, en dépit de ces transferts internes, **les crédits de paiement du titre VI** (subventions d'investissement accordées par l'Etat) enregistrent une nette baisse, passant de 162.780.000 euros en 2004 à 129.717.000 euros en 2005 (- 20,3 %).

**En revanche, les autorisations de programme inscrites sur ce titre sont en hausse de près de 9 %,** pour s'établir à 325.045.000 euros en 2005, contre 298.340.000 euros en 2004.

**C. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE MIS EN PERSPECTIVE**

**1. L'effort des différents ministères en faveur de l'environnement**

Le tableau suivant replace les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable par rapport à l'ensemble des crédits des différents ministères consacrés à l'environnement.

**Crédits des différents ministères consacrés à l'environnement**

(dépenses ordinaires + crédits de paiement)

**Crédits des différents ministères consacrés à l'environnement**

(dépenses ordinaires + crédits de paiement)

(en millions d'euros)

Budgets des ministères	2004	2005	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2004	Pourcentage du budget consacré à l'environnement en 2005
Affaires étrangères	38,47	41,58	0,91%	0,94%
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	661,79	626,94	13,30%	12,83%
Culture et communication	9,6	9,78	0,36%	0,35%
Écologie et développement durable	856,44	825,25	100,00%	100,00%
Économie, finances et industrie	128,1	138,58	0,86%	0,93%
Équipement, transports, aménagement, tourisme, mer	813,92	359,25	4,95%	2,22%
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	55,4	55,4	0,42%	0,41%
Jeunesse, sports et vie associative	7,12	6,74	1,10%	0,86%
Recherche	503,35	493,04	8,06%	7,54%
Justice	-	non	-	
Outre-mer	3,33	3,18	0,30%	0,19%
Services du premier ministre ( <i>Fonction publique</i> )	0,04	0,07	0,02%	0,03%
Santé et protection sociale	53,56	54,82	0,48%	0,49%
Emploi, travail et cohésion sociale	166,74	166,74	0,52%	0,52%
Défense	182,8	177,49	0,44%	0,42%
<b>Total ministères</b>	<b>3 480,74</b>	<b>2 958,86</b>	<b>2,31%</b>	<b>1,94%</b>

Source : jaune « Effort financier consenti en 2004 et prévu en 2005 au titre de l'environnement et de la protection de la nature »

On note que l'effort global des ministères en faveur de l'environnement baissera en 2005 par rapport à 2004, puisqu'il passera de 3,48 milliards d'euros à 2,96 milliards d'euros.

On remarque également que plusieurs ministères (agriculture, recherche, équipement) contribuent de manière importante à l'effort en faveur de l'environnement, même si le ministère de l'écologie et du développement est bien le premier contributeur par la masse de ses crédits. La

diminution spectaculaire entre 2004 et 2005 des **crédits du ministère de l'équipement**, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer traduisant un effort en faveur de l'environnement, résulte en particulier de la **très forte baisse des subventions d'investissement aux transports urbains et interurbains** : 145,77 millions d'euros en 2005 contre 516,37 millions d'euros en 2004.

Les crédits consacrés par l'ensemble des ministères à l'environnement restent par ailleurs modestes par rapport à **la dépense nationale de protection de l'environnement**, c'est-à-dire à l'ensemble des dépenses liées à l'environnement effectuées par les agents économiques intérieurs, **qui s'élevait en 2001 à 26,75 milliards d'euros**.

## **2. Les établissements publics sous tutelle : des moyens très importants**

Aux dépenses sur crédits inscrits au budget général, il convient d'ajouter les dépenses financées sur leurs ressources propres par les établissements sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable. Celles-ci devraient s'élever en 2004 à 2.493,89 millions d'euros, soit près de trois fois les crédits inscrits au budget du ministère de l'écologie et du développement durable.

L'essentiel des ressources de ces établissements publics provient du produit des redevances et taxes qui leur sont affectées. L'effort le plus important est celui des agences de l'eau, qui représente plus de 90 % du total, ainsi que le montre le tableau suivant :

**Contributions, hors budget du MEDD, des établissements sous tutelle  
en faveur de l'environnement**

*(en millions d'euros)*

<b>Établissements publics</b>	<b>2002 (réalisations)</b>	<b>2003 (réalisations)</b>	<b>2004 (prévisions)</b>
Ensemble des agences de l'eau (1)	2 130,70	2 213,00	2 250,00
ADEME (2)	54,60	83,33	74,50
CSP	54,03	57,24	51,86
Conservatoire du littoral	0,89	1,37	1,34
IFEN	0,43	0,38	0,38
INERIS (3)	18,22	18,64	21,03
ONCFS (4)	84,04	89,06	92,33
Ensemble des parcs nationaux	3,11	3,41	2,45
<b>Total général</b>	<b>2 346,02</b>	<b>2 466,43</b>	<b>2 493,89</b>

*(1) Redevances nettes de prélèvement et de pollution industrielle domestique perçues dans l'année et remboursement des avances d'intervention.*

*(2) Intégration des crédits FEDER à partir de 2002.*

*(3) Reclassement des subventions de la Loi sur l'air en 2002.*

*(4) Hors budget annexe.*

*Source : jaune « Effort financier consenti en 2004 et prévu en 2005 au titre de l'environnement et de la protection de la nature »*



### III. 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.

Le tableau suivant retrace, pour chaque agrégat, en neutralisant l'expérimentation liée à la mise en œuvre de la LOLF menée en 2004, l'évolution des crédits entre 2004 et 2005 :

#### Répartition des crédits par agrégat (2004-2005)

*(en millions d'euros et en %)*

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Evolution</b>
Protection de la nature, des sites et des paysages	109,95	122,69	+ 11,6
Protection de l'eau et des milieux aquatiques	112,72	95,43	- 15,3
Prévention des pollutions et des risques	410,09	384,27	- 6,3
Soutien aux politiques environnementales	223,7	222,86	- 0,4

*Source : PLF 2005 et ministère de l'écologie et du développement durable*

#### **A. AGRÉGAT 21 : 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. Cet agrégat bénéficie d'une forte augmentation de ses crédits en 2005.

##### **1. La création d'un réseau d'espaces protégés**

Les crédits alloués à la création d'un réseau d'espaces protégés atteindront environ 66,6 millions d'euros en 2005, notamment par le biais de dotations à plusieurs établissements.

*a) Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*

Il est prévu en 2005 une dotation de **18,55 millions d'euros** pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (- **10,86 %**), dont 7,4 millions d'euros en dépenses ordinaires. Signalons que, lors du CIADT du 14 septembre 2004, le Premier ministre a annoncé que **8 millions d'euros supplémentaires** seraient accordés au Conservatoire en 2005, cette rallonge devant être inscrite en projet de loi de finances rectificative pour 2004.

*b) Les parcs nationaux*

Dans le cadre du budget 2005, d'après les tableaux transmis à votre rapporteur spécial, **31,185 millions d'euros** seront consacrés aux parcs nationaux<sup>1</sup> en 2005 (- **4,5 %**), dont 26,3 millions d'euros en dépenses ordinaires. Le ministère de l'écologie et du développement durable indique que cette évolution vise à tenir compte de la trésorerie des parcs nationaux.

*c) Les réserves naturelles nationales*

En 2005, **13,37 millions d'euros** devraient être consacrés aux réserves naturelles nationales (+ **14,5 % par rapport à 2004**), dont 10,75 millions d'euros en dépenses ordinaires.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations consacrées aux réserves naturelles depuis 2003 :

**Evolution des dotations en faveur des réserves naturelles**

*(en euros)*

Année	Fonctionnement	Investissement (AP)	Investissement (CP)
2003	10.700.000	Titre V : 800.000	Titre V : 549.157
		Titre VI : 2.200.000	Titre VI : 1.176.989
2004	9.953.210	Titre V : 720.000	Titre V : 597.014
		Titre VI : 1.420.000	Titre VI : 1.128.564
2005	10.750.000	2.730.000	Titre V : 620.000
			Titre VI : 2.000.000

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

<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.

Les prévisions pour 2005 tiennent compte de l'augmentation du nombre de réserves ainsi que de la revalorisation des salaires des personnels entraînée par l'adhésion des gestionnaires à la convention collective nationale de l'animation.

### **Les réserves naturelles : projets de création et conséquences de la loi relative à la démocratie de proximité**

#### **1. De nombreux projets de création**

**La France compte, en août 2004, 154 réserves naturelles protégeant 540.858 hectares, sur terre et en mer, dont 141 sur le territoire métropolitain. Trente deux projets de création sont programmés.** Vingt quatre d'entre eux sont en cours de procédure : création de nouvelles réserves, extension ou modification de réglementation de réserves existantes. L'enjeu de cette politique est notamment de répondre aux objectifs de la stratégie nationale pour la biodiversité et d'assurer la conservation d'habitats et d'espèces protégées, ainsi que de mettre en œuvre les réglementations communautaires ou les obligations résultant de conventions internationales.

**Le classement des réserves naturelles et leur gestion font largement appel à la déconcentration et à la concertation avec les propriétaires et les collectivités territoriales.** Un plan de gestion est mis en place progressivement dans chaque réserve, dans un souci de participation de tous les acteurs concernés, d'efficacité scientifique et technique et d'exemplarité vis-à-vis d'autres espaces. L'Etat confie, par voie de convention, la gestion des réserves naturelles à des organismes de statuts variés.

Les différents acteurs concernés, élus, propriétaires, usagers, associations et personnalités scientifiques participent au comité consultatif de la réserve, présidé par le préfet. Le travail en réseau des réserves, géographique, thématique et national est encouragé, notamment au sein de l'association Réserves naturelles de France.

**Les moyens affectés par l'Etat aux réserves ont jusqu'à présent été régulièrement adaptés à la création des nouvelles réserves.**

**La réserve de l'archipel de Riou dans les Bouches du Rhône a été créée en 2003 et trois projets sont susceptibles d'aboutir avant la fin de l'année 2004 :** l'extension de la réserve naturelle de l'Estuaire de la Seine en Haute-Normandie, la création de la réserve naturelle de la « Combe Lavaux-Jean Roland » en Bourgogne et celle de l'Etang des landes en Limousin. **Ces trois extensions et créations porteraient la superficie totale protégée en réserve naturelle nationale à 550.000 hectares. Quatorze extensions ou créations de réserves naturelles sont envisageables en 2005.**

#### **2. Les conséquences de l'entrée en vigueur de l'article 109 de la loi relative à la démocratie de proximité**

L'article 109 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dans son article 109 modifie plusieurs articles du code de l'environnement et institue **trois types de réserves naturelles** : les réserves naturelles nationales (RNN), les réserves naturelles régionales (RNR) et les réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse (RNCTC). **Le décret d'application précisant les modalités de mise en œuvre de ces nouvelles compétences est en cours de signature par les différents ministres intéressés.**

Le classement des réserves naturelles régionales est de la compétence du conseil régional qui peut, de sa propre initiative ou à la demande des propriétaires concernés, classer des territoires présentant un intérêt pour la faune, la flore, le patrimoine géologique ou paléontologique ou, d'une manière générale, pour la protection des milieux naturels.

La durée du classement, la définition des modalités de gestion et le contrôle des prescriptions contenues dans l'acte de classement, la modification de l'aspect ou de l'état de la réserve naturelle régionale et son éventuel déclassement sont précisés dans la délibération du conseil régional. La décision de classement intervient après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel et consultation de toutes les collectivités locales intéressées ainsi que, dans les zones de montagne, des comités de massif. A défaut d'accord du propriétaire, la RNR est classée par décret en Conseil d'Etat, de même que la RNCTC.

En Corse, la décision de classement des réserves naturelles est prononcée par délibération de l'Assemblée de Corse, après consultation de toutes les collectivités territoriales intéressées et avis du représentant de l'Etat. Celui-ci peut demander à la collectivité territoriale de Corse de procéder au classement d'une réserve naturelle afin d'assurer la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention internationale. S'il n'est pas fait droit à cette demande, l'Etat procède à ce classement selon les modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

**Parmi les 154 réserves classées avant la loi relative à la démocratie de proximité, six d'entre elles, en Corse, seront désormais gérées par la collectivité territoriale de Corse. Sur le reste du territoire, les réserves classées antérieurement à la loi du 27 février 2002 conserveront leur statut.**

**Ces nouvelles dispositions n'étant pas encore entrées en vigueur, le ministère de l'écologie et du développement durable indique qu'il n'est pas possible d'en prévoir les effets, qui dépendront largement de l'intérêt des conseils régionaux pour la possibilité qui leur est offerte.** Une articulation des politiques de réserves de l'Etat et de la Région devra être envisagée pour que le réseau d'espaces protégés gagne en cohérence et en efficacité par rapport aux objectifs propres à chacune des politiques nationale et régionale. L'Etat devra être plus sélectif pour ses projets de classement et accorder une attention aux projets des régions. **Il ne devrait pas y avoir de conséquences budgétaires pour l'Etat. En revanche, l'intervention des régions devrait démultiplier l'effort global de protection forte des milieux naturels remarquables.**

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

**Les crédits de fonctionnement** sont très majoritairement consacrés (pour environ 73 %) aux salaires des personnels qui assurent les missions de protection, d'études scientifiques, de gestion écologique, d'animation et de pédagogie.

**Les crédits d'investissement** financent principalement :

- les études nécessaires pour la préparation et l'évaluation des plans de gestion, ainsi que le suivi du patrimoine biologique des réserves ;
- l'achat d'équipements et de matériels nécessaires à la gestion de la réserve (véhicules, matériels agricoles, équipements informatiques, matériels de mesures...) ;

- des travaux de génie écologique, des équipements nécessaires à l'accueil du public (observatoires, passerelles, sentiers...) et, exceptionnellement, l'achat de terrains.

*d) La protection et la réhabilitation des sites et paysages*

La protection des sites et paysages devrait par ailleurs bénéficier de **2,34 millions d'euros environ, soit une diminution de presque 43 %** par rapport à 2004.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits dévolus à cette politique depuis 2002 :

**Evolution des crédits consacrés à la protection et à la réhabilitation des sites et paysages**

*(en euros)*

	<b>DO</b>	<b>AP</b>	<b>CP</b>
<b>LFI 2002</b>	1.567.115	7.379.000	2.265.950
<b>LFI 2003</b>	1.026.510	7.229.000	3.383.639
<b>LFI 2004</b>	733.000	6.539.000	3.369.500
<b>PLF 2005</b>	598.000	4.695.000	1.740.922

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

Cet axe d'intervention consiste à 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. Dans quelques cas présentant un intérêt patrimonial minéralogique, un arrêté du ministre chargé de la protection de la nature peut interdire la destruction ou l'altération des sites concernés.

*e) Le GIP ATEN (Ateliers techniques des espaces naturels)*

Le groupement d'intérêt public ATEN, qui a pour objectif de favoriser le développement et la diffusion de méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels en France et à l'étranger, notamment par la formation et la réalisation d'études et de publications techniques, recevra 1,14 million d'euros en 2005, soit un montant identique à celui de 2004.

**2. La conservation, la gestion et le suivi de la diversité biologique et paysagère**

Les crédits alloués à cette action atteindront **56,1 millions d'euros** en 2005.

a) *L'avancement du réseau « Natura 2000 »*

Le ministère indique que 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, mobilisera 21,08 millions d'euros en 2005, contre 17,8 millions d'euros en loi de finances pour 2004. Votre rapporteur spécial relève toutefois que les tableaux détaillés transmis par le ministère donnent des résultats différents, **soit 21,73 millions d'euros en 2005 contre 11,38 millions d'euros en 2004, ce qui mérite d'être clarifié**. Ces crédits devraient permettre d'achever la construction du réseau, qui comprendra à terme environ 1.700 sites, d'ici 2006. L'outil privilégié de la gestion de ces sites sera le contrat dont les termes seront encadrés par le document de référence de chaque site, le document d'objectif<sup>1</sup>.

b) *Les parcs naturels régionaux*

Les parcs naturels régionaux constituent le deuxième poste important de dépenses de cette politique, de surcroît en expansion, ainsi que le montre le tableau suivant :

**Evolution des dotations des parcs naturels régionaux**

(en euros)

Année	Nombre de parcs	Fonctionnement (DO)	Equipement (CP)	Equipement (AP)	Total (DO + CP)	Total (DO + AP)
2000	38	5 423 374		2 863 602		8 286 976
2001	40	5 815 779	2 442 614	3 576 789	8 258 393	9 392 568
2002	40	6 338 088	1 060 000	3 659 000	7 398 088	9 997 088
2003	41	6 290 000	1 983 500	3 200 000	8 273 500	9 490 000
2004*	44*	6 500 000	1 879 000	2 892 000	8 379 000	9 392 000
2005**	44**	6 791 000	2 660 000	2 458 000	9 451 000	9 349 000

\* Jusqu'en 2004, il s'agit des crédits inscrits en loi de finances initiale, avec la création de 4 nouveaux parcs depuis 2002 et des subventions accordées aux réseaux PNR et Réserves de Biosphère.

