

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

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 2001, 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° 5

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET ENVIRONNEMENT :

II. - ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET EN PROGRESSION APPARENTE DE 9 % ET EN BAISSÉ RÉELLE DE 22 %	6
I. UNE MODIFICATION DE STRUCTURE DU BUDGET TRÈS PROFONDE EN FAVEUR DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	8
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES EXPLOSENT (+ 87 %).....	9
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL SONT RÉDUITES DE MOITIÉ (- 49 %).....	9
II. LES CRÉDITS AFFECTÉS AUX DIFFÉRENTES POLITIQUES DU MINISTÈRE CONNAISSENT DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES	10
A. LE « SOCLE » DU MINISTÈRE EST RENFORCÉ.....	10
1. <i>De nouvelles créations d'emplois</i>	10
2. <i>Des mesures nouvelles en faveur de divers organismes</i>	13
B. NATURE ET PAYSAGES : UNE DOTATION GLOBALEMENT STABLE	14
1. <i>Des crédits en baisse, notamment pour le FGMN</i>	14
2. <i>Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et les parcs nationaux bénéficient de mesures nouvelles</i>	15
C. POLITIQUE DE L'EAU : LES CRÉDITS AUGMENTENT, NOTAMMENT GRÂCE AU PRÉLÈVEMENT DE 500 MILLIONS DE FRANCS SUR LES AGENCES DE L'EAU	16
1. <i>Le FNSE renforce les moyens de la direction de l'eau</i>	16
2. <i>Le FNSE va financer en 2001 des actions auparavant prises en charge par le budget de l'Etat</i>	16
3. <i>Les priorités de la direction de l'eau : la lutte contre les inondations et contre les marées noires</i>	18
D. POLLUTIONS ET RISQUES : « OPÉRATION-VÉRITÉ » SUR LES CRÉDITS DE L'ADEME	19
E. LES CRÉDITS CONSACRÉS PAR LE MINISTÈRE À LA RECHERCHE DEMEURENT GLOBALEMENT STABLES ET AUGMENTENT EN ENGAGEMENT	20
DEUXIÈME PARTIE : UN BUDGET EN TROMPE L'ŒIL	23

I. UNE LOGIQUE DE POUVOIR EST À L'ŒUVRE	23
A. UN AFFICHAGE BUDGÉTAIRE FACTICE	23
B. LE RENFORCEMENT SPECTACULAIRE DES MOYENS EN PERSONNEL.....	24
II. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'AGRÉGAT « POLLUTIONS ET RISQUES »	26
A. UNE « OPÉRATION VÉRITÉ », UN PEU TARDIVE, SUR LES CRÉDITS DE L'ADEME	26
B. LES SUITES DONNÉES AU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR L'INERIS	28
1. <i>Le résultat de l'INERIS s'est amélioré</i>	<i>28</i>
2. <i>Les activités commerciales se sont développées.....</i>	<i>29</i>
III. INQUIÉTUDES DANS LE DOMAINE DE L'EAU	30
A. LE DÉTOURNEMENT DE 500 MILLIONS DE FRANCS DES AGENCES VERS LE BUDGET DE LA DIRECTION DE L'EAU.....	30
B. UNE SATISFACTION : 10 MILLIONS DE FRANCS POUR LE PLAN POLMAR.....	32
C. LE FUTUR PROJET DE LOI SUR L'EAU SUSCITE DES INQUIÉTUDES.....	32
IV. LE DÉTOURNEMENT DE LA « FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE » CONTINUE.....	34
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	37
EXAMEN EN COMMISSION	39

PRINCIPALES OBSERVATIONS

⇒ Un budget en trompe l'œil

Votre rapporteur spécial déplore la course à la croissance du budget dans laquelle le ministère de l'environnement s'est engagé. Il déplore que le budget soit présenté chaque année en progression largement factice (intégration de la subvention de l'ADEME en 1999, majoration trompeuse des crédits de l'ADEME en 2000, transfert de l'IPSN en 2001, etc.).

⇒ Un budget tiré par ses dépenses de fonctionnement

Votre rapporteur spécial regrette que la structure du budget de l'environnement se dégrade d'année en année au profit des dépenses de fonctionnement. En 2001, le ministère prévoit la création de 300 emplois supplémentaires (qui renforceront plus l'administration centrale que les services déconcentrés). Aucun transfert d'emplois n'est prévu. Et il convient d'ajouter à ces 300 créations directes d'emplois, plus de 150 créations d'emplois prévues au sein des établissements sous tutelle.

⇒ La diminution de 71 % des crédits d'intervention de l'ADEME

Votre rapporteur spécial salue « l'opération vérité » qui est faite sur les crédits d'intervention de l'ADEME qui avaient été fixés pour 1999 et 2000 à des niveaux bien supérieurs aux besoins de l'établissement, pour des raisons d'affichage politique (était-il utile d'augmenter les taxes et de diminuer les subventions aux collectivités locales en 1999 ?). Il faut souligner que l'opération - TGAP (dont le produit a été transféré au fonds de financement des 35 heures) intervenue en 1999 a conduit à une perte de ressources globale pour l'environnement : votre rapporteur spécial le déplore.

⇒ Le détournement de 500 millions de francs des agences de l'eau

Pour la seconde année consécutive, le gouvernement opère un détournement de 500 millions de francs du budget des agences de l'eau vers le budget de l'environnement pour financer des actions qui relèvent du domaine de compétence de l'Etat.

⇒ **Le dévoiement de la fiscalité écologique**

Votre rapporteur spécial ne peut que dénoncer la création prochaine d'une nouvelle taxe soit-disant « écologique » (taxation des consommations intermédiaires d'énergie des entreprises) mais en réalité à vocation purement budgétaire pour financer le coût de la politique des « 35 heures ». En outre, cette nouvelle taxe, sensée être « économiquement intelligente », constituera en réalité un handicap de compétitivité extrêmement lourd pour l'ensemble des secteurs secondaire et tertiaire de l'économie française.

PREMIÈRE PARTIE

UN BUDGET EN PROGRESSION APPARENTE DE 9 % ET EN BAISSE RÉELLE DE 22 %

Les crédits inscrits au budget de l'environnement pour 2001 représentent 0,26 % du budget général de l'Etat.

Ils s'élèvent à **4,7 milliards de francs**, en **progression apparente de 9 %** par rapport aux crédits votés en 2000, bien au-dessus du taux de progression de 1,5 % affiché pour l'ensemble des budgets civils de l'Etat.

Si l'on ajoute au budget *stricto sensu* les montant reçus au titre du « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE), l'année 2001 se caractérise par des moyens du ministère supérieurs à 5 milliards de francs pour la première fois : 5,2 milliards de francs. En cinq ans, les crédits totaux du ministère ont presque triplé (+ 196 % entre 1996 et 2001).

Evolution du budget de l'environnement (1995-2001)

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Budget	1.757	1.758	1.869	1.886	3.957	4.303	4.692
<i>Evolution (en %)</i>		+ 0 %	+ 6,3 %	+ 0,9 %	+ 109,8%	+ 8,6	+ 9 %
Fonds de concours ou compte spécial du Trésor	-	-	110	110	250	500	512
TOTAL	1.757	1.758	1.979	1.996	4.207	4.798	5.204

Source : ministère de l'environnement

Ces évolutions, fortes les dernières années, traduisent la **volonté du gouvernement de faire apparaître l'environnement comme l'une de ses priorités.**

Mais l'évolution pour 2001 s'explique en grande partie par une modification notable du périmètre de ce budget grâce au transfert, en provenance

du budget de l'industrie, des crédits de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) pour un montant de 1,334 milliard de francs¹ qui représentent plus de 28 % du budget.

L'avenir de l'IPSN

D'après le « bleu budgétaire », l'IPSN, créé en 1976 au sein du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) « *effectue des recherches et des expertises dans toutes les disciplines nécessaires à la maîtrise des risques nucléaires et leurs conséquences sur l'homme et sur l'environnement. Il dispose depuis 1990 d'un statut autonome au sein du CEA et est doté d'un budget propre.*

L'intégration de l'IPSN dans un établissement public à caractère industriel et commercial, à créer, est prévue en 2001. Cet EPIC serait placé sous la tutelle du ministère de l'environnement (et d'autres ministères dont la liste n'est pas encore arrêtée). Dans cette optique il a été décidé de transférer au budget du ministère les dotations de l'IPSN inscrites au budget de l'industrie. »

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, l'IPSN devrait fusionner en 2001 avec l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (**OPRI**) pour créer par décret un nouvel établissement public, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (**IRSN**). D'ici là, plusieurs questions devront être réglées : celle des personnels de l'IPSN (1.200 personnes du CEA), celle des trois réacteurs dont il dispose pour ses recherches et celle de la recherche du CEA en matière de sûreté nucléaire.

Hors transfert de l'IPSN, le budget de l'environnement diminue de 22 % en crédits de paiement.

Quant aux autorisations de programme, elles sont en retrait de 3,4 %.

¹ Ces crédits sont inférieurs à ceux prévus en 2000 dans le budget de l'industrie en raison d'une modification du régime d'application de la TVA à ces subventions. On s'étonnera d'ailleurs que l'annexe « jaune » consacrée à l'environnement affirme : « l'obtention de moyens nouveaux pour de nouveaux projets en matière de protection et de sûreté nucléaire » alors qu'aucun crédit nouveau n'est prévu ...

I. UNE MODIFICATION DE STRUCTURE DU BUDGET TRÈS PROFONDE EN FAVEUR DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

L'examen du tableau ci-après est éloquent : hors IPSN, les dépenses ordinaires augmentent de 14 %, une augmentation principalement tirée par l'augmentation des moyens des services (+ 17 %). Quant aux dépenses en capital, elles sont réduites de moitié (- 49 %) et les autorisations de programme accusent également une baisse de 3 %.

Répartition des crédits votés pour 2000 et demandés pour 2001 par titre et évolution

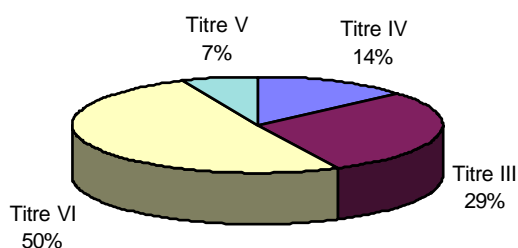
(en millions de francs et %)

Nature des dépenses	2000	2001	Evolution
Dépenses ordinaires - DO - (titres III et IV)	1.845	3.446	+ 87 %
<i>hors IPSN</i>		<i>2.112</i>	<i>+ 14 %</i>
. Titre III - Moyens des services	1.263	1.477	+ 17 %
. Titre IV - Interventions publiques	581	1.968	+ 239 %
<i>hors IPSN</i>		<i>634</i>	<i>+ 9 %</i>
Dépenses en capital - CP - (titres V et VI)	2.459	1.246	- 49 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	287	246	- 14 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2.172	765	- 65 %
Total DO + CP	4.303	4.692	+ 9 %
<i>hors IPSN</i>		<i>3.358</i>	<i>- 22 %</i>
Autorisations de programme - (titres V et VI)	3.098	2.992	- 3 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	342	332	- 3 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2.756	2.661	- 3 %

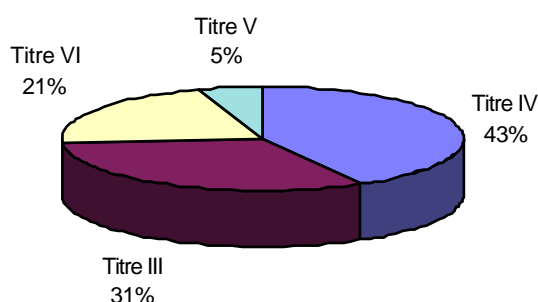
Source : ministère de l'économie

Les graphiques ci-après montrent clairement la progression des dépenses de fonctionnement (titres III et IV) au détriment des dépenses en capital (titres V et VI).

Répartition des crédits en 2000



Répartition des crédits en 2001



A. *LES DÉPENSES ORDINAIRES EXPLOSENT (+ 87 %)*

Les dépenses ordinaires du budget, en passant de 1,8 milliard de francs à 3,4 milliards de francs, augmentent de 87 % et représentent désormais 74 % du total alors qu'elles ne comptaient en 2000 que pour 42 % de celui-ci.

L'année 2000 s'était caractérisée par une augmentation très forte des moyens des services (titre III) de 22 %. L'augmentation prévue pour 2001 est tout aussi spectaculaire : les crédits demandés au titre III augmentent de 17 % par rapport à 2000 et représentent désormais 31 % de l'ensemble du budget (contre 29 % en 2000).

Les dépenses du titre IV (interventions publiques) font plus que tripler en passant de moins de 600 millions de francs à près de deux milliards de francs. Ces dépenses, qui ne représentaient que 13 % du budget, s'établissent pour 2001 à 43 %, grâce au transfert de l'IPSN. Hors ce transfert, les dépenses du titre IV augmentent de 9 %.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL SONT RÉDUITES DE MOITIÉ (- 49 %)

Les dépenses en capital du budget de l'environnement passent de 2,5 milliards de francs en 2000 à 1,3 milliard de francs en 2001. Alors qu'elles représentaient 58 % du budget en 2000, elles ne comptent en 2001 plus que pour 26 % de celui-ci.

La baisse est plus prononcée pour les dépenses du titre VI (subventions d'investissement ; - 15 %) que pour celles du titre V (investissements ; - 54 %).

II. LES CRÉDITS AFFECTÉS AUX DIFFÉRENTES POLITIQUES DU MINISTÈRE CONNAISSENT DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

Répartition des crédits par agrégat (2000-2001)

<i>(en millions de francs)</i>	2000	2001	Evolution
Nature et paysages	747	720	-4%
Eau	264	279	6%
Pollutions et risques	2 291	2 471	8%
<i>hors IPSN</i>	<i>2 291</i>	<i>1 137</i>	<i>- 50 %</i>
Soutien aux politiques environnementales ¹	996	1 223	23%
TOTAL	4 298	4 693	9%

Source : ministère de l'économie

A. LE « SOCLE » DU MINISTÈRE EST RENFORCÉ

L'agrégat « Soutien aux politiques environnementales » qui regroupe les moyens de fonctionnement de la structure administrative du ministère connaît la progression la plus notable de l'ensemble des agrégats : + 23 % en 2001 (après une augmentation de + 19 % en 2000).

¹ *Sous ce titre quelque peu fallacieux, il faut comprendre qu'il s'agit pour l'essentiel de l'ancien agrégat « administration générale » de ce budget.*

1. De nouvelles créations d'emplois

En 2001, le ministère de l'environnement ne va bénéficier d'aucun transfert d'emplois mais d'une augmentation de 11 % de son effectif actuel grâce à **300 créations nettes d'emplois**¹ qui se répartiront de la manière suivante :

- 192 en services déconcentrés² ;
- et 108 en administration centrale.

Une « part notable » de ces postes créés en administration centrale sera affectée :

- à la **direction chargée des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E)**, créée en 2000 (+ **18 nouveaux postes** en 2001 pour atteindre un effectif de 101 personnes),

- au **service d'inspection générale de l'environnement**, créé en 2000 (+ **4 nouveaux postes** budgétaires en 2001 pour atteindre un effectif de 41 personnes dont près des deux tiers sont mis à disposition),

- et à **l'institut de formation de l'environnement**, qui sera créé en 2001, pour fédérer un réseau préexistant de formation des agents avec pour vocation de devenir la structure unique de formation pour l'ensemble du service public de l'environnement ; cette nouvelle structure, dont le statut est encore inconnu, bénéficiera en 2001 de 8 millions de francs et de **10 emplois**.

Les effectifs du ministère ont donc progressé de 30 % depuis 1997 et s'établissent en 2001 à 3.060 personnes.