\*\* Pour 2005 il s'agit des prévisions sans création de nouveau parc et de demande de crédits dans le PLF 2005 avant transferts liés à la LOLF, y compris les financements accordés aux réseaux.

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

**Les parcs naturels régionaux**

Créés en 1967 à l'initiative de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les parcs naturels régionaux (PNR) sont aujourd'hui au nombre de 44 et couvrent plus de 12 % du territoire national. Ils intéressent 23 régions, 68 départements et plus de 3.380 communes, pour une population d'environ 3.000.000 d'habitants.

Leurs territoires sont très diversifiés, puisqu'ils comprennent de la haute ou de la moyenne montagne, des plaines, des estuaires, des zones humides ou encore des milieux forestiers.

<sup>1</sup> Sur ce point, se reporter au rapport de notre collègue Jean-François Le Grand, « Réseau Natura 2000 : pour une mise en valeur concertée du territoire », rapport d'information n° 23, (2003-2004).

Leur taille est également très variable, allant de 21 communes pour la vallée de Chevreuse à 200 communes pour le Ballon des Vosges, le PNR de Camargue, avec ses deux communes constituant une exception. De même, leur surface diffère beaucoup: elle s'étale en effet entre 49.000 hectares pour la Brière et 611.000 hectares pour la Guyane.

Fondée sur la notion de contrat et de libre adhésion, la politique des parcs naturels régionaux permet aux communes et aux groupements de communes :

- de préserver et mettre en valeur, par des mesures réglementaires ou contractuelles, un patrimoine naturel, culturel et paysager riche mais fragile ;
- d'animer et de dynamiser de petites régions en perte de vitesse ;
- d'engager les élus et les acteurs locaux dans une meilleure prise en compte de l'environnement.

Créés et renouvelés à l'initiative des régions, les parcs naturels régionaux constituent une formule originale de coopération et de partenariat, notamment avec l'Etat propriétaire de la marque collective « Parc naturel régional ». Ils contribuent à un aménagement fin du territoire et à un développement fondé sur la protection, la gestion et la mise en valeur des patrimoines locaux. Les chartes des parcs naturels régionaux, approuvées par l'Etat, sont porteuses de projets de territoire qui permettent de mobiliser l'ensemble des acteurs intéressés sur une démarche de développement durable.

L'organisme gestionnaire d'un parc naturel régional est, sauf exception, un syndicat mixte ouvert qui comprend nécessairement la ou les régions, départements et communes concernés (l'article L. 333-3 du code de l'environnement institue cette règle pour les parcs créés à compter du 3 février 1995). C'est aujourd'hui le cas pour 42 parcs.

Le budget de fonctionnement moyen d'un parc naturel régional est de l'ordre de 1,5 à 2 millions d'euros. La répartition moyenne des financements est la suivante :

Régions	40 %
Autres collectivités (départements, communes)	30 %
Ministère de l'écologie et du développement durable	10 %
Autres ministères, crédits européens, recettes propres.	20 %

Le budget total d'équipement est très variable d'un parc à l'autre. Il est en moyenne de moins d'un million d'euros par an. La participation de l'Etat est de 10 % en moyenne et varie de 0 à 40 %, le taux de participation le plus élevé étant réservé aux parcs ayant de faibles investissements. Cette participation ne dépasse pas 200.000 euros par parc.

Depuis le décret de 1975 qui a confié l'initiative de la création des parcs aux régions, les recettes, qui provenaient auparavant des collectivités locales et de l'Etat, sont complétées par les contributions de plus en plus importantes des régions.

Les contrats de plan Etat-région permettent aux parcs naturels régionaux d'avoir connaissance des contributions de leurs partenaires jusqu'en décembre 2006 ; seules trois régions n'ont pas fait l'objet d'un tel contrat pour leurs parcs.

De plus, l'article 29 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>1</sup> prévoit que les parcs naturels régionaux peuvent, comme les pays et les agglomérations, signer des contrats particuliers en application de la charte du parc dans le cadre des contrats de plan Etat-région. Ce contrat a permis à une trentaine de parcs de bénéficier des crédits nécessaires à la mise en œuvre de leur projet de territoire, provenant des collectivités, du ministère de l'écologie et du développement durable et de l'ensemble des autres départements ministériels intéressés.

Les services déconcentrés répartissent les crédits du ministère, réservés aux parcs naturels régionaux suivant une modulation qui tient compte notamment du montant des dotations budgétaires, de l'implication de chaque parc pour la protection et la gestion du patrimoine et de la révision de sa charte.

De plus des conventions entre l'Etat et des associations animatrices de réseaux, permettent de fédérer les PNR et les réserves de biosphères, vecteurs privilégiés de la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable et de la stratégie nationale pour la biodiversité.

*c) L'Office national de la chasse et de la faune sauvage*

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS, qui succède à l'Office national de la chasse), a été créé par la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse. Il a pour mission :

- la réalisation des études, des recherches et des expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et ses habitats, ainsi que la mise en valeur de celle-ci par la chasse ;

- la surveillance de la faune sauvage et la participation au respect de la réglementation relative à la police de la chasse ;

- l'organisation matérielle, pour le compte de l'Etat, de l'examen du permis de chasser.

La ressource financière principale de l'ONCFS (plus de 90 % des recettes en 2003) est constituée par le produit des redevances cynégétiques acquittées par les chasseurs (redevance départementale, nationale, temporaire ou annuelle). Ces redevances sont arrêtées, dans les limites fixées par la loi, par le pouvoir réglementaire. L'ONCFS bénéficie également du reversement

---

<sup>1</sup> *Loi n° 99-533 du 25 juin 1999.*

des droits d'inscription à l'examen du permis de chasser qui représentait en 2003 moins de 1 % du budget de l'établissement (16 euros par candidat, les frais engagés par l'Office pour l'organisation de cet examen étant de l'ordre de 60 euros par candidat).

**Les recettes issues de la redevance sont structurellement en diminution chaque année**, compte tenu d'une érosion lente et régulière des porteurs de permis (entre 2 et 3 % par an). **Au contraire, les dépenses de personnel supportées par l'Office sont en augmentation régulière bien que les effectifs diminuent<sup>1</sup>**. Les autres dépenses de fonctionnement sont restées globalement stables depuis la création de l'établissement, voire en diminution sur certains postes, compte tenu des efforts de rationalisation de la gestion entamés depuis cette date.

Cet effet de ciseaux en recettes et dépenses place l'ONCFS dans une situation délicate. En effet, selon les indications du ministère de l'écologie et du développement durable, **le fonds de roulement disponible au 31 décembre 2004 (de l'ordre de 10 millions d'euros) ne permettra pas, à lui seul, d'assurer le financement du déficit prévisionnel pour l'année 2005, qui devrait avoisiner 19 millions d'euros.**

D'après les données communiquées à votre rapporteur spécial, **un complément de financement de 8 millions d'euros, versé par le MEDD, est nécessaire, mais il ne se retrouve pas intégralement dans le projet de budget pour 2005**, dans lequel sont inscrits 5 millions d'euros. Le ministère de l'écologie et du développement durable précise que ce complément « *a fait actuellement l'objet d'arbitrages et sera acquis par une dotation en LFI de 5 millions d'euros et une dotation en LFR de 3 millions d'euros* ».

#### *d) Les autres actions*

D'autres crédits de moindre ampleur dépendent de cet agrégat, notamment :

- 4,635 millions d'euros pour l'action de protection et de suivi de la biodiversité, ainsi que de l'initiative française pour les récifs coralliens ;
- plus de 2,2 millions d'euros pour l'inventaire et l'expertise du patrimoine naturel ;
- 1,27 million d'euros pour le Muséum national d'histoire naturelle ;
- 3,23 millions d'euros en faveur de l'Office national des forêts (ONF).

---

<sup>1</sup> *Les charges de personnel s'accroissent mécaniquement du fait du glissement/vieillesse/technicité (GVT) et de l'augmentation de la valeur du point d'indice. Des charges supplémentaires ont été principalement engagées en 2003 pour la gestion des corps d'agents techniques et techniciens de l'environnement (ATE) créés en 2001 (recrutement de 125 ATE en 2003, après 3 années durant lesquelles aucun concours n'a été organisé).*

## **B. AGRÉGAT 22 : PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES**

### **1. Des crédits en diminution de 15,3 %**

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 dans le cadre fixé par le livre II du code de l'environnement et les directives européennes prises dans le domaine de l'eau.

Les crédits de l'agrégat « Protection de l'eau et des milieux aquatiques » connaîtront en 2005 une **diminution de 15,3 %** par rapport à 2004, passant, à périmètre constant, de 112,72 millions d'euros<sup>1</sup> à 95,43 millions d'euros.

Le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué à votre rapporteur spécial que, selon l'esprit du projet de loi sur l'eau qui devrait être déposé en conseil des ministres avant la fin de l'année 2004, *« il s'agit de mettre fin à des financements croisés et complexes entre l'Etat et les agences de l'eau<sup>2</sup>. Il en résultera un changement de périmètre mais à prix constant pour le m<sup>3</sup> d'eau. Il ne s'agit pas d'un désengagement de l'Etat mais bel et bien d'un recentrage sur sa mission première : être garant de la qualité de l'eau vis à vis de l'ensemble des citoyens et des risques qu'elle peut engendrer, par exemple les inondations. A ce titre, en matière de prévention des dommages liés aux inondations, les crédits s'élèveront à 48 millions d'euros en 2005 soit une augmentation de près de 20% par rapport à l'année 2004. En outre, 10 postes sont créés dans les services de prévision des crues, instruments indispensables à une politique de prévention efficace »*.

Au total, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, **le décroisement des financements entre l'Etat et les agences de l'eau porterait sur 20 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> Les crédits inscrits au bleu à l'agrégat 22 sont inférieurs (108,5 millions d'euros) en raison d'une expérimentation menée en 2004 dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

<sup>2</sup> Sur ce point des financements croisés entre l'Etat et les agences de l'eau, se reporter au rapport d'information n° 345 (2003-2004) de notre collègue Philippe Adnot, « Le Fonds national de solidarité pour l'eau : une expérience riche d'enseignements ».

## 2. L'évolution des dépenses de l'agrégat

### Les actions financées par l'agrégat 22

Cet agrégat sert à financer 8 actions :

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

- **la police de l'eau et des milieux aquatiques** : il s'agit des missions régaliennes de la police de l'eau et de la pêche ;

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

- **les systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques** : un plan de modernisation du système d'information sur l'eau a été notifié aux préfets coordonnateurs de bassin 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 diffuses 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 ;

- **la solidarité et la péréquation nationales** : ce dispositif de solidarité doit assurer un meilleur équilibre entre les moyens financiers 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 la restauration des zones humides ;

- **les structures de la politique de l'eau et la planification** : il s'agit du comité national de l'eau, créé par la loi de 1964 pour être l'instance de concertation du gouvernement avec les partenaires nationaux de la politique de l'eau.

Les cinq dernières actions étaient auparavant financées par le FNSE.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses budgétaires de l'agrégat :

**Indicateur de coûts : dépenses budgétaires en DO + CP**

*(en millions d'euros)*

<b>Composantes de l'agrégat</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>
Politique pluriannuelle de prévention des risques d'inondations fluviales	28	28	38	48
Police de l'eau et des milieux aquatiques	14	10	17	15
Reconquête de la qualité des milieux marins	8	55	6	7
Systèmes d'information sur l'eau et les milieux aquatiques	20	26	12	13
Lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole	10	27	14	3
Solidarité et péréquation nationales	4	31	11	4
Préservation, restauration des milieux naturels aquatiques	14	12	7	3
Structures de la politique de l'eau et planification	2	2	3	2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>191</b>	<b>108</b>	<b>95</b>

Source : PLF 2005, « bleu » Ecologie et développement durable

### 3. L'évolution des moyens consacrés à la politique de l'eau selon la présentation retenue dans le cadre de la LOLF

Il a paru intéressant à votre rapporteur spécial de présenter l'évolution des crédits en fonction de la nouvelle présentation retenue dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, que retrace le tableau suivant :

#### Evolution des crédits consacrés à la politique de l'eau selon les actions retenues dans la nouvelle nomenclature budgétaire

(en euros)

ACTION LOLF		Crédits 2004			Crédits 2005		
N°	Libellé	DO+CP	dont ex-FNSE	dont Plan Loire	DO+CP	dont ex-FNSE	dont Plan Loire
13	Gestion des crues	40 251 640	35 295 290	25 073 044	48 041 260	48 041 260	25 000 000
15	Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	28 578 645	25 718 645		10 110 000	10 110 000	
21	Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	37 693 290	15 899 640		30 467 900	18 037 006	
22	Gouvernance dans le domaine de l'eau	6 086 425	6 086 425		6 811 734	6 811 734	
<b>Total DE</b>		<b>112 610 000</b>	<b>83 000 000</b>	<b>25 073 044</b>	<b>95 430 894</b>	<b>83 000 000</b>	<b>25 000 000</b>

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

On voit ainsi que **la gestion des crues est clairement prioritaire**. Cet accent mis sur la prévention des crues se matérialise également par la création de 10 postes supplémentaires.

Les crédits dévolus à la gouvernance dans le domaine de l'eau augmentent, le ministère indiquant que cette hausse de crédits portera notamment sur l'organisation, le traitement et la diffusion des informations sur l'eau et les milieux aquatiques.

Les crédits consacrés à la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques baissent significativement, en raison d'un décroisement des financements entre l'Etat et les agences de l'eau. L'Etat ne conserve que les crédits nécessaires au paiement des actions engagées sous sa responsabilité, les agences de l'eau devenant les seuls interlocuteurs des acteurs locaux dans ce domaine, ce qui supprime les financements croisés.

De même, les crédits destinés à la préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques connaissent une baisse substantielle, liée notamment au décroisement des financements entre l'Etat et les agences de l'eau et à la réduction de la subvention accordée au Conseil supérieur de la pêche.

L'intervention des agences de l'eau sera renforcée dans les politiques relatives aux zones humides, à la couverture hivernale des sols et aux pollutions dues aux produits phytosanitaires.

#### 4. Le Conseil supérieur de la pêche : un effort de reprise en main

Jusqu'en 1998, la taxe piscicole acquittée obligatoirement par les pêcheurs en eaux libres était la ressource principale de financement du Conseil supérieur de la pêche (CSP). L'effectif des pêcheurs a diminué sensiblement au cours des dix dernières années, passant d'environ 1,8 million de personnes en 1992 à 1,4 million en 2002, soit une perte de près d'un quart des effectifs. Cette évolution a déstabilisé le financement du CSP, au moment où celui-ci devait faire face à des charges nouvelles liées à l'augmentation de ses effectifs, à la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire pour les frais de déplacement du personnel et à la séparation des brigades départementales et des fédérations de pêcheurs décidée en 1998. L'Etat a donc été contraint d'accroître sa contribution au financement de l'établissement public de manière de plus en plus importante jusqu'en 2003 (9,67 millions d'euros en 2001, 13,6 millions d'euros en 2002, 19 millions d'euros en 2003).

Les efforts de gestion engagés par le CSP, instamment demandés par notre prédécesseur Philippe Adnot<sup>1</sup>, ont permis de réduire la subvention de l'Etat à 14 millions d'euros en 2004. Rappelons que les charges de personnel représentent, au budget primitif 2004, plus de 72 % des dépenses de fonctionnement de l'établissement.