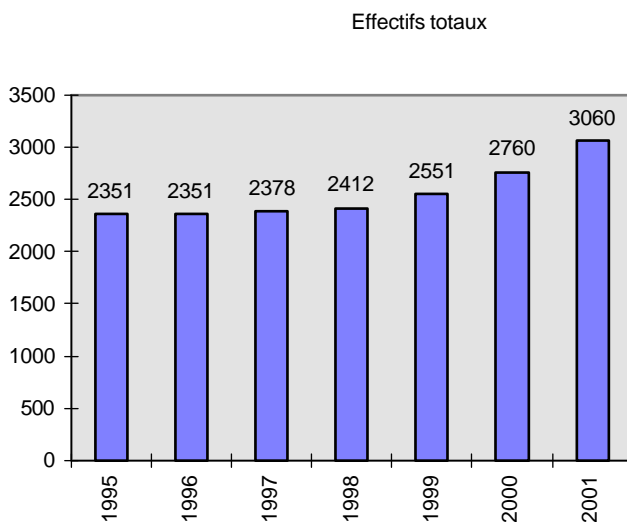
Evolution des effectifs du ministère de l'environnement depuis 1995

¹ Création de 323 emplois de titulaires, recrutement de 3 militaires sous contrats et de carrière et suppression de 26 postes de contractuels.

² dont 137 en directions régionales de l'environnement (DIREN), 50 en directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et 5 en directions des services vétérinaires (DSV).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Créations d'emplois	21	0	0	34	139	139	300
Transferts d'emplois	0	0	27	0	0	70	0
Effectifs totaux ¹	2.351	2.351	2.378	2.412	2.551	2.760 ²	3.060
Augmentation / n-1	+ 0,9 %	-	+1,1 %	+ 1,4 %	+ 5,8 %	+ 8,2 %	+ 11 %

Source : ministère de l'environnement



Le tableau suivant fait apparaître la **priorité donnée au renforcement de l'administration centrale (+ 16 %)** par rapport aux services déconcentrés (+ 9 %).

Répartition des effectifs du ministère de l'environnement et évolution

	1999	2000	Evol. 2000/99	2001	Evol. 2000/01
Administration centrale	566	675	+ 19 %	783	+ 16 %

¹ Titulaires, contractuels et ouvriers.

² Sur ce total budgétaire, le taux de vacances, à la fin du premier semestre 2000, est de 7 %.

Administration déconcentrée	1.985	2.085	+ 5 %	2.277	+ 9 %
<i>dont - DIREN</i>	<i>1.210</i>	<i>1.246</i>	+ 3 %	<i>1.383</i>	+ 11 %
- <i>DRIRE</i>	775	819	+ 6 %	869	+ 6 %
- <i>DSV*</i>	0	20	-	25	+ 25 %
TOTAL	2.551	2.760	+ 8 %	3.060	+ 11 %

Source : ministère de l'environnement

* auxquels il faut ajouter 195 emplois à temps plein inscrits au budget de l'agriculture

A côté de ces dépenses de personnel, des mesures nouvelles concernent le développement des systèmes d'information au sein du ministère et notamment entre l'administration centrale et ses services déconcentrés.

2. Des mesures nouvelles en faveur de divers organismes

Un **institut de formation de l'environnement** sera créé en 2001 afin de fédérer un réseau préexistant de formation des agents pour devenir la structure unique de formation pour l'ensemble du service public de l'environnement. Il bénéficiera de **10 créations d'emplois** et de 8 millions de francs de mesures nouvelles. Ces crédits devraient notamment permettre l'installation du centre à Paris.

L'Institut français de l'environnement (IFEN) bénéficie d'une consolidation de ses moyens pour la quatrième année consécutive : cet institut d'étude et de recherche voit ses diverses subventions augmenter substantiellement :

+ 13,6 % pour sa subvention de fonctionnement (+ 4,3 millions de francs soit 35 millions de francs de dépenses ordinaires, ce qui permettra la création de **huit postes** pour un effectif final de 56 postes),

+ 18,6 % pour sa subvention d'investissement (+ 1,54 million de francs, soit 9,8 millions de francs de crédits de paiement),

+ 52,6 % pour ses autorisations de programme (soit 14,5 millions de francs d'autorisations de programme).

Par ailleurs, le projet de budget 2001 anticipe la mise en place de la future **agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)**, établissement public sous double tutelle des ministres de l'environnement et de la santé, en prévoyant une dotation provisionnelle de 14 millions de francs au budget de l'environnement (10 millions de francs de subvention de fonctionnement, 4 millions de francs de crédits de paiement pour la recherche et 10 millions de

francs d'autorisations de programme). Une dotation de l'ordre de 17 millions de francs est prévue au budget de la santé, et permettra de créer environ **35 emplois**.

B. NATURE ET PAYSAGES : UNE DOTATION GLOBALEMENT STABLE

L'agrégat « Nature et paysages » accuse en 2001 une diminution des crédits qui lui sont consacrés, essentiellement due à la modification du périmètre de cet agrégat : une partie de ses missions et moyens, relative à l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques, a été transférée vers la nouvelle direction D4E.

A périmètre constant, cet agrégat est en stabilité globale en 2001 (une augmentation de 0,5 % après de très fortes augmentations en 1999 + 22 % et en 2000 + 14 %) pour atteindre 719,8 millions de francs en 2001.

1. Des crédits en baisse, notamment pour le FGMN

Les crédits en diminution sont notamment ceux de la politique des sites et des paysages (15 millions de francs de moins ; - 33 %), ainsi que ceux du **Fonds de gestion des milieux naturels** (FGMN ; - 3,5 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et - 10 % en autorisations de programme).

Le ministère qualifie cette diminution des crédits du FGMN de « baisse technique » liée à des difficultés de mise en œuvre de la directive Natura 2000 qui représente la moitié de la dotation du fonds (plus particulièrement des retards pris dans l'élaboration des cahiers d'habitats et des documents d'objectifs).

Pour 2001, les 233,2 millions de francs prévus en dépenses ordinaires et crédits de paiement du FGMN se répartiront comme suit :

- 109 millions de francs pour la poursuite de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 ;
- 56,5 millions de francs pour les parcs naturels régionaux ;
- 30 millions de francs pour le développement du programme de conservation des espèces sauvages ;
- 10,2 millions de francs pour la réalisation des programmes d'intérêt communautaire bénéficiant d'un financement européen ;
- 10 millions de francs pour des expertises techniques au profit des services extérieurs du ministère ;
- 6,8 millions de francs pour le réseau des conservatoires botaniques nationaux ;

- 4,5 millions de francs pour l'adoption en milieu agricole des mesures agri-environnementales ;

- 4,2 millions de francs pour l'amélioration des connaissances de la diversité biologique des écosystèmes forestiers.

Evolution des crédits du FGMN depuis sa création

<i>en millions de francs et %</i>	1999	2000	Evolution 99/00	2001	Evolution 00/01
Dépenses ordinaires	127,3	165,5	+ 30 %	157,1	- 5 %
Crédits de paiement	36,8	76,6	+ 108 %	76,1	- 0,6 %
Autorisations de programme	79,6	105,4	+ 32 %	96,4	- 8,5 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

2. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et les parcs nationaux bénéficient de mesures nouvelles

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres voit sa dotation portée à 156,6 millions de francs : **7 emplois supplémentaires** pourront y être créés (pour un effectif actuel de 46 personnes) et 20 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires sont prévus pour de nouvelles acquisitions foncières (+ 18 %).

Il faut noter que cette augmentation des crédits se justifie en particulier par l'état du patrimoine du Conservatoire qui a particulièrement souffert des tempêtes de décembre 1999, les dégâts étant estimés à 60 millions de francs. Le CIADT¹ du 28 février 2000 a donc prévu 40 millions de francs supplémentaires.

Les parcs nationaux bénéficient également de crédits en hausse (+ 8,6 %) notamment pour recruter **16 personnes supplémentaires** (sur un effectif actuel de 393 emplois).

Les fonds attribués pour 2000 au titre de **la réparation des tempêtes et de la marée noire de décembre 1999** seront inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000 et donc reportés presque intégralement sur 2001 dès publication de la loi.