##### Evolution des dépenses et des recettes du CSP

(en millions d'euros)

	2003 (compte financier)	2004 (budget prévisionnel)
Fonctionnement	Dépenses : 47,01	Dépenses : 50,10
	Recettes : 59,75	Recettes : 49,95
Investissement	Dépenses : 10,22	Dépenses : 1,75
	Recettes : 3,90	Recettes : 1,90

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Selon le ministère de l'écologie et du développement durable, la situation du CSP devrait nettement s'améliorer en 2005, ce qui permet de **ramener la subvention de l'Etat à 10,5 millions d'euros**. Toutefois, il souligne que la situation de cet établissement public reste tendue, dans la

<sup>1</sup> Philippe Adnot, « Le Conseil supérieur de la pêche », rapport d'information n° 327 (2002-2003).

mesure où les charges de personnel représentent une charge qu'il est difficile de réduire rapidement, et indique qu'à moyen terme, « *une évolution du CSP en Office national de l'eau et des milieux aquatiques semble nécessaire pour donner à cet établissement une nouvelle orientation* ». Ce point, qui **mérite une réflexion approfondie**, sera débattu dans le cadre de l'examen du projet de loi sur l'eau, qui devrait être présenté en Conseil des ministres d'ici la fin de l'année 2004.

Votre rapporteur spécial relève que le CSP a connu en 2003 un surcroît de recettes de fonctionnement par rapport à ses dépenses et une situation inversée s'agissant de la section d'investissement, **ce qui mérite des explications**.

### **C. AGRÉGAT 23 : 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 2005, les dotations de cet agrégat s'établissent à **384,27 millions d'euros**, en **baisse de 6,3 %** à périmètre constant par rapport à 2004.

L'agrégat 23 finance quatre actions, dont l'évolution des crédits est retracée dans le tableau ci-dessous<sup>1</sup> :

#### **Dépenses budgétaires**

(en millions d'euros)

<b>Composantes de l'agrégat</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>PLF 2004</b>
Prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles	35	32	82	72
Prévention des risques naturels	17	11	12	12
Réduction des pollutions et des nuisances et maîtrise de l'énergie	264	124	83	64
Maîtrise des risques nucléaires et leurs conséquences sur l'homme et l'environnement	253	236	236	237
<b>Total</b>	<b>568</b>	<b>400</b>	<b>410</b>	<b>385</b>

Source : PLF 2005 – « bleu » Ecologie et développement durable

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, la présentation des actions selon la nouvelle nomenclature budgétaire retenue dans le cadre de la LOLF serait quelque peu différente, ainsi que le montre le tableau ci-après.

<sup>1</sup> Ce tableau est extrait du bleu « Ecologie et développement durable ». En raison des arrondis opérés, les totaux ne correspondent pas exactement à la somme des chiffres inscrits dans les colonnes.

**Présentation des crédits relatifs à la prévention des risques technologiques et des pollutions selon la nomenclature retenue dans le cadre de la LOLF**

*(en euros)*

Action	Crédits 2004	Crédits 2005
Prévention des risques technologiques et des pollutions	81.591.870	77.531.644
Prévention des risques naturels	9.240.258	12.295.014
Gestion des déchets et évaluation des produits	58.679.974	34.247.226
Lutte contre le changement climatique	26.649.398	23.416.551

*Source: PLF 2005, présentation, à titre indicatif, des crédits du budget général selon les principes retenus par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances*

**Il faut souligner que l'évolution des crédits de cet agrégat dépend directement du financement de l'ADEME, qui voit ses crédits diminuer de 37 millions d'euros environ en 2005.** Hors ADEME, les crédits de cet agrégat augmentent donc.

**1. La prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles et agricoles**

*a) Un effort pour lutter contre les risques technologiques*

La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels prévoit, autour des 670 établissements Seveso à haut risque, l'élaboration et la mise en œuvre par l'Etat de plans de prévention des risques technologiques et la création de comités locaux d'information et de concertation.

D'après les tableaux transmis à votre rapporteur spécial par le ministère de l'écologie et du développement durable, les crédits consacrés, au titre de cet agrégat et en dehors des crédits de l'ADEME, à la protection des risques technologiques et aux installations classées devraient connaître une croissance importante, puisqu'ils passeraient de 6,95 millions d'euros en 2004 à 15,13 millions d'euros en 2005.

Les crédits dévolus aux installations classées passeraient dans ce cadre de 2,2 millions d'euros à 3,32 millions d'euros, auxquels il convient de rajouter les crédits de personnel inscrits à l'agrégat 31.

*b) L'INERIS*

L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) verra sa subvention majorée en 2005, puisqu'elle sera portée à de 29,54 millions d'euros à 31,04 millions d'euros, dont 27 millions en dépenses ordinaires. Par ailleurs, 4.571.658 euros sont inscrits à l'agrégat « soutien aux politiques environnementales ».

*c) L'AFSSE*

L'AFSSE verra ses dotations plus que doubler au titre de cet agrégat, puisqu'elles passeront de 1,5 million d'euros à 3,2 millions d'euros. A ces crédits s'ajoutent ceux de l'agrégat « soutien aux politiques environnementales » (824.000 euros) ce qui porte les crédits en provenance de MEDD reçus par l'AFSSE à plus de 4 millions d'euros.

## **2. La prévention des risques naturels**

Les crédits consacrés à cette politique, qui devraient selon le « bleu » atteindre 12,2 millions d'euros en 2005, participeraient notamment au développement de plans de prévention des risques dans les communes exposées à un risque avéré – l'objectif du ministère est de couvrir 500 nouvelles communes en 2005 – et par l'information des populations au travers de la réalisation de dossiers communaux synthétiques. En dehors de l'action des établissements publics, les tableaux transmis à votre rapporteur spécial par le ministère de l'écologie et du développement durable permettent d'identifier 9,4 millions d'euros environ en faveur de la prévention des risques naturels.

## **3. La réduction des pollutions et des nuisances et la maîtrise de l'énergie**

*a) La préservation de la qualité de l'air*

Le ministère de l'écologie et du développement durable indique que l'incidence budgétaire de la mise en œuvre de la loi n° 96-136 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, y compris les crédits provenant de l'ADEME, serait de 30,38 millions d'euros en 2005 contre 29,26 millions d'euros en 2004.

*b) La lutte contre les nuisances sonores*

Les crédits consacrés à la lutte contre les nuisances sonores devraient connaître une diminution en 2005, passant, d'après les données communiquées par le ministère de l'écologie à votre rapporteur spécial, de 9,21 millions d'euros à 8,56 millions d'euros, tandis que les autorisations de programme passeraient de 5,44 millions d'euros à 3,79 millions d'euros.

Il faut toutefois préciser que l'aide à l'isolation phonique des riverains au voisinage des principaux aéroports, qui étaient jusqu'en 2003 gérés par l'ADEME, a été transférée aux établissements de gestion de ces infrastructures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Les moyens consacrés à cette action devraient connaître une hausse significative : 17 millions d'euros en 2003, 34 millions d'euros en 2004 et 55 millions d'euros en 2005.

*c) L'ADEME*

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) participera en 2005 à une expérimentation préfigurant la mise en œuvre de la LOLF, afin de prévoir et de préparer les nouvelles relations entre l'Etat et ses opérateurs publics. Un chapitre unique (69-01) est ainsi créé, globalisant des dotations auparavant inscrites sur deux chapitres.

Ceci posé, la subvention accordée par le ministère de l'écologie et du développement durable<sup>1</sup> connaîtra une baisse très sensible, puisqu'elle passera de 100 millions d'euros environ en 2004 (dont 29,43 millions d'euros en dépenses ordinaires) à 63 millions d'euros en 2005. L'ADEME a indiqué à votre rapporteur spécial que ces crédits devraient être répartis de la manière suivante : 31 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et 32 millions d'euros en dépenses d'intervention

Il faut en outre souligner que, en 2004, l'ADEME est financée, à hauteur de 135 millions d'euros, grâce à la « *participation exceptionnelle des agences de l'eau aux dépenses d'investissement du ministère de l'écologie et du développement durable dans le domaine de la politique de l'eau et des milieux humides* », via un fonds de concours doté de 210 millions d'euros.

La chute des crédits de paiement accordés à l'ADEME est donc d'autant plus importante et inquiétante. Votre rapporteur spécial relève toutefois que le ministre de l'écologie et du développement durable a annoncé que 130 millions d'euros seraient en collectif budgétaire de fin d'année afin de compléter la dotation accordée à l'ADEME. **Cette opération, si elle se réalise, devrait permettre d'atténuer les difficultés de l'ADEME mais ne contribue pas à la sincérité ni à la lisibilité du budget du ministère de**

---

<sup>1</sup> L'ADEME reçoit également des subventions des ministères chargés de l'industrie et de la recherche.

### **l'écologie et du développement durable, auxquelles un rebasage de la subvention pourrait seul contribuer.**

Il faut par ailleurs ajouter que l'ADEME continue de supporter une charge au titre du financement du ramassage des huiles usagées, alors que cette action devait être transférée à des opérateurs privés, l'ADEME ayant reçu en 2004 des crédits de paiement uniquement destinés à couvrir les opérations lancées au titre des lois de finances antérieures. Cette situation a conduit l'ADEME à restreindre ses actions de lutte contre les déchets en 2004.

Signalons que les autorisations de programme de l'ADEME atteindront 233 millions d'euros, dont 202 millions d'euros en moyens d'intervention, qui devraient être destinés pour 88 millions d'euros à la lutte contre le changement climatique, pour 73 millions d'euros à la gestion des déchets et à l'évaluation des produits (57 millions d'euros pour les déchets et 16 millions d'euros pour les huiles usagées) et pour 42 millions d'euros à la prévention des risques technologiques et des pollutions (18 millions d'euros pour les sites et les sols pollués ; 24 millions d'euros pour l'air)

#### **4. La maîtrise des risques nucléaires de leurs conséquences sur l'homme et l'environnement**

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)<sup>1</sup>.

L'IRSN est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la défense, de l'environnement, de l'industrie, de la recherche et de la santé. Le commissaire du gouvernement désigné pour l'établissement est le directeur de la prévention des pollutions et des risques.

Il exerce des missions d'expertise et de recherche en matière de sûreté nucléaire, de sûreté des transports de matières radioactives et fissiles, de protection de l'homme et de l'environnement contre les rayonnements ionisants, de protection et de contrôle des matières nucléaires et des produits susceptibles de concourir à la fabrication d'armes et de protection des installations et des transports contre les actes de malveillance.

**La recherche appliquée représente 50 % de ses activités.** Elle reçoit des compléments de crédits européens ou internationaux, ainsi que des cofinancements industriels (provenant principalement d'EDF et de la COGEMA). La recherche appliquée menée par l'institut s'inscrit très

---

<sup>1</sup> Sur l'IRSN, on peut utilement se reporter au rapport d'information n° 1580 XII<sup>ème</sup> législature de notre collègue député Philippe Rouault.

largement dans le cadre de partenariats avec les universités et les organismes similaires des autres pays industriels.

**L'appui technique aux pouvoirs publics représente 40 % de ses activités** et consiste à :

- instruire des dossiers d'autorisation (plus de 2.000 par an) relatifs aux installations nucléaires, au transport de matières radioactives et aux déchets ;

- gérer des bases de données nationales et des réseaux de mesures de surveillance du territoire ;

- organiser des inspections ;

- préparer et gérer les situations de crise ;

- participer aux travaux de réglementation, à la formation continue et à l'enseignement dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

**Les prestations contractuelles apportent à l'institut 10 % de son budget, sous forme de ressources propres.** Il s'agit par exemple des activités de surveillance dosimétrique des travailleurs exposés aux rayonnements ionisants ainsi que de l'homologation d'équipements de mesure, d'expertise de sécurité industrielle ou d'expertise de sûreté pour les pays d'Europe de l'Est.

Cet institut aura un budget de près de 236,8 millions d'euros en 2005 (+ 0,6 % résultant de l'actualisation des dépenses de personnel). Cette dotation est répartie ainsi : 151,71 millions d'euros au titre des recherches et expertises ; 54,32 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.

#### ***D. AGRÉGAT 31 : 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 2005 s'établissent à **222,86 millions d'euros, en diminution de 3 %** par rapport à 2004. **Toutefois, à périmètre constant, les dotations de l'agrégat ne diminuent que de 0,37 %.**

Les dotations de cet agrégat représentent **27 % du budget de l'écologie et du développement durable**. Elles sont constituées à hauteur de 87,3 % de dépenses ordinaires et de 12,7 % de dépenses en capital.

Cet agrégat permet de financer six actions, dont les crédits évoluent de la manière suivante :

#### Dépenses budgétaires

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2002	2003	2004	2005	
				PLF	Prévision de dépense en gestion
<b>Expérimentation LOLF</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
<b>Appui aux politiques environnementales</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
Communication, documentation, information	4	6	5	3	3
Action internationale	4	4	3	3	3
Partenariat associatif, emploi, éducation, verdissement	9	8	6	5	5
<b>Fonctions support</b>	<b>55</b>	<b>45</b>	<b>48</b>	<b>181</b>	<b>45</b>
Moyens en personnel et formation	6	8	8	144	8
Gestion immobilière et logistique	49	37	40	37	37
<b>Mobilisation de la recherche</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
Actions en matière de recherche					
INERIS	2	3	3	3	3
Fonds de la recherche scientifique et technologique	9	7	8	8	8
<b>Développement d'un système d'information et d'observatoires</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
IFEN	8	6	6	7	7
Réseaux d'observations	1	2	2	1	1
<b>Intégration de l'environnement dans les politiques publiques</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>
Evaluation environnementale	3	3	5	4	4
Mise en œuvre de la stratégie, éducation, éco-responsabilité	3	4	4	5	5
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>91</b>	<b>102</b>	<b>230</b>	<b>94</b>

Source : PLF 2005 – « 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 230 millions d'euros sont demandés pour 2005, il est prévu de n'en dépenser en gestion que 94 millions, soit environ 40,9 %.

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 missions environnementales étant interministérielles, certains agents des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et des forêts oeuvrent pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable, même si ces tâches ne représentent qu'une partie de leur activité. Le « bleu » indique ainsi que *« la différence entre les exécutions 2002, 2003, 2004 et la prévision de dépense en gestion 2005 et les crédits au titre du projet de loi de finances pour 2005 s'explique par le transfert en gestion en cours d'année de la majorité des crédits de personnel aux ministères gestionnaires »*.

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 et aux directions départementales des services vétérinaires (DDSV) sont respectivement transférés en gestion au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (section industrie) et au ministère de l'agriculture.

## **1. Des effectifs en hausse**

*a) Les effectifs directs : 3.650 emplois en 2005*

**Le MEDD verrait le nombre de ses effectifs croître en 2004 de 86 postes par rapport à 2004** : il passerait ainsi de 3.564 à 3.650 emplois.

**Cette croissance concerne les ouvriers (+ 1) et les titulaires (+ 83),** dont le nombre passe à 3.220 et les **contractuels (+2)**, au nombre de 383.

Cette évolution résulte :

- de la création de 50 emplois (dont 25 par transfert en provenance de la section « Economie, finances et industrie », soit 25 créations nettes) pour renforcer l'inspection des installations classées ;

- de la création de 10 emplois pour renforcer les services d'annonce des crues ;

---

<sup>1</sup> Direction régionale de l'environnement.

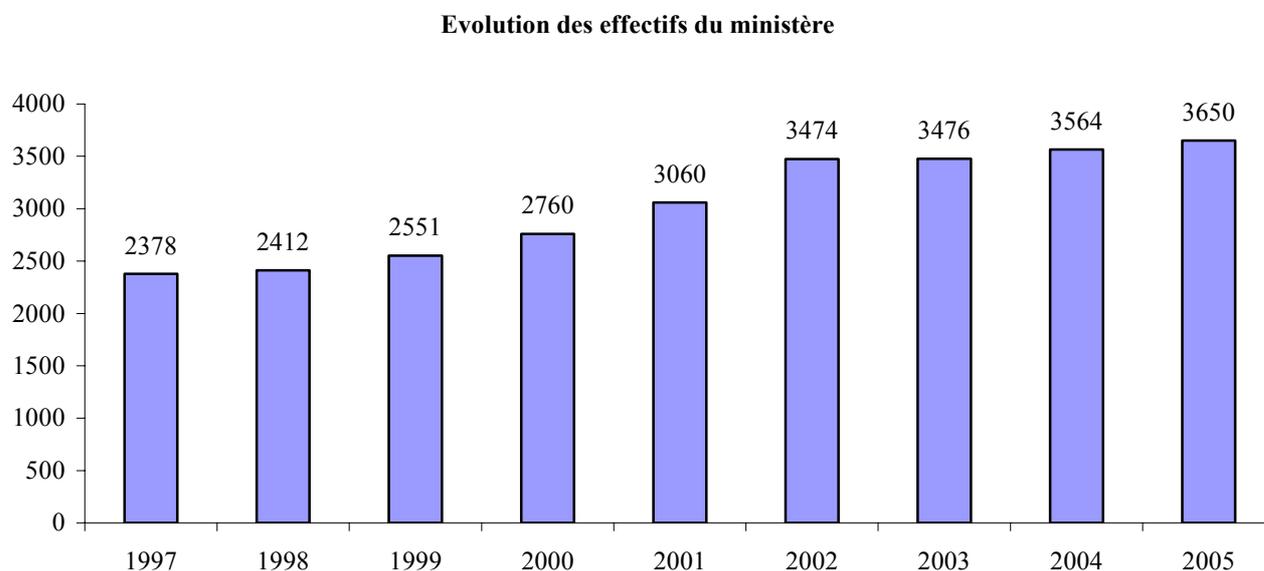
<sup>2</sup> Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

- de la création de 69 emplois au profit de l'Institut français de l'environnement, établissement public administratif érigé en service à compétence nationale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 ;

- de la suppression de 40 emplois au titre du non-remplacement de certains départs à la retraite et de postes déclarés vacants ;

- du transfert de 3 emplois vers les services du ministère de chargé de l'équipement dans le cadre de la mise en œuvre de la réorganisation des services d'annonce des crues.

Le graphique suivant retrace l'évolution des effectifs du ministère depuis 1997 :



Source : PLF 2005 – « bleu » Ecologie et développement durable

*b) Les emplois financés à partir du budget du ministère de l'écologie et du développement durable*

Il convient d'indiquer que les **emplois financés à partir du budget du ministère de l'écologie et du développement durable dépassent largement les effectifs propres du ministère, puisqu'ils s'élevaient, au 31 juillet 2004, à 9.275,5 équivalents temps plein**, ainsi que le montre le tableau ci-après.

**Les emplois financés à partir du budget du MEDD au 31 juillet 2004**

*(en équivalents temps plein)*

	<b>Titulaires</b>	<b>Contractuels</b>	<b>Vacataires</b>	<b>Intérimaires</b>	<b>Autres</b>	<b>Total</b>
Nombre d'agents directement employés par le ministère	3 137	381	270	-	46 (1)	3 834
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère	2 966	1 960,5	390	36	89	5 441,5
Nombre d'agents employés par les organismes subventionnés par le ministère	Néant					
<b>Total</b>	<b>6 103</b>	<b>2 341,5</b>	<b>660</b>	<b>36</b>	<b>135</b>	<b>9 275,5</b>

(1) : 44 ouvriers des parcs et ateliers et 2 militaires.

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Dans ce tableau, comme l'a indiqué le ministère à votre rapporteur spécial, les effectifs des établissements publics ne concernent que les établissements publics administratifs relevant de la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable, à savoir : le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; les parcs nationaux ; l'Institut français de l'environnement (IFEN) ; le Conseil supérieur de la pêche (CSP) ; l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et les agences de l'eau. Il faut préciser que, en 2004, l'ADEME employait 834,5 équivalents plein et l'INERIS, 525,33. Le jaune « Effort financier consenti en 2004 et prévu en 2005 au titre de l'environnement et de la protection de la nature » indique que les établissements publics sous tutelle s'appuient sur 6.390 emplois. Encore faut-il préciser que l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire n'est pas pris en compte dans ces données.

Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs des établissements sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable :

**Evolution des effectifs de certains établissements publics sous tutelle du MEDD**

<b>Etablissements publics</b>	<b>Effectifs 2004</b>	<b>Effectifs 2005</b>
<b>Agences de l'eau</b>	<b>1794,5</b>	<b>1794,5</b>
Adour-Garonne	252.5	252.5
Artois-Picardie	182	182
Loire-Bretagne	310	310
Rhin-Meuse	207	207
Rhône-Méditerranée et Corse	366	366
Seine-Normandie	477	477
<b>Parcs nationaux (PN) et Missions</b>	<b>503</b>	<b>522</b>
Mission Iroise	6	6
Mission Guyane	20	20
Mission Réunion	5	5
PN Cévennes	74	74
PN Mercantour	66	70
PN Guadeloupe	43	43
PN Ecrins	98	104
PN Pyrénées Occidentales	70	73
PN Vanoise	63	64
PN Port Cros	58	63
<b>Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres</b>	<b>74</b>	<b>74</b>
<b>Office national de la chasse et de la faune sauvage</b>	<b>1 759</b>	<b>1 759</b>
<b>Conseil supérieur de la pêche</b>	<b>842</b>	<b>842</b>
<b>Institut français de l'environnement*</b>	<b>69</b>	<b>69</b>
<b>Institut national de l'environnement et des risques industriels</b>	<b>525,33</b>	<b>522,42</b>
<b>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie</b>	<b>834,5</b>	<b>834,5</b>

\* : établissement public administratif transformé en service à compétence nationale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Ce tableau ne fournit aucune donnée relative à l'IRSN, dont les effectifs autorisés pour 2004 s'élevaient à 1.494 personnes. **Au 30 avril 2004, l'IRSN disposait de 1.460 agents**, dont 639 mis à disposition par le Commissariat à l'énergie atomique (CEA).

## **2. Les principaux axes financés par l'agrégat**

### *a) Le renforcement de l'inspection des installations classées*

L'inspection des installations classées est essentiellement assurée par les DRIRE et les directions départementales des services vétérinaires (DDSV).

Pour les départements de Paris et de sa proche périphérie, l'inspection est assurée par un service technique de la préfecture de police (service technique d'inspection des installations classées (STIIC)). D'autres services, tels que les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) ou les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), voire les directions départementales de l'équipement (DDE), assurent ponctuellement des missions d'inspection pour certaines activités (déchets ménagers ou installations viticoles).

Les emplois affectés à l'inspection des installations classées et inscrits au budget de l'écologie s'élèvent en 2004 à 1.157. Ils comprennent, d'une part, les emplois des agents en DRIRE en charge de l'inspection des installations classées. **Les emplois correspondants sont en effet inscrits, depuis la loi de finances pour 1991, au budget du ministère chargé de l'écologie, mais sont, après transfert, gérés par le ministère chargé de l'industrie.**

S'y ajoutent, d'autre part, 38 emplois créés par le ministère chargé de l'écologie sur son budget pour renforcer l'inspection des installations classées en DDSV. **Après transfert, ces emplois sont gérés par le ministère chargé de l'agriculture.** L'inspection des installations classées dans les DDSV reste, pour l'essentiel, assurée par des agents dont les emplois sont inscrits au budget de l'agriculture. **Selon un recensement effectué récemment par ce ministère, 202 agents (équivalents temps plein) se consacrent en DDSV à l'inspection des installations classées, sans compter les emplois inscrits au budget de l'écologie. Il faut toutefois préciser que seuls 21 emplois d'inspecteurs des installations classées sont individualisés en tant que tels au budget du ministère chargé de l'agriculture.**

Le tableau suivant retrace l'évolution des postes budgétaires consacrés à l'inspection des installations classées au cours des dernières années :

**Evolution des emplois budgétaires consacrés à l'inspection des installations classées**

	2002	2003	2004	2005 (prévision)
Budget Ecologie (DRIRE)	1 019	1 019	1 119	1 169
Budget Ecologie (DSV)	38	38	38	38
Budget Agriculture (DSV)	21	21	21	21
<b>Total</b>	<b>1 078</b>	<b>1 078</b>	<b>1 178</b>	<b>1 228</b>
Augmentation annuelle du nombre d'emplois	150	0	100	50

*Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial*

**Il faut toutefois noter, comme indiqué précédemment, qu'environ 180 emplois en équivalents temps plein, inscrits au budget du ministère chargé de l'agriculture, sont également affectés à l'inspection, ce qui n'apparaît pas dans ce tableau.**

*b) La diminution des moyens de fonctionnement du ministère*

La dotation du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) en moyens de fonctionnement s'élève à 33.315.437 euros, en baisse de 8,46 %. Le tableau suivant retrace l'évolution de ces crédits entre 2004 et 2005 :

**Evolution des moyens de fonctionnement du ministère**

Chapitre/article	Dotation 2004	Projet de loi de finances pour 2005
	DO/CP	DO/CP
34-98/10 services déconcentrés	16.862.320 euros dont 958.339 euros au titre de l'« expérimentation LOLF »	15.841.812 euros dont 3 907 032 euros au titre de l'« expérimentation LOLF »
34-98/20 administration centrale	19.533.834 euros	17.473 625.euros
<b>Total</b>	<b>36.396.154 euros</b>	<b>33.315.437 euros</b>

*Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial*

Tant les crédits dévolus aux services déconcentrés que ceux destinés à l'administration centrale diminuent.

Hors expérimentation liée à la mise en œuvre de la LOLF, ils sont destinés aux moyens courants (11 millions d'euros), à la gestion immobilière (location et maintenance, pour un montant de 8,6 millions d'euros), aux systèmes d'information (4,1 millions d'euros), à l'information et à la communication (2,4 millions d'euros) et à la formation (2,1 millions d'euros).

*c) Le partenariat avec les associations*

Les crédits consacrés aux actions de partenariat avec les associations diminueront de 16,8 %, pour passer de 8,56 millions d'euros en 2004 à près de 7,12 millions d'euros en 2005. Si la tendance est identique, votre rapporteur spécial relève que ces données ne correspondent pas tout à fait à celles du tableau du « bleu » précédemment cité, retraçant l'évolution des dépenses budgétaires.

### **La refonte de la politique d'attribution des subventions aux associations**

**L'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'environnement s'étaient montrées très critiques** dans leur rapport d'enquête conjoint sur « *le financement des associations intervenant dans le champ de l'environnement par le ministère de l'écologie et du développement durable* ». Leur rapport relevait que « *le faible degré de rigueur dans l'instruction administrative des dossiers de financement des structures associatives, dû au moins pour partie au manque d'outils mis à la disposition des services instructeurs, constitue l'une des principales caractéristiques du dispositif de financement des associations partenaires du ministère de l'environnement. Cette situation est favorisée par un contexte de faible contrainte financière pesant sur la « politique associative » du ministère* ».

Le rapport d'enquête indiquait qu'il appartiendrait au ministère de mettre au point une organisation plus rationnelle des travaux, de distinguer nettement le champ de la prestation de services de celui des actions « subventionnables », de revoir la situation juridique de certaines structures financées (CEDRE, associations agréées de qualité de l'air) et de renforcer la capacité de contrôle de l'Etat.

A la suite de ces remarques, le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) a entrepris une démarche de clarification des relations qu'il entretient avec les associations œuvrant dans le champ de l'environnement. En application de la circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 sur les financements apportés aux associations, il a précisé, dans une circulaire du 26 juin 2003 et une instruction du 30 juin 2003, le cadre dans lequel il accorde des subventions aux associations.

Le ministère indique que **trois orientations guident les décisions d'attribution de subventions** en termes d'opportunité, de pertinence et de cohérence :

- la première est relative à l'information des citoyens et leur participation au débat public : l'importance croissante des décisions dans le domaine de l'environnement et du développement durable ainsi que l'impact sur l'environnement de décisions prises dans d'autres domaines, à l'échelon national ou régional, nécessitent que soit apportée une attention particulière à l'information des citoyens et à leur participation à un débat public ouvert et de qualité. Ceci concerne en priorité les domaines des risques naturels et industriels, de l'énergie, de l'urbanisme ou des transports. L'apport des associations représentatives dans cet effort est un précieux atout pour l'Etat. Il doit être reconnu et organisé de façon à lui donner la meilleure efficacité ;

- la deuxième concerne l'expertise et la connaissance. A cet effet, le MEDD doit reconnaître, préserver et valoriser les savoirs et expertises des associations ;

- la dernière orientation porte sur l'éducation à l'environnement pour un développement durable : le MEDD subventionne des actions à impact collectif visant un public en milieu urbain et pouvant contribuer à une évolution comportementale. Cet encouragement ne doit pas être réservé aux projets consacrés exclusivement aux enfants ou aux jeunes au moment de leur formation initiale mais doit également porter sur ceux concernant les adultes, notamment en milieu professionnel.

L'instruction précitée du 30 juin 2003 fixe **quatre axes de progrès administratif** dans le traitement des demandes de subvention :

- élaborer, pour l'ensemble du MEDD, une connaissance plus complète et exacte de ses apports et interventions sur l'ensemble du territoire par le biais des aides qu'il accorde au tissu associatif ;

- améliorer la synergie des différents moyens d'intervention dans le cadre d'objectifs mieux définis ;

- affiner et objectiver les critères d'attribution budgétaire et autres aux directions d'administration centrale et aux directions régionales de l'environnement (DIREN) dans le cadre des orientations définies par le ministère ;

- mieux prendre en compte les difficultés rencontrées par les associations et leurs fédérations dans la mise en œuvre, l'animation et la coordination de celles de leurs actions qui rejoignent les orientations du MEDD.

Elle instaure également **deux dates limites de dépôt des demandes de subvention** : le 30 novembre de l'année qui précède et le 30 avril de l'année de l'exercice budgétaire. Des fiches techniques annexées à l'instruction ont permis de rappeler les points fondamentaux dans l'instruction des demandes de subvention, et notamment les obligations comptables auxquelles sont soumises les associations et la distinction à opérer entre commande et subvention. Un cycle de formation de six jours a été suivi par les chargés de mission instruisant les dossiers.

*Source : rapport d'enquête précité de l'IGF et de l'IGE ; ministère de l'écologie et du développement durable*

#### *d) La transformation de l'IFEN en service à compétence nationale*

Alors que l'IFEN était jusqu'à présent un établissement public administratif recevant des subventions (5,82 millions d'euros en 2004), il se transformera en service à compétence nationale, dont les effectifs (69 personnes en 2005) seront directement inscrits au budget de l'écologie et du développement durable.

Le ministère indique que « *cette modification statutaire a d'abord pour objectifs de positionner clairement l'Institut au cœur du système d'information du ministère, condition indispensable au bon exercice de ses missions, d'améliorer le statut des personnels contractuels et de faciliter la gestion au jour le jour, les contraintes de gestion d'un établissement public étant mal adaptées à un établissement de la taille de l'IFEN disposant de peu de ressources propres* ». Il précise que des dispositions ont été prises afin de garantir « *l'indépendance intellectuelle* » de ce service.

Les crédits de fonctionnement de l'IFEN s'élèveront à près de 1,95 million d'euros, le ministère précisant que le montant total représenté par le fonctionnement de l'IFEN au sein de son budget atteindra 6 millions d'euros, tandis qu'il recevra 1,45 million d'euros au titre des dépenses en capital et 1,2 million d'euros d'autorisations de programme.

*e) Le Fonds de la recherche scientifique et technologique*

Le Fonds de la recherche scientifique et technologique sera doté de 7.362.000 euros en 2005, soit la même somme qu'en 2004. Il s'agit de crédits « *incitatifs* » destinés à financer des programmes de recherche pluridisciplinaires. En 2005, ils devraient notamment permettre de mettre en œuvre le volet recherche de la stratégie nationale de la biodiversité et de la stratégie nationale du développement durable.

Signalons par ailleurs que l'AFSSE et l'INERIS, dont il a précédemment été question, reçoivent également des crédits à partir de cet agrégat, respectivement à hauteur de 824.000 euros et de 4.571.658 euros.