¹ *Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire.*

C. POLITIQUE DE L'EAU : LES CRÉDITS AUGMENTENT, NOTAMMENT GRÂCE AU PRÉLÈVEMENT DE 500 MILLIONS DE FRANCS SUR LES AGENCES DE L'EAU

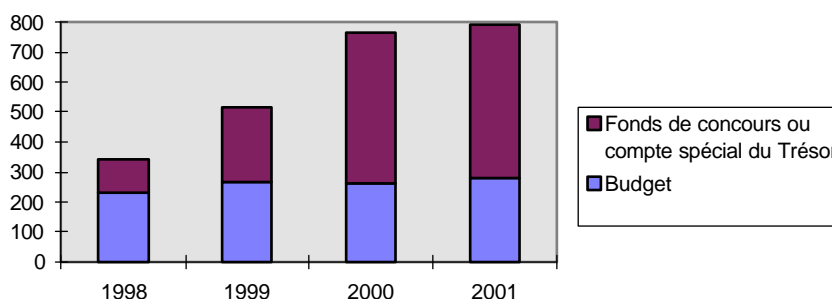
1. Le FNSE renforce les moyens de la direction de l'eau

Les crédits consacrés à la politique de l'eau augmentent de 5,6 % dans le projet de budget pour 2001 pour atteindre **279 millions de francs**.

A ces crédits, il convient d'ajouter les ressources (**512 millions de francs**) du « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE), dont 500 millions de francs sont prélevés sur le budget des agences de l'eau pour financer des politiques de l'Etat.

Le graphique ci-après montre l'augmentation globale des crédits affectés à la politique de l'eau, grâce essentiellement aux fonds de concours puis au compte spécial du Trésor abondés, par les agences de l'eau.

Crédits affectés à la politique de l'eau (1998-2001)



2. Le FNSE va financer en 2001 des actions auparavant prises en charge par le budget de l'Etat

Un « redéploiement » conduit en 2001 au transfert sur le FNSE d'actions auparavant financées par le budget de l'Etat pour un montant total de près de 22 millions de francs, soit 7 % de la dotation pour 2001 du budget de la direction de l'eau ; il s'agit notamment :

1- des moyens de fonctionnement du Comité national de l'eau, des comités de bassin dans les départements d'outre-mer et de l'Office international de l'eau pour un montant total de 4 millions de francs ;

2- des moyens de financement des « plans migrants », de la restauration de l'étang de Berre, des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux dans les départements d'outre-mer, les subventions d'assainissement outre-mer pour un montant de 17,6 millions de francs.

Actions financées en 2000 et en 2001

(en millions de francs)

Actions financées	2000		2001	
	DO	AP-CP	DO	AP-CP
Restauration des rivières et des zones d'expansion des crues	-	90	-	110
Réduction des pollutions diffuses				
Restauration des zones humides	-	70	81	2,4
Plan migrants	4	20	10	-
	-	-	0,27	6
Incitation aux économies d'eau dans l'habitat collectif social	-	20	-	20
Assainissement dans les DOM TOM				
Offices de l'eau et comités de bassin dans les DOM	-	42,5	-	42,5
SDAGE DOM	-	-	5,8	-
Bassin minier de Lorraine	-	-	4,12	-
Reconquête de la qualité des eaux pollués du Nord Pas de Calais	-	20	1,2	18,8
	-	12	1	11
Etang de Berre	-	-	1	6,89
Données, mesures, contrôles de la pêche et des milieux aquatiques et moyens techniques du Conseil supérieur de la pêche	50	-	67,72	-
Données, mesures et contrôles en matière d'eau	100,3	17,5	64,5	16
Actions inter-bassins	32,5	-	26	-
Fonctionnement de la Mission et de l'Inspection inter-agences	5	-	-	-

Formation, actions internationales				
Subvention de fonctionnement à l'Office international de l'eau	-	-	1,5	-
	-	-	2,3	-
Instances de concertation relatives à la politique de l'eau	10,4	-	-	-
TOTAL	208	292	226,4	233,6

Source : ministère de l'économie

3. Les priorités de la direction de l'eau : la lutte contre les inondations et contre les marées noires

Sur les crédits propres de la direction de l'eau, 40 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires (et 4 millions de francs en crédits de paiement) sont prévus au titre des subventions accordées aux collectivités locales pour **l'amélioration des ouvrages de protection des villes contre les inondations fluviales** - il s'agit notamment de crédits prévus dans le cadre des avenants aux contrats de plan signés à la suite des événements de décembre 1999. Ces crédits financeront les actions suivantes :

- améliorer la connaissance du risque à travers l'élaboration d'atlas des zones inondables (10 millions de francs) ;
- améliorer les modalités d'alerte et moderniser les services d'annonce des crues (53,8 millions de francs) ;
- améliorer l'entretien des cours d'eau ainsi que les ouvrages de protection des lieux habités (79 millions de francs au titre du budget et 96 millions de francs au titre du FNSE).

S'agissant des pollutions marines, le **fonds POLMAR** bénéficiera à compter de 2001¹ d'une dotation permanente de 10 millions de francs sur un chapitre de crédits provisionnels ce qui permettra, si une nouvelle catastrophe écologique survient, d'engager des crédits, même au-delà de ces 10 millions de francs.

En outre, la subvention de fonctionnement au Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (**CEDRE**) est portée de 5 à 15 millions de francs² afin d'accroître son rôle et son efficacité. Pour mémoire, le budget du CEDRE en 1999 était de 21,6 millions de

¹ Décision du CIADT du 28 février 2000.

² Suite également au CIADT du 28 février 2000.

francs et que cet établissement a connu un déficit d'exploitation de 0,7 million de francs à la fin de 1999 en raison de la survenue du naufrage de l'*Erika*.

D. POLLUTIONS ET RISQUES : « OPÉRATION-VÉRITÉ » SUR LES CRÉDITS DE L'ADEME

Les crédits de paiement consacrés à l'agrégat « Pollutions et risque » augmentent en 2001 de 8 %. Les autorisations de programme sont en baisse de 7 %. Cette évolution globale recouvre des évolutions contrastées :

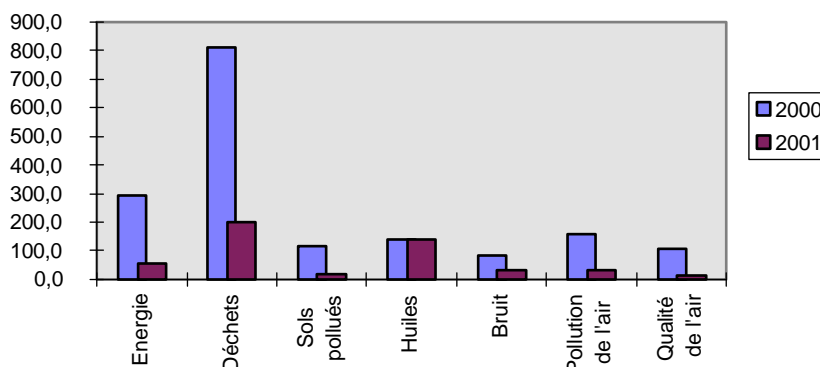
- l'**IPSN** est intégré dans cet agrégat à hauteur de 1,334 milliard de francs (968,5 millions de francs pour le fonctionnement général autorisant la création de **54 nouveaux emplois**¹ dont 22 au titre de la réduction du temps de travail et 366 millions de francs pour les expertises) ;

- l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (**INERIS**) voit ses moyens renforcés en 2001 à hauteur de 20 millions de francs en moyens de fonctionnement (autorisant la **création de 23 emplois**) et de 17 millions de francs de subventions d'investissement (+ 39 %) ;

- les crédits de paiement de l'**ADEME** baissent de 1,7 milliard de francs à 492 millions de francs (- 71 %) afin d'adapter ses dotations budgétaires à ses besoins effectifs, compte tenu des très importants reports observés les années précédentes (3,65 milliards de francs de reports disponibles à la fin de l'exercice 1999) ; toutefois, la subvention de fonctionnement de l'ADEME passe de 161,5 millions de francs à 171,5 millions de francs (soit 10 millions de francs de mesures nouvelles notamment pour créer 10 nouveaux postes).

¹ Ces créations porteront les effectifs de l'IPSN à 1.443 postes.

Crédits de paiement de l'ADEME (2000-2001)
en millions de francs



Par ailleurs, la **politique de prévention des risques naturels** (en vue de la réalisation de 5.000 plans de prévention des risques en 2005) bénéficie en 2001 de 3,5 millions de francs supplémentaires pour atteindre 76 millions de francs (soit + 4,6 %). Il s'agit d'élaborer les plans de prévention et de réaliser les dossiers d'information départementaux et communaux.