## ANNEXE

### LA TUTELLE DES AGENCES DE L'EAU

Notre collègue Philippe Adnot, lorsqu'il était rapporteur spécial des crédits de l'écologie et du développement durable, avait souhaité mener **un contrôle sur la tutelle des agences de l'eau, en application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

Ce contrôle trouve son fondement dans le fonds de concours versé par les agences de l'eau en 2004, et fait suite aux observations des inspections générales des finances et de l'environnement<sup>1</sup>, ainsi que du rapport public 2003 de la Cour des comptes.

Dans ce cadre, notre collègue Philippe Adnot s'est rendu à la direction de l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable ainsi qu'à l'agence de l'eau Seine-Normandie. Il a, par ailleurs, procédé à l'audition du contrôleur financier des agences de l'eau, de membres des inspections générales des finances et de l'environnement ainsi que des responsables du suivi des agences de l'eau au sein de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

#### **I. LA TUTELLE DES AGENCES DE L'EAU : DES AMÉLIORATIONS EN COURS QUI DOIVENT ÊTRE POURSUIVIES**

##### ***A. DES ÉTABLISSEMENTS DONT L'ACTION S'INTÈGRE DANS DES PROGRAMMES PLURIANNUELS D'INTERVENTION***

#### **1. Des établissements publics dotés d'une forte autonomie**

Créées par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, les agences de l'eau sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif dotés de l'autonomie financière.

---

<sup>1</sup> *Inspection générale des Finances (n° 2002-M-027-02), Inspection générale de l'Environnement (n° IGE/02/033), rapport d'audit sur la gestion par le ministère de l'écologie et du développement durable de ses moyens financiers, février 2003.*

Leur objet est de contribuer notamment, par leurs interventions financières et non financières, à la lutte contre la pollution des eaux, à la gestion des ressources en eau et à la conservation des milieux aquatiques.

**Les agences de l'eau ne disposent d'aucun crédit budgétaire.** Leurs recettes proviennent de ressources propres, constituées en 2003 à 80,6 % par des redevances perçues auprès des redevables. Elles concentrent toutefois, ainsi qu'il a été souligné précédemment, l'essentiel des moyens financiers consacrés à la politique de l'eau. Le tableau suivant retrace l'évolution du produit des redevances perçues par les agences, en distinguant les catégories de redevables :

**Evolution du produit des redevances perçues par les agences de l'eau**

*(en millions d'euros)*

Catégories de redevables	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Collectivités Locales	1.047,74	1.219,71	1.284,16	1.269,00	1.292,18	1.346,41	1.364,64	1.468,05	1.408,72
Industrie	240,46	225,92	210,03	214,29	213,05	196,21	212,84	220,60	208,81
Agriculture	14,18	8,36	11,59	10,74	12,53	14,86	18,02	24,63	21,97
<b>Total</b>	<b>1.302,38</b>	<b>1.453,99</b>	<b>1.505,78</b>	<b>1.494,03</b>	<b>1.517,76</b>	<b>1.557,48</b>	<b>1.595,50</b>	<b>1.713,28</b>	<b>1.639,5</b>

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

## **2. Une action qui s'inscrit dans un cadre pluriannuel d'action**

Même si ces établissements sont dotés de l'autonomie financière, leur action s'inscrit dans le cadre de programmes pluriannuels d'intervention.

### *a) L'élaboration des programmes d'intervention des agences*

L'élaboration des programmes d'intervention des agences obéit à une procédure administrative impliquant la majorité des acteurs agissant dans le domaine de l'eau.

Cette procédure est déclenchée par la notification aux présidents des conseils d'administration de la lettre d'orientation gouvernementale.

L'envoi de cette lettre de cadrage permet d'engager le travail préparatoire qui est lancé par un débat d'orientation générale au sein des conseils d'administration. Ce débat permet de définir pour chaque agence les grandes lignes du programme. Ce travail est ensuite repris par les commissions de programme au niveau des comités de bassin, ce qui permet une étroite concertation entre les conseils d'administration et les différentes instances du bassin.

Lorsque le programme d'intervention est finalisé, il est soumis pour approbation au comité de bassin qui rend un avis. Il s'agit d'un avis conforme

en ce qui concerne les taux de redevance. Il est également présenté à la mission interministérielle sur l'eau, qui rend un avis.

Chaque conseil d'administration va ensuite approuver par délibération le programme d'intervention. Une information est alors produite à destination de l'ensemble des acteurs concernés (collectivités locales, industriels, usagers...) et du public.

Les programmes d'intervention ont traditionnellement été construits sur une durée de cinq ans. Cette planification quinquennale a été modifiée à l'occasion de l'élaboration du huitième programme (2003-2006).

#### *b) Le huitième programme*

Le huitième programme d'intervention des agences de l'eau, couvrant la période 2003-2006, a été élaboré par les conseils d'administration des agences de l'eau au cours de l'année 2002.

La « remise à plat » du processus législatif de réforme de la politique de l'eau a permis de redonner de la visibilité aux instances de bassin en retenant une **durée de 4 ans**, calée sur le calendrier prévisible de la future loi sur l'eau et sur certaines étapes d'application de la directive cadre sur l'eau.

**Les orientations gouvernementales ont été notifiées aux présidents des conseils d'administration dans la lettre de cadrage du 24 septembre 2002.** Il leur a ainsi été demandé de privilégier :

- la mise en œuvre des engagements communautaires de la France, notamment en matière de résorption des excédents de nitrates et des normes de rejets urbains (directive « eaux résiduaires urbaines ») ;

- **la maîtrise des prélèvements obligatoires et la baisse des excédents de trésorerie dans certaines agences de l'eau.**

Dans ce programme, les agences de l'eau ont, à la demande du gouvernement, développé une **logique d'intervention plus territoriale**, fondée sur des objectifs renforcés de qualité du milieu aquatique.

Les principaux moyens d'action sont :

- une meilleure organisation des responsabilités respectives des délégations régionales et des services du siège, en vue d'assurer un meilleur pilotage stratégique des objectifs de résultats, dans l'esprit de la LOLF ;

- un renforcement du rôle consultatif des commissions géographiques des comités de bassin ;

- des dispositifs de sélectivité accrue des aides, en privilégiant des approches territoriales de la gestion globale et équilibrée de l'eau par rapport aux approches sectorielles (collectivités, industries, agriculture) ;

- une plus grande cohérence entre la modulation géographique des taux et des coefficients de redevances et celle des aides.

Le ministère de l'écologie et du développement durable précise que des contrats de performance ont été mis au point, en vue d'adapter les moyens d'action aux caractéristiques de chaque bassin et de prendre en compte des objectifs spécifiques, liés aux particularités géographiques de certains territoires.

## ***B. UNE TUTELLE DÉLICATE***

Au-delà de l'élaboration des programmes d'intervention, l'Etat exerce une tutelle directe sur ces établissements publics, même si la tradition d'indépendance des agences rend celle-ci délicate.

### **1. L'exercice de la tutelle**

#### *a) Une tutelle partagée*

La tutelle de l'Etat sur les agences de l'eau est partagée entre le ministre de l'écologie et du développement durable et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

**Le pouvoir de tutelle est exercé par le seul ministre de l'écologie pour les questions non financières. Il est assuré conjointement avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour les questions budgétaires et financières.**

**Le directeur de l'eau organise la tutelle courante des agences de l'eau pour le compte du ministre de l'écologie et du développement durable.**

Les effectifs de la direction de l'eau affectés au bureau des agences de l'eau, dont l'activité est uniquement consacrée à la tutelle et au suivi des agences, comprennent six postes. Le bureau des agences de l'eau s'appuie toutefois sur les autres bureaux de la direction de l'eau. Le ministère de l'écologie estime que cinq à six postes équivalents temps plein seraient consacrés à cette tâche au sein des autres bureaux de la direction de l'eau.

Par ailleurs, les directions régionales de l'environnement (DIREN) assurent la mission de suivi des agences au niveau local. Le directeur régional de l'environnement de bassin représente le ministère au conseil d'administration de l'agence.

Au total, le ministère estime qu'une vingtaine d'équivalents temps plein assure le suivi des agences de l'eau.

Il faut, en outre, mentionner le rôle particulier du commissaire du gouvernement désigné par le ministre, qui veille à ce que les délibérations des conseils d'administration des agences soient rédigées dans des termes qui conviennent aux autorités de tutelle et qui rend compte au directeur de l'eau des éventuels problèmes.

Les délibérations des conseils d'administration des agences de l'eau sont transmises aux autorités de tutelle. Elles sont exécutoires par elles-mêmes, sauf si les autorités de tutelle s'y opposent dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la délibération.

Le pouvoir de tutelle ne permet donc pas de modifier les délibérations, ni de réformer les décisions prises par les directeurs d'agence, ce qui garantit l'autonomie d'administration de l'établissement par le conseil d'administration, ainsi que l'autonomie de gestion du directeur d'agence.

Notre collègue Philippe Adnot a pu constater que ce pouvoir de tutelle trouvait à s'exercer. L'agence de l'eau Seine-Normandie, qui connaissait une situation de trésorerie très excédentaire, a ainsi renoncé à proposer un report d'échéance des prêts qu'elle avait accordés, après que la tutelle lui eut fait savoir qu'elle s'opposerait à une telle délibération.

**Le ministère chargé du budget assure le suivi des agences de l'eau au travers de la direction du budget et de la direction générale de la comptabilité publique.**

Les agences de l'eau sont également soumises au contrôle financier. Les trésoriers payeurs généraux des circonscriptions géographiques des agences de l'eau (au lieu du siège des agences) sont désignés par le ministre chargé du budget pour le représenter aux comités de bassin et aux conseils d'administration des agences de l'eau.

#### *b) Les outils de suivi*

Dans le cadre de sa mission de tutelle, et outre les réunions des instances de bassin dans lesquelles il est représenté, le ministère de l'écologie et du développement durable dispose de plusieurs outils de suivi.

Dans le cadre du **processus d'approbation des documents financiers**, les agences envoient, après approbation en conseil d'administration, les budgets primitifs, les décisions modificatives et le compte financier à leurs tutelles en recommandé avec accusé de réception. A partir de la date de réception de ce courrier, les tutelles disposent d'un mois pour faire part de leur veto. Au-delà de cette période, les documents sont considérés comme étant actés.

Des **réunions de concertations** préalables à la présentation en conseil d'administration de ces documents sont organisées entre chaque agence, le ministère de l'écologie et du développement durable et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Depuis 2002 a lieu un pré-conseil d'administration, auquel assistent la direction de l'eau, le contrôleur financier près les agences de l'eau, la direction du budget, le directeur de l'agence, son directeur financier et son agent comptable.

Par ailleurs, des **réunions mensuelles** sont organisées entre le directeur de l'eau et les directeurs d'agence, ce qui permet de transmettre les directives du ministère et d'aborder des points particuliers sur les différents aspects de la politique de l'eau exposés par les bureaux techniques de la direction de l'eau.

Dans le cadre du **suivi de la trésorerie des agences**, ces dernières envoient en début d'année à la direction de l'eau les prévisions de trésorerie annuelle. Les données de trésorerie (encaissements, décaissements, trésorerie totale) sont transmises chaque mois, sur la base d'un document établi par la direction de l'eau. Une synthèse annuelle est effectuée courant février.

Un **suivi trimestriel de l'état des mandatements** permet à la direction de l'eau et au contrôleur financier de connaître l'état d'avancement de l'exécution du programme en cours, du programme antérieur, et des programmes précédents. Ces données synthétisées, transmises au directeur de l'eau et aux commissaires du gouvernement, permettent ainsi de suivre la gestion des autorisations de programme de chaque agence. L'instruction du 9 juillet 1999 relative au suivi de l'exécution des programmes d'intervention des agences financières de bassin prévoit également un suivi statistique d'exécution du programme et a fixé une nomenclature de programmes commune aux agences.

En outre, un **comité national de pilotage** présidé par le directeur de l'eau, qui rassemble les six agences de l'eau, les sept DIREN de bassin, le Conseil supérieur de la pêche et l'Institut français de l'environnement permet de transmettre les orientations de la direction de l'eau, et d'améliorer la synergie entre les agences de l'eau et les DIREN.

On notera, par ailleurs, que les **contrats de performance**, élaborés par le ministère de l'écologie et du développement durable, en concertation avec les directeurs d'agence et le ministère de l'économie, des finances et de

l'industrie, permettent de disposer d'un suivi de l'organisation fonctionnelle de l'agence.

Enfin, de nombreux groupes de travail rassemblent les bureaux techniques de la direction de l'eau et les agences de l'eau. De même, la préparation du jaune budgétaire consacré aux agences de l'eau et annexé au projet de loi de finances permet de rendre compte de l'activité des agences de bassin.

## 2. Des conditions d'exercice de la tutelle en voie d'amélioration

### a) *Un « contexte difficile »*

Dans leur rapport d'audit précité, l'IGF et l'IGE indiquaient que la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable sur les agences de l'eau s'exerçait dans « *un contexte difficile* ».

Les auditions auxquelles a procédé notre collègue Philippe Adnot ont confirmé ce constat. Celui-ci tient tout d'abord à une **raison historique** : alors que les agences de l'eau sont des établissements anciens, solidement implantés, la direction de l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable est quant à elle récente – elle a été créée en 1992 – et a pu rencontrer des difficultés à s'imposer face à des agences dont les moyens, en termes financiers comme en termes d'effectifs, sont bien supérieurs aux siens.

En outre, le bureau des agences de l'eau est fortement dépendant des informations communiquées par les agences, qui nécessitent parfois un retraitement pour pouvoir comparer les agences entre elles. On notera que le système informatique des agences n'est pas unifié pour le moment.

### b) *Des améliorations en cours qui doivent être poursuivies*

#### (1) Des informations à compléter

D'après les informations transmises à notre collègue Philippe Adnot, il manque encore à la direction de l'eau certaines informations qui permettraient un suivi plus efficace, notamment :

- un état des engagements « hors bilan », c'est-à-dire un état financier complémentaire au compte financier annuel permettant de connaître les engagements pluriannuels de l'agence restant à payer ;

- un état présentant la chronique des produits de redevances par nature et par année d'origine de la créance (acompte, solde, opérations de régularisation diverses) et plus seulement par rapport à son année

d'encaissement. Cette information permettrait de connaître les évolutions réelles des produits des redevances liés aux inflexions des taux et des assiettes au regard des objectifs gouvernementaux et européens de maîtrise des prélèvements obligatoires.

La direction de l'eau souhaite également une amélioration de la mise en œuvre du principe des droits constatés et l'adoption de normes d'analyse financière plus élaborées, afin, en particulier, d'apprécier la « couverture » des dettes par les recettes, en tenant compte de la maturité des encours du bilan.

De même, elle souhaite disposer d'un plan de trésorerie annuel détaillé par nature de dépenses ou de recettes, et non à un niveau global, comme c'est actuellement le cas.

**Ces évolutions font actuellement l'objet de réflexions et paraissent de nature à améliorer l'exercice de la tutelle des agences.**

Les auditions auxquelles a procédé notre collègue Philippe Adnot ont également mis en lumière la nécessité d'une amélioration du suivi des engagements des agences, afin notamment d'apprécier la qualité **du stock d'engagements**.

## (2) La rénovation du plan de comptes des agences

Dans son rapport public 2003, la Cour des comptes relève que *« l'accroissement du montant des interventions des agences depuis le début des années 1990 ne s'est pas accompagné d'une amélioration de leur suivi au niveau national, alors qu'elles représentent l'essentiel des financements liés à la politique de l'eau »*. La Cour des comptes insiste notamment sur les difficultés liées à la nomenclature commune de programme, qui ne correspond pas à la nomenclature budgétaire régissant les comptes financiers annuels et sur l'utilisation différenciée du plan de comptes selon les agences, rendant *« impossible de retracer facilement l'exécution du programme d'intervention au niveau national »* et nécessaires de nombreux retraitements afin de parvenir à la constitution de catégories homogènes.