En outre, il faut rappeler que depuis le vote de la loi de finances rectificative pour 1999¹ (et jusqu'au 1^{er} septembre 2006), le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** contribue au financement des études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques, à parité en principe avec l'Etat.

E. LES CRÉDITS CONSACRÉS PAR LE MINISTÈRE À LA RECHERCHE DEMEURENT GLOBALEMENT STABLES ET AUGMENTENT EN ENGAGEMENT

Crédits alloués à la recherche (2000-2001), hors IPSN

en millions de francs	LFI 2000	PLF 2001	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires	14,6	20,4	+ 39 %
dont personnel du ministère	7,7	7,7	
dont fonctionnement et interventions	1,8	1,8	

¹ Article 55. cf. commentaire à l'article 31 du rapport n° 144 (1999-2000) de Philippe Marini, au nom de la commission des finances du Sénat.

<i>dont personnels de l'INERIS</i>	5,1	10,9	
Crédits de paiement	67,8	61,2	- 10 %
Autorisations de programme	70,0	84,0	+ 20 %

Source : ministère de l'environnement.

En dépenses ordinaires, aucune mesure nouvelle propre n'est prévue sur le budget du ministère. L'augmentation des dépenses ordinaires allouées à la recherche découle de la dotation spécifique à l'INERIS pour rémunérer des personnels de recherche, qui double en un an.

En autorisations de programme, les crédits de 70 millions de francs prévus ont été portés à 75 millions de francs dans la première loi de finances rectificative pour 2000 afin de financer les recherches sur les effets de la marée noire causée par le naufrage de *l'Erika*. Ces crédits sont portés à 84 millions de francs en 2001 pour renforcer l'INERIS et également doter par anticipation l'AFSSE (10 millions de francs).

Axes stratégiques de la recherche - autorisations de programme

<i>en millions de francs</i>	LFI 2000	LFR 2000	PLF 2001
Pollution atmosphérique	7		10
Gestion des ressources en eau et solution	13	+ 5	10
Biodiversité et patrimoine naturel	9		11
Risques et santé humaine	23		18
Sciences économiques et sociales	5		5
INERIS	13		20
AFSSE	-		10
TOTAL	70		84

Source : ministère de l'environnement.

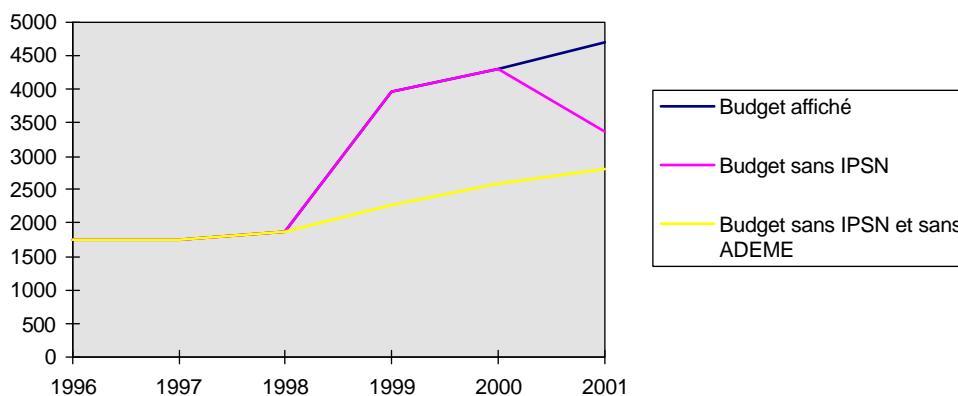
DEUXIÈME PARTIE UN BUDGET EN TROMPE L'ŒIL

I. UNE LOGIQUE DE POUVOIR EST À L'ŒUVRE

L'augmentation continue des crédits du budget de l'environnement s'inscrit **moins dans une logique d'action en faveur de l'environnement que dans une logique de pouvoir** et d'affirmation au sein du gouvernement du poids d'une composante de la majorité plurielle.

A. UN AFFICHAGE BUDGÉTAIRE FACTICE

Evolution du budget affiché et du budget réel



Cette orientation se traduit tout d'abord par la recherche d'un affichage budgétaire fort. Les crédits consacrés au budget de l'environnement apparaissent en augmentation constante depuis trois ans, grâce au transfert vers ce budget de crédits existants ; c'est ce qui s'est passé récemment avec l'ADEME, l'IPSN, ou encore le FNSE. Lorsque le budget de l'environnement augmente de cette façon, **le gain pour l'environnement est nul : l'augmentation des crédits n'est que pur affichage politique.**

Le transfert de l'IPSN est-il justifié ?

Par ailleurs, votre rapporteur spécial tient à souligner, s'agissant de l'IPSN, qu'il est difficile de faire un procès d'intention au ministère de l'industrie au motif qu'il serait favorable à l'industrie du nucléaire, sans faire le même procès d'intention au ministère de l'environnement dont le ministre affiche son opposition au nucléaire.

Il serait donc opportun de rechercher les voies d'une véritable indépendance, d'une non-suspicion, en réfléchissant à un éventuel rattachement de l'IPSN aux services du Premier ministre ou à la création d'une autorité administrative indépendante.

On remarque¹ que **les crédits consacrés par l'ensemble des ministères à l'environnement en 2001 diminuent tant en valeur absolue qu'en valeur relative**, passant de 14 milliards de francs en 2000 à 12,3 milliards de francs en 2001, soit **une diminution de 12 %**. Cette évolution confirme l'intuition de votre rapporteur spécial : l'affirmation d'une structure forte, qui entend concentrer une part croissante des crédits destinés à l'environnement, se fait au détriment global de l'environnement.

Dépenses en faveur de l'environnement dans l'ensemble du budget de l'Etat

(en millions de francs et %)

	2000	% du budget en 2000	2001	% du budget en 2001
Dépenses du budget général	14.029	1,49 %	12.326	1,24 %
Budget de l'environnement	4.007	69,01 %	4.298	69,01 %

Source : annexe budgétaire « Environnement » au PLF pour 2001

¹ Annexe « jaune » consacrée à l'environnement p. 8.

B. LE RENFORCEMENT SPECTACULAIRE DES MOYENS EN PERSONNEL

L'affirmation de cette logique de pouvoir passe également par un **renforcement spectaculaire des moyens en personnel** : l'année 2001 enregistre 300 créations nettes d'emplois (sans aucun transfert d'emplois) ainsi que de nombreuses créations d'emplois indirectes dans les établissements publics sous tutelle du ministère.

Selon les termes mêmes d'une réponse au questionnaire de votre rapporteur, la première priorité du ministère est le renforcement de sa structure interne et notamment les créations d'emplois, avant tout objectif de nature environnementale¹.

Il ne faut pas oublier les créations d'emplois indirectes ...

Pour mémoire, à ces créations d'emplois au sein du ministère, il convient d'ajouter les créations dans les établissements publics sous tutelle du ministère :	7
postes au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres,	8 postes à
l'IFEN,	10 postes à
l'ADEME,	16 postes dans les
parcs nationaux,	23 postes à l'INERIS,
	35 postes à l'AFSSE,
	54 postes à l'IPSN (dont 22
au titre des 35 heures),	etc.

Il semble donc que l'essentiel des hausses de crédits soit ainsi consacré à de nouvelles embauches (que ce soit directement dans des crédits du titre III ou de façon « indirecte » dans des crédits du titre IV par subvention à des établissements sous tutelle).

Votre rapporteur spécial estime :

- que **le renforcement des moyens de fonctionnement du ministère ne saurait constituer un objectif en soi,**

- que **ce renforcement ne se justifie pas** (la dimension environnementale d'une politique publique doit être prise en compte par chacun des acteurs de l'appareil administratif d'Etat, sans qu'il soit nécessaire de prévoir un interlocuteur administratif de plus),

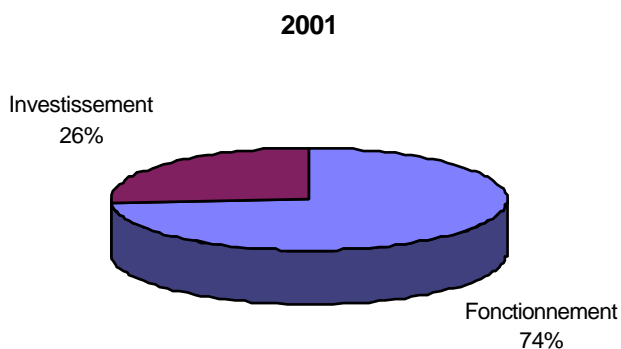
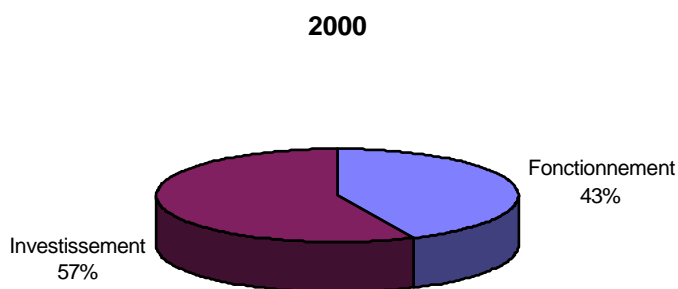
- que **la voie des transferts d'emplois aurait été moins critiquable** que les créations nettes d'emplois qui contribuent à augmenter l'emploi public et donc les prélèvements obligatoires pour les financer ;

- que **l'effort aurait du porter principalement sur les services déconcentrés et non pas sur les services centraux.**

¹ « Les principales priorités sont le renforcement de la structure du ministère (notamment les créations d'emplois) (...) ».

Votre rapporteur spécial rappelle à cet égard que s'il est prévu un coût supplémentaire la première année de 340.000 francs par poste créé¹ (soit 102 millions de francs en 2001 pour faire face aux 300 recrutements prévus), l'Etat s'engage dans une dépense pluriannuelle de durée très longue, de l'ordre de cinquante ans (activité puis retraite du fonctionnaire). **Le coût total de ces 300 créations de postes est ainsi largement supérieur à 5 milliards de francs alors que le coût apparent n'en est « que » de 102 millions de francs en 2001.**

Cette augmentation des crédits de personnel est à l'origine de l'essentiel de la déformation de la structure du budget de l'environnement au profit des dépenses de fonctionnement comme le montrent clairement les deux graphiques ci-après.



¹ Dont 40.000 francs non reconductibles pour frais de première installation et 50.000 francs de « fonctionnement courant ».

II. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'AGRÉGAT « POLLUTIONS ET RISQUES »

A. *UNE « OPÉRATION VÉRITÉ », UN PEU TARDIVE, SUR LES CRÉDITS DE L'ADEME*

La gestion erratique des crédits de l'ADEME est à l'origine une nouvelle fois des évolutions contrastées du budget de l'environnement. En 2001, les crédits de paiement destinés à cet établissement public, passent de 1,7 milliard de francs à moins de 500 millions de francs (491,7 millions de francs), soit une **baisse de plus de 71 %** que le ministère qualifie de « remise à niveau technique »

Cette diminution des crédits de paiement au niveau des besoins réels de l'ADEME était attendue dès l'an dernier par votre rapporteur spécial qui avait constaté lors de son contrôle sur l'ADEME, la faiblesse des délégations de crédits en provenance du ministère de l'environnement.

En effet, **pour des raisons d'affichage politique** (pas de diminution de la masse globale du budget, proximité du débat houleux sur la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), gestion pluriannuelle du profil du budget de l'environnement, etc.), la ministre avait choisi de maintenir pour 2000 la subvention de l'ADEME au niveau des recettes attendues des taxes parafiscales auparavant affectées à l'ADEME. Les crédits budgétaires pour l'ADEME en 1999 et 2000 ont donc été fixés à hauteur des autorisations de programme, selon une règle dérogatoire au droit commun budgétaire et qui en l'occurrence n'était pas justifiée. Toutefois, en gestion, seuls étaient délégués les crédits de paiement correspondant aux stricts besoins de l'établissement.

Ce décalage entre ce que le gouvernement a demandé au Parlement de voter et les besoins réels, explique le fort taux de report d'une année sur l'autre. **Ainsi, les crédits de paiement de 1999 n'ont été mandatés qu'à hauteur de 44 % : 1.787 millions de francs avaient été ouverts et 998 millions de francs n'ont pas été consommés. En 2000, les crédits non consommés s'annoncent encore plus importants : sur les 2,7 milliards de francs de crédits disponibles, seuls 269 millions de francs ont été délégués au 15 novembre 2000 à l'ADEME.**

<i>en millions de francs</i>	1999	2000
Crédits votés n	1.683	1.718
Crédits reportés n-1	104	998
Crédits disponibles n	1.787	2.716
Crédits consommés n	789	269 *
Taux de consommation n	44 %	10 % *
Crédits reportables n+1	998	2.447 *

* Au 15 novembre 2000.

Votre rapporteur spécial rendra public au début de l'année 2001 un compte-rendu du contrôle qu'il a effectué à l'ADEME au cours de l'année 2000.

B. LES SUITES DONNÉES AU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR L'INERIS

Suite à un rapport particulier de la Cour des comptes de 1999 consacré à l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS), votre rapporteur spécial a adressé au ministère un questionnaire qui lui permet d'apporter les éléments d'information suivants.

1. Le résultat de l'INERIS s'est amélioré

Le tableau suivant présente l'évolution récente des charges, des recettes et du résultat de l'INERIS.

Résultats budgétaires de l'INERIS (1997-2000)

<i>en millions de francs</i>	1997	1998	1999	2000*
------------------------------	------	------	------	-------

Produits d'exploitation	212,1	213,7	240,7	253,2
Charges d'exploitation	219,5	221,7	248,2	265,3
Résultat d'exploitation	- 7,4	- 8,0	- 7,4	- 12,2
Résultat final	- 0,3	- 0,3	5,7	5,8

Source : ministère de l'environnement

* prévisions

Le compte d'exploitation de l'INERIS demeure grevé par la reprise d'actifs de Charbonnages de France mais une subvention spécifique de 6 millions de francs ainsi que l'augmentation des concours financiers du ministère de l'environnement ont permis le retour à un résultat final équilibré. On remarque toutefois la croissance continue des charges d'exploitation, à un rythme légèrement supérieur à celui des produits d'exploitation.

Evolution des subventions du ministère de l'environnement à l'INERIS (1997-2001)

<i>en millions de francs</i>	1997	1998	1999	2000	2001
Montant	99	99	134	149	179

Source : ministère de l'environnement

2. Les activités commerciales se sont développées

La Cour souligne dans son rapport que la réforme de l'INERIS intervenue en 1993 avait notamment pour objectif de développer l'activité commerciale de l'INERIS dans une perspective de désengagement des pouvoirs publics. Cette volonté a marqué le pas en 1999 avec l'augmentation, à nouveau, des subventions à cet établissement.

Poids des « activités commerciales »

<i>en %</i>	1997	1998	1999

En pourcentage des frais de personnel	23 %	24 %	26,5 %
En pourcentage des dépenses extérieures	21 %	20 %	19 %
En pourcentage des recettes	38 %	40 %	34 %

Source : ministère de l'environnement

A partir de l'exercice 2000, l'INERIS a mis en œuvre une recommandation de la Cour des comptes en adoptant une méthode de facturation au « coût analytique complet ». Cette méthode affecte une quote-part des charges de structures de l'institut identique que l'activité soit commerciale ou publique, alors qu'auparavant les activités commerciales supportaient une quote-part inférieure à celle des activités publiques ce qui était source de complexité et d'incertitude.

III. INQUIÉTUDES DANS LE DOMAINE DE L'EAU

A. *LE DÉTOURNEMENT DE 500 MILLIONS DE FRANCS DES AGENCES VERS LE BUDGET DE LA DIRECTION DE L'EAU*

L'article 18 du projet de loi de finances pour 2000 a reconduit le prélèvement de 500 millions de francs sur les agences de l'eau au profit d'une section d'un compte spécial du Trésor intitulée « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE) et gérée par le ministre de l'environnement.

Il ne s'agit pas tant d'une recentralisation des actions des agences - à l'exception du programme d'études inter-agences et des actions de communication, les actions financées ne coïncident pas avec des actions financées par les agences - que d'un détournement de financement des agences vers l'Etat.