En effet, malgré les travaux d'harmonisation menés au cours du 7<sup>ème</sup> programme et les instructions de mise en œuvre devant permettre un suivi national des interventions des agences, **il n'a pas été mis fin aux différences de pratiques en matière d'imputation des aides accordées.**

Les difficultés de rapprochements entre les engagements et les paiements résultent de la mise en œuvre de ces nomenclatures et sont accentuées par **l'utilisation différenciée du plan de comptes unique des agences de l'eau et par l'absence d'outils d'informatique de gestion communs essentiels pour une consolidation au niveau national.**

Les agences de l'eau disposent d'un plan de comptes particulier approuvé par le Conseil national de la comptabilité le 12 mai 1982. Ce plan de comptes intègre les spécificités liées à l'activité des agences en individualisant au sein du budget et de la comptabilité leurs missions d'intervention.

**Un processus de rénovation du plan de comptes particulier des agences de l'eau a toutefois été lancé en 2003 par la direction de l'eau. Il vise :**

- à remédier aux insuffisances relevées par la Cour des comptes dans le cadre de ses contrôles sur des agences par la définition d'une nomenclature comptable et d'une nomenclature budgétaire communes pour mettre fin à leurs application différenciées par les agences de l'eau ;

- à revenir à l'application de la nomenclature comptable de référence pour les établissements publics à caractère administratif ;

- à définir, en liaison avec les tutelles et les agences, les adaptations néanmoins nécessaires par rapport à cette nomenclature de référence pour prendre en compte l'activité et les missions des agences.

**Le nouveau plan comptable particulier des agences de l'eau devrait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005, afin de permettre l'adaptation des outils informatiques des agences.**

(3) La mise en place d'un système d'information partagé en matière de gestion

Dans son rapport public annuel 2003, la Cour des comptes notait *« l'absence de système d'information partagé en matière de gestion, alors que le suivi national exigerait à l'évidence un tel outil »*.

Le ministère de l'écologie et du développement durable a indiqué que cette situation résultait notamment de la large autonomie des agences et d'une organisation et d'un fonctionnement de celles-ci par bassins hydrogéographiques présentant des spécificités techniques, géographiques ou environnementales.

Il faut ainsi rappeler que les agences de l'eau ont précédé de dix ans la création du ministère de l'environnement et que la direction de l'eau a, quant à elle, été mise en place trente ans après les agences de l'eau. **Tous les systèmes d'information ont par conséquent été bâtis indépendamment par chaque agence, sans cadre national de mise en cohérence.**

Cette situation est toutefois en cours d'évolution. **Un travail a ainsi été engagé en 2004 avec l'ensemble des agences de l'eau, afin de mettre en place, en 2006, un système d'information générale identique aux six agences.**

Cette démarche traduit la volonté du ministère d'homogénéiser le traitement des agences, ce qui se retrouve également dans les contrats de performance, qui ont été l'occasion de bâtir un système d'indicateurs nationaux communs aux six agences, permettant d'améliorer leur suivi la comparaison de leur gestion et de leurs résultats.

Ces différents dispositifs devraient ainsi permettre de construire progressivement un système d'information partagé en matière de gestion, et d'améliorer le suivi des activités des agences de l'eau.

## II. LE FONDS DE CONCOURS VERSÉ EN 2004 : QUELLES CONSÉQUENCES ?

### A. L'EXÉCUTION DU BUDGET DES AGENCES

Le tableau suivant retrace de manière synthétique l'exécution des budgets des différentes agences pour les 6<sup>ème</sup> (1992-1996) et 7<sup>ème</sup> (1997-2002) programmes.

Il montre que, sur l'ensemble des programmes, **les recettes des agences ont toujours excédé leurs dépenses, à l'exception de l'agence Artois Picardie au cours du septième programme** (celle-ci a donc vu son fonds de roulement diminuer à cette époque).

Recettes et dépenses des agences de l'eau au cours des 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> programmes

(en millions d'euros)

agence	Adour Garonne		Artois Picardie		Loire Bretagne		Rhin Meuse		Rhône Méditerranée et Corse		Seine Normandie	
	6 <sup>ème</sup>	7 <sup>ème</sup>	6 <sup>ème</sup>	7 <sup>ème</sup>	6 <sup>ème</sup>	7 <sup>ème</sup>						
<b>Programme</b>	6 <sup>ème</sup>	7 <sup>ème</sup>	6 <sup>ème</sup>	7 <sup>ème</sup>	6 <sup>ème</sup>	7 <sup>ème</sup>						
<b>recettes</b>	623,6	998,3	490,2	809,5	924,4	1 711,3	649,0	1 113,2	1 377,7	2 337,0	2 574,1	4 604,9
<b>dépenses</b>	576,1	993,5	431,8	839,3	862,0	1 595,1	623,4	1 057,8	1 256,7	2 309,5	2 518,5	4 307,6

Les agences de l'eau ne disposent d'aucun crédit budgétaire, leurs recettes étant intégralement constituées de ressources propres, essentiellement les redevances.

En 2002, sur des recettes totales de 2,1 milliards d'euros pour l'ensemble des agences, 66 % des ressources provenaient des redevances de pollution, 19 % du remboursement des avances, 13 % des redevances de prélèvement et 2 % d'autres recettes.

Compte tenu du niveau élevé de trésorerie des agences, les ministères de tutelle ont fondé l'« équilibre » du huitième programme sur une baisse tendancielle du coefficient de collecte, en l'assortissant d'objectifs de niveau de fonds de roulement propres à chaque agence, à atteindre en 2006.

### **Les redevances des agences : un dispositif inconstitutionnel**

Les redevances des agences de l'eau sont des impositions de toute nature. L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de toute nature, ce qui n'est pas le cas des redevances des agences de l'eau.

Actuellement, chaque agence de l'eau perçoit en effet des redevances sur les personnes publiques ou privées, dans la mesure où ces personnes rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt, afin de permettre le financement de ses dépenses.

Les conseils d'administration des agences fixent par délibération les assiettes et les taux des redevances pour détérioration de la qualité des eaux (dites redevances pollution) et des redevances pour prélèvement et modification du régime des eaux (dites redevances prélèvement).

Le dispositif actuel n'a pas réellement été encadré par la loi, ainsi que l'a noté notre collègue député Jean-Christophe Flory, dans son rapport d'octobre 2003 consacré aux redevances des agences de l'eau.

Cette situation impose une évolution, prévue dans le cadre du futur projet de loi sur l'eau qui devrait être présenté au Parlement en 2005.

## ***B. LA TRÉSORERIE DES AGENCES ET LA RÉACTION DE L'ÉTAT***

### **1. Les règles relatives à la gestion de la trésorerie des agences de l'eau**

Les agences de l'eau sont soumises au décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Toutefois, par dérogation à l'article 175 du décret du 29 décembre 1962 modifié relatif aux placements des fonds des établissements publics, **les agences de l'eau ont été autorisées, par lettre du ministre de l'économie en date du 9 novembre 1979, à placer 50 % de leurs excédents globaux de trésorerie.** Ce montant, calculé sur l'encours global de la trésorerie en fin d'exercice de l'ensemble des agences, peut être placé pour moitié au moins sous forme d'obligations émises ou garanties par l'Etat et pour le solde sous forme de bons du trésor.

**Par lettre du 5 octobre 1993, le Premier ministre a autorisé un relèvement du seuil en autorisant les agences à placer librement 70 % de leurs excédents globaux de trésorerie constatée à la fin du précédent exercice sur le marché des émissions d'Etat. Cette faculté était accordée pour la durée du plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole**

**(PMPOA), soit pour les années 1994-1998.** Elle constituait une contrepartie du coût subi par les agences, en raison notamment du moratoire relatif à la perception de la redevance pollution agricole.

Afin toutefois de conserver une liquidité suffisante et de limiter les risques de rupture de trésorerie, le directeur général de la comptabilité publique a précisé, par lettre du 8 juillet 1994 et après consultation de la direction du Trésor, que les placements devaient être répartis à concurrence de 25 % en valeurs d'Etat ou garanties d'Etat et de 45 % en valeurs à court terme (bons du Trésor négociables ou produits OPCVM autorisés).

La décision du 5 octobre 1993 est devenue caduque au 1<sup>er</sup> janvier 1999, mais, compte tenu de la décision de principe du gouvernement de proroger le PMPOA, et bien que les textes réglementaires ne fussent pas encore publiés, les agences ont continué de placer leurs excédents de trésorerie dans les conditions de l'autorisation accordée de 1993. Saisies en décembre 2000 de cette question par la direction de l'eau, la direction générale de la comptabilité publique et la direction du Trésor ont formulé, par lettre du 29 mars 2001, un avis favorable à la reconduction jusqu'en 2002 des modalités de placement décidées en 1993 en raison de l'allongement à 8 ans du plan quinquennal du programme de maîtrise des pollutions agricoles par arrêté du 21 décembre 1999.

**Pour l'année 2002, un régime particulier a été décidé pour l'agence de l'eau Seine-Normandie.** Par courrier en date du 8 mars 2002 et après consultation de la direction générale de la comptabilité publique et de l'agence France Trésor, la direction du budget a décidé de ramener le plafond de placement de la trésorerie de cette agence à 50 % en raison du montant particulièrement élevé de sa trésorerie.

Enfin, dans le cadre de VIII<sup>ème</sup> programme d'intervention des agences de l'eau pour la période 2003-2006, la direction générale de la comptabilité publique, après avoir recueilli les avis de la direction du budget et de l'agence France Trésor, a donné à la direction de l'eau, par lettre du 27 janvier 2003, son accord pour reconduire jusqu'en 2006 les dispositions prises en 1993, à savoir la possibilité de placement à hauteur de 70 %.

## 2. Une trésorerie importante qui a entraîné une action de l'Etat

La trésorerie de certaines agences de l'eau avait augmenté de manière très importante, pour atteindre 871,7 millions d'euros cumulés<sup>1</sup> à la fin août 2003. Les graphiques qui suivent retracent l'évolution du fonds de roulement et de la trésorerie des six agences de l'eau depuis 1992.

Les huitièmes programmes des agences de l'eau (2003-2006) ont, en principe, été établis en **situation de déséquilibre financier** : les charges prévues devaient excéder les recettes afin d'assécher les réserves des agences.

Toutefois, en raison d'une inertie naturelle et de l'absence d'outils performants de suivi et de prévision, un écart est apparu entre les prévisions de réserves des agences et les réalisations. La réalisation des budgets 2002 des six agences a, en effet, témoigné d'un écart de réalisation entre les dépenses (entre 86,56 % et 96,47 %) et les recettes (entre 98 % et 110,85 %) par rapport aux prévisions initiales.

Cette situation a conduit le ministère de l'écologie, qui rencontrait par ailleurs des difficultés budgétaires certaines, à couvrir ses besoins en prélevant 210 millions d'euros sur la trésorerie de **quatre agences de l'eau**<sup>2</sup> dont le fonds de roulement demeurait élevé, par le biais d'un fonds de concours. La participation des agences de l'eau a fait l'objet d'une approbation par les conseils d'administration des agences concernées.

---

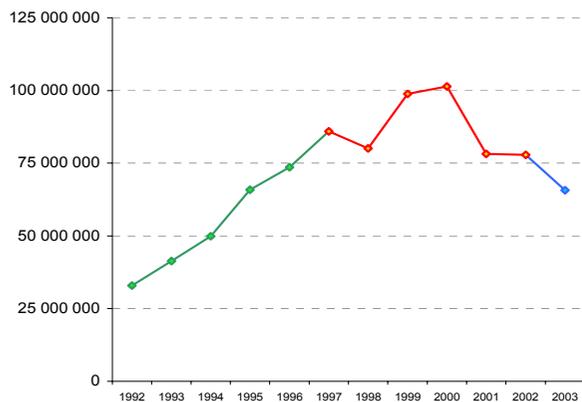
<sup>1</sup> 24,77 millions d'euros pour l'agence de l'eau Adour-Garonne ; 20,931 millions d'euros pour l'agence Artois-Picardie ; 179,14 millions d'euros pour l'agence Loire-Bretagne ; 106,6 millions d'euros pour l'agence Rhin-Meuse ; 165,62 millions d'euros pour l'agence Rhône-Méditerranée et Corse et 374,64 millions d'euros pour l'agence Seine-Normandie.

<sup>2</sup> 110 millions d'euros pour l'agence Seine-Normandie, 45 millions d'euros pour l'agence Rhin-Meuse, 38 millions d'euros pour l'agence Loire-Bretagne et 17 millions d'euros pour l'agence Rhône-Méditerranée et Corse.

Evolution du fonds de roulement des agences de l'eau depuis 1992

(en euros)