Pourquoi faut-il donc retirer ces sommes aux agences qui vont connaître, de l'avis même du ministère de l'environnement¹, une « reprise forte des investissements » et la confirmation de « l'impact du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) » en 2001, alors qu'elles ne seront pas intégralement utilisées par la direction de l'eau et ne feront que grossir

¹ Réponse à la question n° 35 de votre rapporteur spécial.

artificiellement les moyens d'intervention du ministère de l'environnement ?
 Certaines agences ont d'ores et déjà annoncé qu'elles comptaient réduire les crédits accordés aux collectivités locales, arguant de ce prélèvement de 500 millions de francs.

Situation de l'exécution du budget FNSE 2000 au 14/11/00

<i>en %</i>	Taux de consommation
Dépenses ordinaires	87 %
Dépenses en capital (AP)	93 %
Dépenses en capital (CP)	17 %
<i>dont (à titre d'exemple) :</i>	
- économies d'eau dans les HLM	0 %
- pollutions diffuses	2 %
- milieux dégradés	8 %

Source : ministère de l'environnement.

L'Etat doit assumer les dépenses de solidarité et financer sur ses propres crédits les dépenses qui lui reviennent ; s'il estime que les agences sont trop « riches »¹, après confrontation avec les agences, le ministre de l'environnement pourra proposer, lors de la préparation des VIIIèmes programmes, une renégociation des plafonds de redevances accordés à chaque agence.

Répartition du prélèvement par bassin pour 2001

(en millions de francs et %)

Agences de l'eau	Montant du prélèvement	Pourcentage du total
Artois Picardie	38,3	7,7 %
Rhin Meuse	42,3	8,5 %

¹ *Encore que cet adjectif soit trompeur : une agence « riche » (au plan budgétaire) est une agence qui a de gros besoins, soit qu'elle couvre une population nombreuse, soit qu'elle soit « riche » en pollution ...*

Adour Garonne	46	9,2 %
Loire Bretagne	79,7	15,9 %
Rhône Méditerranée Corse	115,2	23,0 %
Seine Normandie	178,5	35,7 %
Total	500	100 %

Source : ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

En outre, on peut regretter la **dégradation de l'équilibre du FNSE entre fonctionnement et investissement** : les dépenses de fonctionnement qui ne représentaient en 2000 que 42 % du total, constituent, en 2001, 53 % des 500 millions de francs du fonds, alors que si ces sommes avaient été conservées par les agences de l'eau, elles auraient été vraisemblablement consacrées essentiellement à de l'investissement.

Répartition des dépenses du FNSE entre fonctionnement et investissement
(en millions de francs)

Année	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement
2000	208 (42 %)	292 (58 %)
2001	266,41 (53 %)	233,59 (47 %)

Source : ministère de l'économie

B. UNE SATISFACTION : 10 MILLIONS DE FRANCS POUR LE PLAN POLMAR

Votre rapporteur spécial tient à manifester sa satisfaction à l'égard de l'inscription de 10 millions de francs sur la ligne du fonds POLMAR, conformément au relevé des décisions du CIADT du 28 février 2000. Cette mesure permettra d'engager des dépenses de façon plus rapide et plus souple. Certes, 10 millions de francs seront de toute façon insuffisants pour faire face à une nouvelle marée noire - à ce jour, 817 millions de francs ont été dépensés sur cette ligne au titre de 2000¹ - mais le chapitre concerné permettant de recueillir des

¹ Selon Mme la ministre de l'environnement, JO des débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 3 novembre 2000, p. 7951 2^{ème} colonne.

crédits provisionnels, il pourra ensuite être abondé par des décrets pour dépenses accidentelles.

C. LE FUTUR PROJET DE LOI SUR L'EAU SUSCITE DES INQUIÉTUDES

Un projet de loi sur l'eau est actuellement en cours de discussion interministérielle, avant passage en Conseil des ministres prévu avant la fin de l'année 2000. Il devra être examiné par le Parlement au cours du printemps 2001.

Ce projet de loi devrait comporter trois grands volets :

1- les redevances des agences de l'eau qui sont actuellement inconstitutionnelles seront réformées afin que le Parlement fixe et encadre les taux des redevances.

En effet, la loi de 1964¹ instituant les agences de l'eau n'a pas précisé la nature juridique de leurs redevances. Celle-ci a donc été déterminée par la jurisprudence. Dans un premier temps, le Conseil d'Etat a conclu au caractère *sui generis* de ces redevances : elles ne constituaient ni des taxes parafiscales, ni des impôts, ni des taxes syndicales, mais relevaient de la catégorie très vague des impositions autres que fiscales. Dans un second temps, le Conseil constitutionnel a établi que les redevances ne constituaient ni des taxes parafiscales, ni des rémunérations pour service rendu mais relevaient bien des « impositions de toutes natures » prévues à l'article 34 de la Constitution.

Les redevances constituent donc des ressources de nature fiscale soumises à l'article 34 de la Constitution². Or, dans le cas des redevances des agences de l'eau, les termes de l'article 34 ainsi que les prescriptions du Conseil constitutionnel ne semblent pas respectés. En effet : en vertu de l'article 14 de la loi de 1964, le conseil d'administration de l'agence fixe l'assiette ainsi que le taux des redevances (avec avis conforme du comité de bassin) et un décret en CE détermine les modalités d'application de cet article.

Il est également prévu que le Parlement fixera pour la durée du programme quinquennal le montant maximal des redevances perçues par les agences et celui des dépenses qu'elles peuvent engager.

Le projet de loi proposera également :

¹ Loi n° 64-1265 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

² L'article 34 de la Constitution dispose : « (...) La loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (...) ».

- de **modifier des redevances existantes** (par exemple le coefficient de collecte de la redevance de pollution sera modifié) ;

- et de **créer de nouvelles redevances** (par exemple sur la modification du régime des eaux superficielles et sur les excédents d'azote des exploitations agricoles).

En particulier, votre rapporteur spécial estime que le mythe de « l'égalitarisme » en matière de coût de l'eau, à l'œuvre dans le projet d'égalisation des coefficients d'usage, ne doit pas conduire à faire payer au même prix des utilisations de l'eau qui ne sont pas comparables et qui n'exigent pas les mêmes normes.

Il met également le gouvernement en garde contre un dispositif d'une complexité sans égale s'agissant de la taxe sur les excédents d'azote qui nécessitera l'établissement de bilans entrée-sortie pour chaque exploitation agricole.

2- Le projet de loi prévoira également **une réforme des missions et de l'organisation du service public de l'eau** avec notamment l'encadrement de la partie fixe de la facture d'eau et l'instauration d'un haut conseil des services publics de distribution d'eau et de l'assainissement.

3- Enfin, le projet devra permettre **la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau**.

Votre rapporteur spécial demeurera vigilant lors de la présentation de ce projet de loi et de son examen par le Parlement afin qu'il ne se traduise pas par une recentralisation de la politique de l'eau au profit de l'Etat et au détriment tant des agences de l'eau que des collectivités locales.

IV. LE DÉTOURNEMENT DE LA « FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE » CONTINUE

La création, dans le prochain collectif budgétaire, d'une « éco-taxe » va constituer, paradoxalement, un « pas en arrière » pour la fiscalité écologique.

En effet, la création de cette taxe à **des fins purement budgétaires (3,8 milliards de francs supplémentaires¹ pour arriver à boucler la facture des 35 heures qui s'élèvera en 2001 à 85 milliards de francs et à 105 milliards de francs à terme)** ne peut s'apparenter à un progrès pour l'environnement. Cette situation résulte de l'affectation, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) non plus au budget général de l'Etat mais au fonds de financement de la réforme des charges patronales de sécurité sociale (FOREC).

¹ En 2002, cette nouvelle taxation pourrait rapporter environ 7 milliards de francs.

Votre rapporteur spécial l'avait dénoncé l'an dernier et maintient ses critiques fortes sur le « détournement » de la TGAP.

Extrait du rapport de votre rapporteur spécial sur le projet de budget pour 2000

« Le Gouvernement a prévu, en projet de loi de financement de la sécurité sociale (loi de financement de la sécurité sociale pour 2000), d'affecter le produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), au fonds de financement des allègements de charges patronales de sécurité sociale créé dans le cadre du financement de la seconde loi sur les 35 heures.