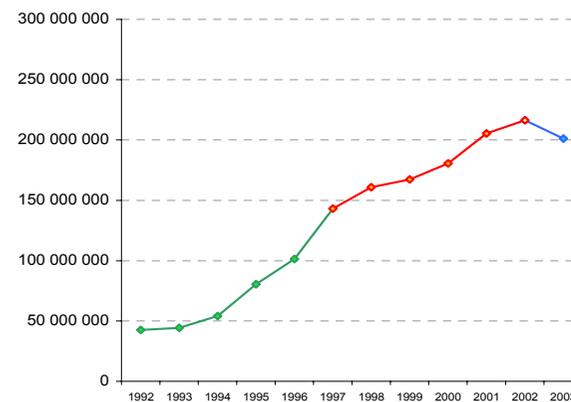
Adour Garonne



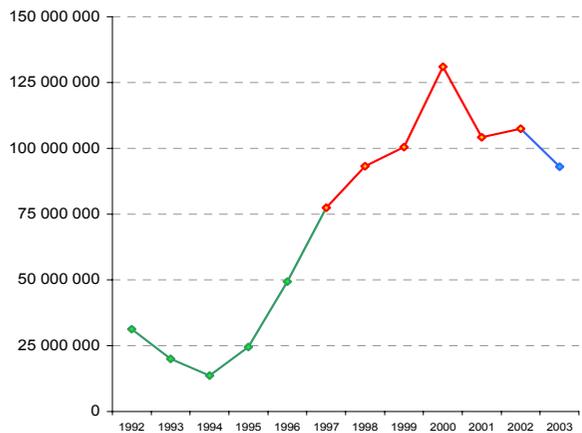
Artois Picardie



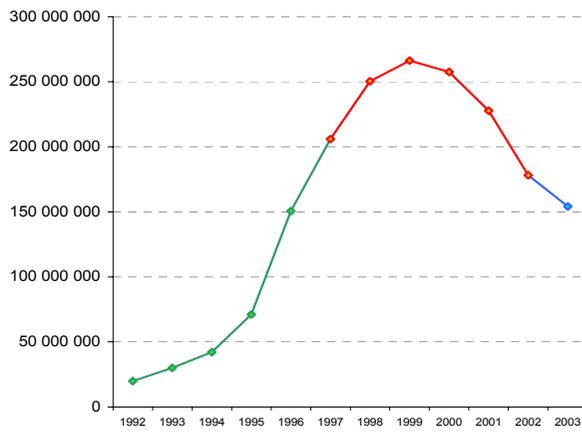
Loire Bretagne



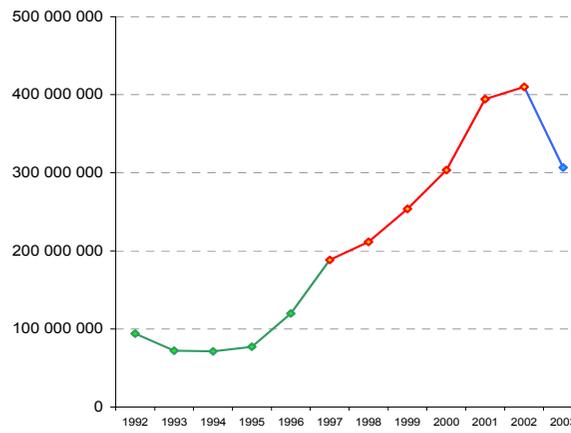
Rhin Meuse



Rhône Méditerranée Corse



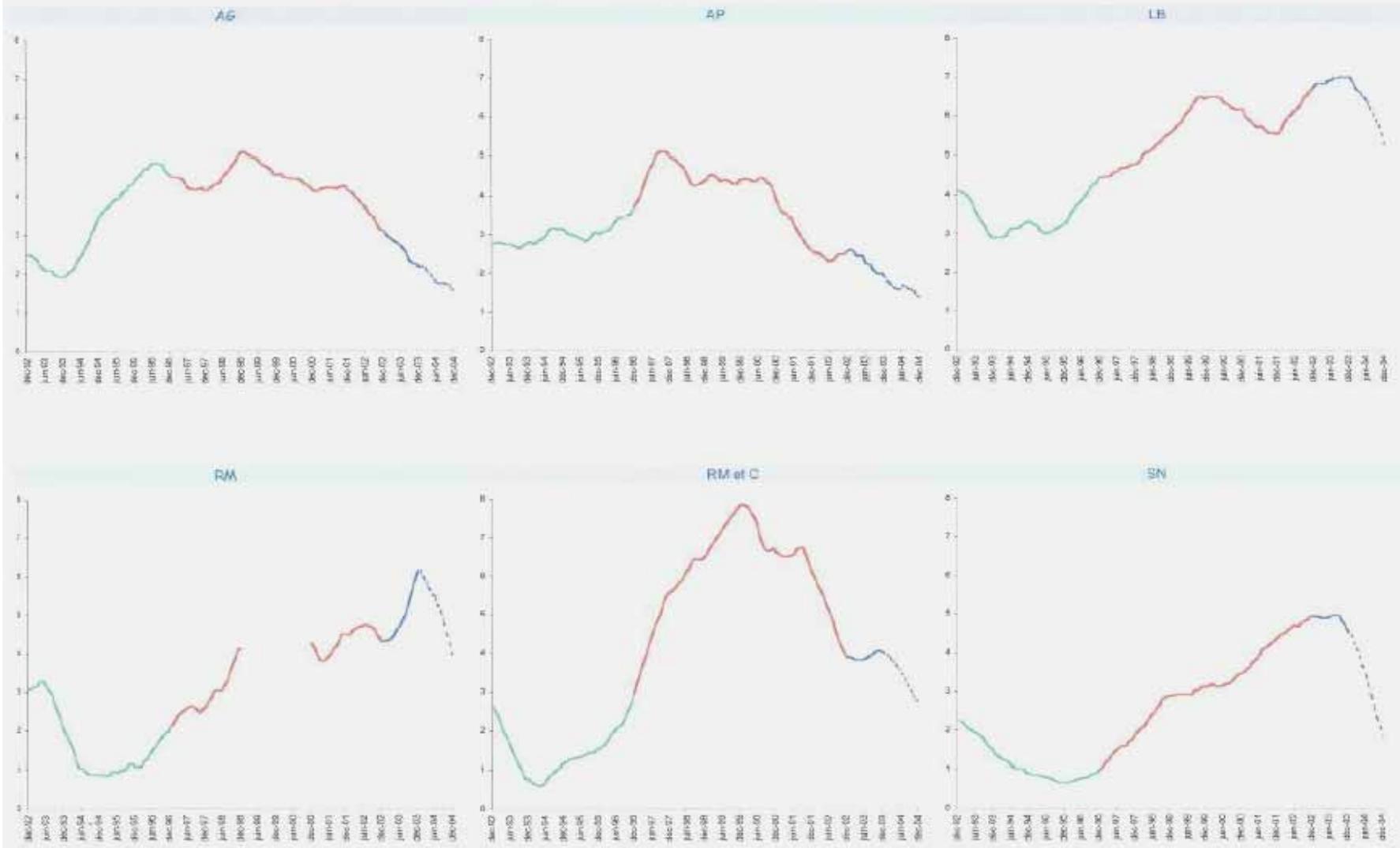
Seine Normandie



Evolution de la trésorerie réalisée des agences de l'eau (en mois de dépenses de BP) depuis 1992 - moyenne mobile sur les 12 derniers mois

6ème programme 7ème programme 8ème programme

Réalisation jusqu'en 2003, prévisions en 2004 - - - -



Juridiquement, le ministère de l'écologie et du développement durable s'est appuyé sur l'article L. 213-6 du code de l'environnement, qui dispose que « *l'agence contribue, notamment par voie de fonds de concours au budget de l'Etat, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement* ».

Sur ces 210 millions d'euros, 135 millions d'euros reviennent à l'ADEME, pour faire face à ses dépenses en matière de déchets, 59 millions d'euros vont à la lutte contre les inondations, tandis que 16 millions d'euros doivent servir à financer les zones naturelles humides.

**Comme le souligne le ministère de l'écologie et du développement durable, « la méthode de prélèvement, par fonds de concours affecté, interdit tout retour vers le budget général comme ce fut le cas en 2003 avec le FNSE ».**

Par ailleurs, une action a également été entreprise sur les recettes des agences, en **diminuant le coefficient de collecte de certaines d'entre elles.**

**La trésorerie des agences devrait donc être plus homogène à l'horizon 2006, d'après les simulations du ministère de l'écologie et du développement durable.**

**Toutefois, en prenant en compte un taux d'exécution des dépenses de 97 % et un taux d'exécution des recettes de 100 %, même après le prélèvement de 210 millions d'euros, les quatre agences de l'eau concernées par la ponction opérée sur leur trésorerie auraient en 2006 un fonds de roulement supérieur au niveau de fonds de roulement prudentiel, évalué à deux mois de dépenses par le ministère de l'écologie et du développement durable, comme le montre la simulation préparatoire à la décision de prélèvement sur la trésorerie des agences de l'eau.**

Simulation préparatoire à la décision de prélèvement sur la trésorerie des agences de l'eau

Eléments de langage prélèvement sur trésorerie AE

	AG	AP	LB	RM	RMC	SN	Total AE
Trésorerie à fin 2002 (en €)	46 487 644,00	35 252 151,34	105 354 632,77	41 640 972,00	147 891 115,00	360 919 448,07	827 545 993,18
Trésorerie au 31/12/02 en mois de dépenses 2002 (hors annuité)	3,85	2,03	7,89	3,56	3,80	5,14	4,55
Trésorerie à fin mai 2003	-42 632 000,00	26 312 000,00	160 922 000,00	96 115 667,00	144 420 397,00	354 930 000,00	827 332 264,00
Montant de la trésorerie placée à fin mai 2003	26 012 000,00	20 208 000,00	117 335 000,00	29 148 878,00	103 373 759,00	252 635 000,00	548 712 437,00
Montant du FDR hypothèse point "zéro" Villaine programme (au 31/12/02)	64 700 000,00	43 000 000,00	190 410 000,00	70 410 000,00	169 800 000,00	408 787 432,62	947 107 432,62
Montant du FDR constaté au 31/12/02 (CF 2002)	77 857 956,75	49 830 000,00	216 275 913,58	107 453 000,00	178 033 121,06	409 926 007,43	1 039 376 998,82
FDR 2002 en mois de dépenses 2002	4,93	4,14	8,73	5,60	4,58	6,71	6,70
Ecart relatif / hypothèse Villaine programme	13 157 956,75	6 830 000,00	25 865 913,58	37 043 000,00	8 233 121,06	1 138 874,81	92 268 560,20
Prévisions d'exécution du Villaine programme <b>Donc, à la fin du 31/12/02, l'excédent de trésorerie est de 1,97</b>	-50 131 510,00	-50 979 000,00	-145 631 000,00	-46 166 000,00	-84 400 000,00	-191 120 000,00	-568 427 510,00
Variation de FDR 2003-2006 à partir de tableaux d'équilibre maj mai 2003	1,97	0,00	2,89	4,72	2,56	3,50	2,90
FDR 2006 en mois de dépenses 2006 (*)	0,00	0,00	21 717 080,00	35 305 330,00	21 048 790,00	93 775 000,00	171 847 200,00
Ecart entre prévision (*) et hyp FDR à 2 mois à fin 2006							
<b>INDICATEUR DE PRELEVEMENT SUR LA TRÉSORERIE (L.B., R.M., R.M.C., S.N.)</b>							
Le part du prélèvement lié à l'équilibre de FDR à 2 mois (178 M€)			12,8%	20,5%	12,2%	54,6%	100,0%
Le part de la répartition du prélèvement entre L.B., R.M., R.M.C. et S.N.							
(montant de la répartition des 170 M€)			21 483 641,26	34 925 830,04	20 823 534,04	92 707 004,64	170 000 000,00
Le part du prélèvement lié aux bassins (à la FNSE) (40 M€)			27,7%	13,5%	0,0%	58,8%	100,0%
Le part de répartition entre L.B., R.M., S.N.							
(montant de la répartition des 40 M€)			11 083 268,71	5 413 378,93	0,00	23 523 352,36	40 000 000,00
Le part de répartition des 40 M€			32 546 969,09	40 339 208,97	20 823 534,04	116 290 357,00	210 000 000,00
Le part pour un prélèvement total de 210 M€			38 038 003,59	20 947 791,93	72 899 597,02	102 515 690,43	210 000 000,00
Montant du FDR 2006 après prélèvement L.B., R.M., R.M.C., S.N.	27 726 450,00	-1 148 000,00	-1,56	1,81	-2,01	1,64	
FDR 2006 en mois de dépenses 2006 après prélèvement	1,97						

Simulation préparatoire à la décision de prélèvement sur la trésorerie des agences de l'eau

en euros		AG	AP	LB	RM	RMC	SN
pour mémoire : rappel des taux d'exécution des dépenses Villemé prob.							
gestion 1997	80,2%	81,5%	79,6%	86,7%	91,5%	93,6%	
gestion 1998	89,5%	83,9%	81,5%	91,9%	90,5%	87,1%	
gestion 1999	89,2%	79,2%	84,1%	90,2%	92,1%	87,2%	
gestion 2000	91,3%	91,4%	88,0%	93,2%	91,4%	89,1%	
gestion 2001	93,8%	87,3%	84,5%	87,6%	91,4%	93,9%	
gestion 2002	95,9%	92,7%	92,8%	86,6%	94,7%	96,5%	
<b>Prévision d'exécution du Villemé programme (taux exécution dépenses 97,3%)</b>							
Variation de FDR 2003-2006 à partir du tableau d'équilibre maj mai 2003	-28 151 130,00	-32 192 580,00	-109 691 150,00	-25 394 630,00	-31 585 000,00	-106 720 170,00	-333 734 660,00
FDR 2006 en mois de dépenses 2006 (**)	3,65	1,48	4,49	6,51	4,16	5,00	4,47
Montant du FDR 2006 (hyp 2 mois)	27 268 320,00	23 826 430,00	47 460 000,00	25 202 220,00	70 405 830,00	121 282 330,00	309 256 120,00
Ecart entre prévision (**) et hyp 2 mois	22 438 510,00	-6 189 010,00	59 124 770,00	56 856 150,00	76 042 290,00	181 923 500,00	396 385 220,00
<b>Hypothèse de prélèvement de 210 M€ sur LB, RM, RMC, SN :</b>							
Montant du FDR 2006 après prélèvement LB, RM, RMC, SN	49 706 626,75	17 637 420,00	74 037 853,59	40 339 208,97	20 823 524,04	116 290 357,00	210 000 000,00
FDR 2006 en mois de dépenses 2006 après prélèvement	3,65	1,48	3,12	3,31	3,57	3,08	3,14
<b>Total AE</b>							

	AG	AP	LB	RM	RMC	SN
<b>Commentaires :</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>niveau de trésorerie rationnable à fin 2002</li> <li>niveau de FDR prévisionnel à fin 2006 sans marge de manœuvre</li> <li>besoin à faible potentiel fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>niveau de trésorerie rationnable à fin 2003</li> <li>niveau de FDR prévisionnel à fin 2006 sans marge de manœuvre</li> <li>niveau des engagements hors bilan rattaché (2 ans de recettes)</li> <li>besoin à faible potentiel fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>niveau de trésorerie à fin 2002</li> <li>niveau de FDR prévisionnel à fin 2002 au-dessus des prévisions de 25,5M€</li> <li>niveau de FDR à fin 2006 en baisse mais pas à l'objectif de 2 mois</li> <li>ligne pollution agricole probablement sous-consommée en fin de programme</li> <li>prélèvement quasi à 20 M€ pour tenir compte d'un décalage dans l'ajustement du régime de l'agence</li> <li>part de l'Agence de programme nécessaire</li> <li>maintien des hyp en matière de redevances et de frais (taux)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ressorts aux d'outils des budgets</li> <li>niveau de FDR prévisionnel à fin 2002 au-dessus des prévisions de 37 M€</li> <li>niveau de FDR à fin 2006 en baisse mais pas à l'objectif de 2 mois</li> <li>avancement du basculement par rapport aux autres besoins</li> <li>prélèvement quasi à 45 M€ pour tenir compte de l'encouragement à la gestion plus stratégique</li> <li>anticipation possible de la baisse du coefficient de collecte possible dès 2003</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>sur niveau d'exécution des budgets</li> <li>niveau de FDR prévisionnel à fin 2002 au-dessus des prévisions de 8,2 M€ mais tendance à la dérive du FDR confirmée depuis 2 exercices</li> <li>niveau de FDR à fin 2006 en baisse mais pas à l'objectif de 2 mois</li> <li>forme en cours d'empêcher à soutenir</li> <li>prélèvement de 17 M€ par semaine en tant que ligne d'agence de programme en complément</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>niveau de trésorerie élevée à fin 2002</li> <li>pas de signe manifeste de dérive du FDR constaté à fin 2002 en dépit des prévisions budgétaires de l'agence</li> <li>niveau de FDR à fin 2006 en baisse mais pas à l'objectif de 2 mois</li> <li>besoin riche à fort potentiel</li> <li>prélèvement quasi à 110 M€</li> <li>redevance élevée et programme pour tenir le niveau du coefficient de collecte prévu</li> </ul>

Au vu de la simulation plus probable d'un taux d'exécution des dépenses à 97% (taux d'exécution des recettes à 100%), il apparaît que même après prélèvement, les 4 AE concernées restent à fin 2006 au-dessus du niveau de FDR prudentiel de 2 mois de dépenses 2006.

Cela militerait plutôt en faveur d'un statu quo avant d'envisager des révisions de programme (maintien de l'examen à mi-parcours comme convenu).

### **C. QUELLES CONSÉQUENCES ?**

Selon le ministère de l'écologie et du développement durable, le prélèvement ainsi opéré sur la trésorerie des agences ne devrait pas avoir d'impact sur la réalisation de leurs programmes d'intervention.

Toutefois, notre collègue Philippe Adnot a pu constater que certaines agences s'appuyaient sur cette opération pour envisager une remise en cause de la baisse du coefficient de collecte ou un relèvement des taux des redevances, dans le cadre du réexamen à mi-parcours du programme pluriannuel d'intervention.

On peut par ailleurs craindre que, si cet ajustement n'avait pas lieu, certaines agences diffèrent les paiements ou ne réduisent les aides qu'elles accordent, comme en témoignent notamment les discussions intervenues lors de la réunion du conseil d'administration de l'agence de l'eau Seine-Normandie du 3 juin 2004.

**Une vigilance toute particulière est donc requise à cet égard, et doit passer par un suivi accru des engagements des agences de la part du ministère de l'écologie et du développement durable, afin que les conséquences du prélèvement de 210 millions d'euros ne soient pas reportées sur d'autres acteurs.**

D'après les dernières informations transmises par le ministère de l'écologie et du développement durable, les agences de l'eau ne seraient autorisées à ajuster les taux des redevances ou les coefficients de collecte que pour compenser les charges nouvelles qui résulteraient pour elles du transfert des missions antérieurement affectées au **Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE)**, mais pas pour compenser les conséquences du fonds de concours exceptionnel, ni le décroisement des interventions opéré avec le ministère de l'écologie et du développement durable.

**La discussion du projet de loi sur l'eau, qui devrait être présenté au Parlement en 2005, et la mise en œuvre de la LOLF, qui amène à considérer les agences de l'eau comme des opérateurs de l'État, seront l'occasion d'un approfondissement de ces questions relatives aux relations qu'entretient le ministère de l'écologie et du développement durable avec les agences de l'eau.**

Il apparaît essentiel que les ministères de tutelle disposent d'informations consolidées et davantage unifiées, qui n'imposent pas de retraitement, et que le « *benchmarking* » entre les agences soit développé, sans que ceci constitue une remise en cause de leur autonomie financière.

Notre collègue Philippe Adnot a pu constater que la direction de l'eau faisait peu de contrôles sur place, même si l'Inspection générale de l'environnement entreprend de passer régulièrement en revue ces agences. Il estime que ces contrôles devraient à l'avenir être développés.



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

L'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications aux crédits du titre III du budget de l'écologie et du développement durable, afin, notamment, de traduire un rééquilibrage entre les crédits de l'eau et ceux de la nature. Elle a ainsi :

- majoré de 1.500.000 euros les crédits de l'article 40 « politiques de l'eau. Dépenses spécifiques : crédits déconcentrés » du chapitre 34-98 « moyens de fonctionnement des services »;

- réduit de 400.000 euros les crédits inscrits sur l'article 60 « pollutions des préventions et des risques. Dépenses spécifiques : crédits déconcentrés » du même chapitre 34-98 ;

A cette occasion a également été créé un emploi de secrétaire général du ministère (à statut équipement) sur l'article 20 « administration centrale » du chapitre 31-90 « rémunération des personnels ». Toutefois, aucun crédit nouveau n'a été affecté à cet effet, ce qui implique des redéploiements de crédits.

Elle a également modifié les crédits du titre IV du budget de l'écologie et du développement durable, afin de rééquilibrer les crédits de l'eau et ceux de la nature. Elle a ainsi :

- majoré de 1.500.000 euros les crédits inscrits sur l'article 36 « gestion des eaux et des milieux aquatiques : crédits non déconcentrés » du chapitre 44-10 « protection de la nature et de l'environnement » ;

- réduit de 1.104.000 euros les crédits inscrits sur l'article 60 « préservation et gestion des milieux naturels, sites et paysages : crédits déconcentrés » du même chapitre 44-10.

L'Assemblée nationale a par ailleurs réduit de manière globale les crédits du titre V du budget de l'écologie et du développement durable de 589.000 euros. Cette réduction globale masque toutefois des évolutions contraires :

- les crédits inscrits sur l'article 30 « développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages » du chapitre 59-02 « programme gestion des milieux et biodiversité – dotations globalisées expérimentales » ont été réduits de 234.000 euros ;

- les crédits inscrits sur l'article 40 « incitation à la gestion durable du patrimoine naturel » de ce même chapitre 59-02 ont été réduits de 755.000 euros ;

- les crédits inscrits sur l'article 10 « prévention des risques technologiques et des pollutions » du chapitre 59-01 « programme prévention des risques et lutte

contre les pollutions – dotations globalisées expérimentales » ont été majorés de 400.000 euros afin de renforcer les expérimentations menées dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

Afin de rééquilibrer les crédits de l'eau et ceux de la nature, l'Assemblée nationale a également réduit de manière globale les crédits du titre VI du budget de l'écologie et du développement durable de 907.000 euros, cette diminution globale masquant des évolutions en sens contraires :

- les crédits inscrits sur l'article 20 « protection des lieux habités contre les inondations en métropole et outre-mer » du chapitre 67-20 « protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement » ont été majorés de 2.000.000 euros ;

- les crédits inscrits sur l'article 60 « préservation et gestion des milieux naturels, sites et paysages » de ce même chapitre 67-20 ont été réduits de 2.907.000 euros.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du titre III du budget de l'écologie et du développement durable, d'un montant de 1.400.000 euros sur l'article 10 « conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres » du chapitre 36-41 « subventions de fonctionnement à divers établissements publics ».

Elle a également majoré, à titre non reconductible, les crédits du titre IV du budget de l'écologie et du développement durable, d'un montant de 616.000 euros sur le chapitre 44-10 « « protection de la nature et de l'environnement », dont 267.300 euros sur l'article 06 « évaluation environnementale, économie et développement durable : crédits non déconcentrés », 268.200 euros sur l'article 10 « préservation et gestion des milieux naturels, sites et paysages : crédits non déconcentrés », 16.000 euros sur l'article 36 « gestion des eaux et des milieux aquatiques : crédits non déconcentrés » et 64.500 euros sur l'article 90 « prévention des pollutions et des risques : crédits non déconcentrés ».

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 3 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'écologie et du développement durable, sur le rapport de Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial.**

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a exposé que les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable étaient de 825,25 millions d'euros en 2005, contre 856,44 millions d'euros en 2004, ce qui représentait une baisse apparente de 3,6 % et de 3,2 % si l'on neutralisait les transferts entre sections budgétaires.

Toutefois, elle a fait valoir qu'une telle présentation rendait mal compte de la réalité budgétaire du ministère et a estimé que ce projet de budget soulevait un problème de sincérité budgétaire. Elle a rappelé, en effet, que le budget 2004 du ministère de l'écologie et du développement durable ne pouvait être appréhendé sans le fonds de concours de 210 millions d'euros versé par quatre agences de l'eau, sur lesquels 135 millions d'euros étaient venus abonder les crédits de l'ADEME. Elle a remarqué que, si ce prélèvement de 210 millions d'euros sur les agences de l'eau pouvait se justifier, dans la mesure où certaines agences disposaient d'une abondante trésorerie, le mécanisme avait été critiqué par M. Philippe Adnot, alors rapporteur spécial, qui avait en particulier remarqué qu'il s'agissait d'une réponse conjoncturelle au problème de financement de l'ADEME.

Elle a précisé que les crédits baissaient de 22,6 % par rapport aux moyens résultant en 2004 des ouvertures en loi de finances initiale et des moyens provenant du fonds de concours versé par les agences de l'eau.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a toutefois indiqué que le ministre de l'écologie et du développement durable, M. Serge Lepeltier, avait annoncé que 141 millions d'euros seraient inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004, afin de compléter les moyens dont disposerait son ministère en 2005 pour mener ses politiques :

- 130 millions d'euros devraient ainsi venir abonder les crédits de l'ADEME ;

- 8 millions d'euros devraient être accordés au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres ;

- 3 millions d'euros seraient versés au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Elle a expliqué qu'une partie importante de ces 141 millions d'euros correspondait à des crédits reportés de 2003 vers 2004, qui avaient ensuite été gelés.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a fait valoir que, si les annonces du ministre de l'écologie et du développement durable se concrétisaient en projet de loi de finances rectificative pour 2004, le budget 2005 du ministère pourrait alors être analysé de deux manières :

- d'une part, une augmentation significative des crédits par rapport au seul « bleu », puisque les crédits augmenteraient ainsi de 17 %, pour s'élever à environ 966 millions d'euros ;

- d'autre part, une diminution atténuée mais réelle des crédits, d'environ 9,4 %, par rapport aux moyens dont avait bénéficié le ministère en 2004 grâce au concours exceptionnel des agences de l'eau.

Elle a toutefois rappelé que le Parlement se prononçait sur les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour l'année à venir, qui ne reflétaient pas la situation réelle du ministère de l'écologie et du développement durable en 2005, et a regretté cette situation, même si le ministre de l'écologie et du développement durable avait clairement annoncé et détaillé l'opération qui serait proposée.

En outre, elle a observé que la question d'un mode de financement pérenne de l'ADEME restait posée et a souligné la nécessité de rebaser ses dotations, pour que le Parlement ait enfin une vision complète de ce budget.

Elle a par ailleurs signalé que, d'un point de vue technique, la lecture de ce budget n'était guère aisée, dans la mesure où la nomenclature actuelle ne permettait pas d'identifier la plupart des mesures financées.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a ensuite rapproché les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable de l'effort global des ministères en faveur de l'environnement, notant que celui-ci baisserait en 2005 par rapport à 2004, revenant de 3,48 milliards d'euros à 2,96 milliards d'euros. Elle a, en particulier, souligné la diminution des crédits consacrés à l'environnement par le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, qui découlait notamment de la très forte baisse des subventions d'investissement aux transports urbains et interurbains.

Puis elle a indiqué que les priorités définies par le ministère de l'écologie et du développement durable lui paraissaient bonnes. Elle a approuvé la volonté du ministre de rénover la politique de l'eau, grâce à un décroisement des financements des interventions respectives de l'Etat et des agences de l'eau, de même que l'effort mené en matière de prévention des dommages liés aux inondations et d'inspection des installations classées.

Même si le nombre total des effectifs du ministère devrait croître à nouveau en 2005, pour s'établir à 3.650 personnes, elle a indiqué qu'un effort de maîtrise des dépenses de personnel et des moyens de fonctionnement du ministère avait été mené et a précisé que l'augmentation des effectifs s'expliquait, en partie, par la transformation de l'Institut français de l'environnement (IFEN) en service à compétence nationale.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a ensuite attiré l'attention sur le fait que le ministère consommait désormais davantage de crédits, ce dont témoignaient les exécutions 2003 et 2004, et a observé que le ministère prévoyait de dépenser l'an prochain 990 millions d'euros, ce qui était bien supérieur aux crédits inscrits dans son projet de budget. Elle a précisé que la régulation budgétaire avait perturbé la conduite des politiques du ministère.

Elle a ensuite fait le point sur la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), en rappelant, tout d'abord, l'architecture qui avait été retenue dans la maquette gouvernementale du 16 juin 2004.

Elle a observé que les deux programmes thématiques de la mission « Ecologie et développement durable » étaient censés représenter les deux grands domaines d'action du ministère : la prévention des risques et la lutte contre les pollutions, d'une part ; la gestion des milieux, d'autre part. Elle a noté que cette distinction paraissait assez cohérente et avait été défendue par le ministère, dans la mesure où elle prenait en compte le caractère transversal des politiques menées, sans s'arrêter aux limites administratives actuelles.

Elle a souligné que la principale difficulté qui en résultait concernait la politique de l'eau, « à cheval » sur les deux programmes. Elle a, à cet égard, précisé que le ministère réfléchissait actuellement à une évolution de sa structure et à la création d'un programme dédié à la politique de l'eau. Elle a noté que le directeur de l'eau était le seul directeur du ministère à ne pas être responsable de programme, ce qui pouvait susciter quelques craintes administratives de voir les crédits de l'eau être considérés comme moins prioritaires, alors que la LOLF permettait la fongibilité des crédits au sein des programmes. Au-delà des questions strictement administratives d'organisation interne du ministère, elle a précisé qu'était avancée l'idée selon laquelle la direction de l'eau serait moins à même de s'imposer face aux agences de l'eau si elle ne disposait pas d'un programme clairement identifié.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a toutefois estimé que la maquette actuelle des missions et programmes au sens de la LOLF, qui n'avait pas encore été testée, ne saurait être remise en cause dans la précipitation, ni en fonction de critères uniquement fondés sur la structure administrative actuelle du ministère. Elle a fait valoir qu'il n'était pas certain qu'un découpage budgétaire eût une influence significative en la matière.

Elle a par ailleurs indiqué que le programme « Soutien aux politiques environnementales » apparaissait surdimensionné par rapport à l'ensemble de la mission « Ecologie et développement durable ».

S'agissant des objectifs et indicateurs associés aux programmes, elle a indiqué que le travail de réflexion devait encore être poursuivi. En conclusion, elle a présenté les expérimentations menées par le ministère dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié le rapporteur spécial pour la qualité de son intervention et souligné que le budget de l'écologie et du développement durable restait perfectible, dans sa présentation, car elle n'apparaissait pas totalement conforme aux principes définis par la LOLF.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis des crédits de l'écologie et du développement durable de la commission des affaires culturelles**, a rappelé qu'il s'intéressait plus particulièrement à « l'environnement de surface ». Il a relevé que l'agrégat relatif à la protection de la nature était celui qui progressait le plus et il s'est félicité de l'augmentation des crédits accordés aux réserves naturelles.

Il a souligné la difficulté de lecture du budget et s'est interrogé sur l'affectation des 141 millions d'euros complémentaires qui devraient être ouverts en loi de finances rectificative pour 2004. Il a exprimé des craintes sur la politique de l'eau et a espéré que le projet de loi sur l'eau permettrait d'apporter des réponses. Il s'est par ailleurs réjoui de la mise en œuvre du plan « Loire ». En revanche, il a noté la forte baisse des crédits consacrés à la politique des paysages.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a indiqué que 130 millions d'euros devraient être accordés à l'ADEME en loi de finances rectificative pour 2004 afin que cette agence puisse continuer à assumer ses engagements. Elle a, à cet égard, relevé que l'ADEME assurait toujours la gestion de la filière des huiles alors qu'elle aurait dû en être déchargée en 2004. Elle a observé, par ailleurs, que la mise aux normes des incinérateurs de déchets risquait de se révéler difficile et a souligné la nécessité de conduire, en ce domaine, une politique inscrite dans la durée.

**M. Philippe Adnot** a salué le travail du rapporteur spécial sur un sujet complexe et a jugé que le ministère de l'écologie et du développement durable n'avait pas choisi s'il constituait un ministère de mission, transversal, ou s'il devait être un ministère de gestion. Il a rappelé que les difficultés actuelles du ministère résultaient notamment de la situation passée de l'ADEME.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a rappelé que l'écologie et le développement durable devaient constituer une politique transversale et a évoqué l'impact de la diminution des subventions accordées aux transports urbains et interurbains.

**M. Henri Torre** a estimé qu'il était nécessaire d'accorder des crédits supplémentaires à l'ADEME et a souhaité savoir si un nouveau prélèvement sur la trésorerie des agences de l'eau était envisagé en 2005.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a confirmé qu'aucun prélèvement exceptionnel sur la trésorerie des agences de l'eau n'était envisagé l'an prochain et est revenue sur le décroisement des interventions de l'Etat et des agences de l'eau.

Faisant part de sa propre expérience, **M. Denis Badré** a constaté que le ministère de l'écologie et du développement durable était un petit ministère qui se cherchait depuis toujours et avait du mal à peser face aux « grands ministères », notamment le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il a estimé que le ministère de l'écologie et du développement durable devait être un ministère d'impulsion bien plus que de gestion et a jugé nécessaire de faire le point à l'avenir sur trois sujets : la gestion des personnels, les liens entre les DRIRE et les DIREN et la sûreté nucléaire.

Il a reconnu que l'inscription de la politique de l'eau au sein de la nouvelle structuration budgétaire n'était pas une solution évidente.

**M. Adrien Gouteyron** a souhaité obtenir des précisions sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier ».

**M. Claude Haut** est revenu sur la situation de ce fonds, en précisant qu'il rencontrait des difficultés à dépenser les crédits dont il disposait en raison de la complexité des dossiers de financement.

**Mme Marie-France Beaufiles** a remercié le rapporteur spécial pour sa présentation et a souligné que l'environnement devait être au cœur de la politique de chacun des ministères. Elle a exprimé son inquiétude quant à la mise aux normes des incinérateurs de déchets, soulignant que tout retard en la matière aurait des conséquences préjudiciables. Elle a par ailleurs observé que la mise en œuvre du plan « Loire » n'était pas terminée et qu'il devait s'agir d'une action continue.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a relevé la convergence des intervenants sur le caractère transversal des actions menées en faveur de l'écologie. Elle a indiqué comprendre l'inquiétude de Mme Marie-France Beaufiles s'agissant de la mise aux normes des incinérateurs et a noté que la mise en œuvre du plan « Loire » se poursuivait.

**M. Michel Moreigne**, après avoir relevé que l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) recevrait des crédits en 2005, a souhaité savoir si des subventions seraient également versées aux maisons départementales de la chasse.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**, a précisé que les 5 millions d'euros inscrits au budget 2005 concernaient l'ONCFS.

**M. Jean Arthuis, président**, a observé que les collectivités territoriales exprimaient des préoccupations très fortes en matière de traitement des déchets ménagers et a souhaité que cette question puisse être réglée rapidement. Puis il a estimé que le déficit public important que la France connaissait actuellement pouvait être considéré comme une « offense au développement durable ».

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

**Réunie à nouveau le jeudi 25 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**

Réunie le **mercredi 3 novembre 2004**, sous la **présidence** de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen** des **crédits** de l'**écologie** et du **développement durable**, sur le rapport de **Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial**.

La commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'écologie et du développement durable pour 2005**.

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale**.