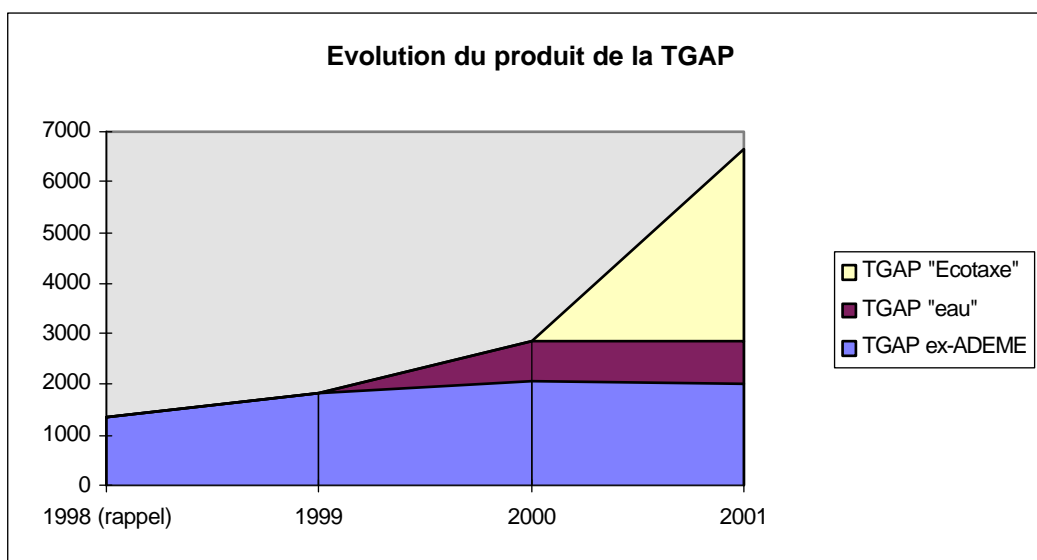
Cette affectation sonne le glas de la taxation «écologique» : la TGAP est désormais un impôt de rendement, destiné à apporter des recettes et non pas à inciter à des comportements moins polluants. Le choix de taux bas et d'assiettes larges pour des produits calibrés pour le financement de la seconde loi sur les 35 heures est bien la preuve que les motifs environnementaux sont oubliés. »

L'affectation à des dépenses pérennes considérables de la TGAP transforme sa nature : **l'objectif de protection de l'environnement passe au second plan, le rendement fiscal devient prioritaire.**

C'est du reste la même analyse qu'a récemment faite le Conseil économique et social dans un projet d'avis sur le suivi de l'effet de serre, à propos de l'extension projetée de la TGAP. Comme l'a indiqué M. Jean Gonnard, rapporteur, *« la taxation des entreprises est justifiée dès lors qu'elle sert à l'effort de réduction des émissions de gaz polluants, sinon, il s'agit d'un impôt, un simple droit à polluer acheté par les entreprises sans retour pour la collectivité »*. Il ajoute *« la lutte contre l'effet de serre et la recherche du plein emploi sont deux problèmes distincts qui doivent être traités de façon indépendante »*.

La TGAP permettra donc en 2001 d'apporter 6,64 milliards de francs au profit du FOREC, soit près de 8 % du financement de la politique des 35 heures pour 2001.

Votre rapporteur spécial estime que les crédits qui sont recouverts à ce titre auraient été mieux employés s'ils avaient été affectés à des actions en faveur de l'environnement, soit par l'Etat soit par les établissements concernés.



Montants recouvrés de la TGAP (1999-2001)

en millions de francs

Assiette	1999	2000*	2001*
Déchets ménagers et assimilés	1.310	1.480	1.400
Déchets industriels spéciaux	118	160	160
Bruit	66	80	80
Air	185	190	220
Huile	129	160	160
Sous-total n° 1	1.808	2.070	2.020
Installations classées	-	130	130
Phosphates	-	450	450
Phytopsanitaires	-	100	150
Granulats	-	90	90
Sous-total n° 2	-	770	820
Consommations d'énergie	-	-	3.800

Total général	1.808	2.840	6.640
----------------------	--------------	--------------	--------------

* *prévisions.*

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. CRÉDITS RECONDUCTIBLES

En adoptant deux amendements du gouvernement¹, l'Assemblée nationale a réduit, au titre VI, les crédits de paiement de 4,6 millions de francs (et les autorisations de programme de 9,2 millions de francs) et augmenté en contrepartie, au titre III, les dépenses ordinaires de **4,6 millions de francs**, afin d'inscrire cette somme au **chapitre 36-41 article 10 « Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres »** et de permettre ainsi à cet établissement de satisfaire aux obligations qui sont liées à son statut de propriétaire : impôts locaux, frais d'acquisition, réparations, etc.

II. CRÉDITS NON RECONDUCTIBLES

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération deux amendements consistant à majorer à titre non reconductible :

* de **3,956 millions de francs** en dépenses ordinaires le **chapitre 44-10** (protection de la nature et de l'environnement) dont :

- 44.000 francs sur l'article 20 (protection de la nature, sites et paysages : crédits non déconcentrés),

- 50.000 francs sur l'article 36 (gestion des eaux et des milieux aquatiques : crédits non déconcentrés),

- 50.000 francs sur l'article 37 (gestion des eaux et des milieux aquatiques : crédits déconcentrés),

- 2,756 millions de francs sur l'article 40 (protection de la nature, sites et paysages : crédits déconcentrés),

- 190.000 francs sur l'article 50 (actions de partenariat : crédits déconcentrés),

- 300.000 francs sur l'article 60 (Fonds de gestion des milieux naturels : crédits déconcentrés),

¹ JO des débats, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 3 novembre 2000, pp.7958 et 7959.

- 260.000 francs sur l'article 80 (prévention des pollutions et des risques : crédits déconcentrés),

- et 306.000 francs sur l'article 90 (prévention des pollutions et des risques : crédits non déconcentrés).

* de **220.000 francs** en autorisations de programme et crédits de paiement le **chapitre 67-30 article 20** (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - déchets ménagers et assimilés) ;

* de **2 millions de francs** en autorisations de programme et crédits de paiement le **chapitre 67-41 article 10** (subvention d'investissement au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 21 novembre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'**examen des crédits de l'environnement dans le projet de loi de finances pour 2001**, sur le rapport de M. **Philippe Adnot, rapporteur spécial**.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les crédits demandés pour l'environnement en 2001 dans un budget qu'il a qualifié de « trompe-l'œil ». Il a estimé que l'apparente progression de 9 % de ce budget s'expliquait essentiellement par le transfert de 1,3 milliard de francs de crédits de l'Institut de protection et de sûreté nucléaires (IPSN), qui permettait de masquer une baisse réelle de 22 %. S'agissant de ce transfert, il a estimé que si certains suspectaient le secrétariat d'Etat à l'industrie d'être pro-nucléaire, la suspicion inverse pouvait toucher le ministère de l'environnement et il a donc préconisé le rattachement du futur établissement public au Premier ministre ou la création d'une entité véritablement indépendante.

Il a en outre fait remarquer que la hausse affichée de 9 % de ce budget ne pouvait cacher le fait que les crédits accordés à l'environnement par l'ensemble des ministères diminuaient cette année de 12 %.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a estimé que la structure de ce budget était marquée essentiellement par l'augmentation des dépenses de fonctionnement - notamment de personnel - et la diminution des dépenses d'investissement. Il a particulièrement insisté sur la création nette de 300 postes, dont le coût devra être assumé par l'Etat pendant une cinquantaine d'année.

Il s'est félicité de l'« opération-vérité » intervenue sur les crédits de paiement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : l'ADEME n'a en effet pas eu besoin de tous les crédits que le gouvernement a demandé au Parlement de voter pour 1999 et 2000 (sur 1,7 milliard de francs disponibles en 1999 seuls 44 % ont été consommés et au jour de la réunion de la commission, sur 2,7 milliards de francs disponibles en 2000, moins de 10 % ont été consommés).

S'agissant du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a estimé que le prélèvement de 500 millions de francs sur le budget des agences n'était pas justifié. En particulier, il a souligné la modification de la structure des dépenses de ce fonds dans lequel les dépenses de fonctionnement vont représenter 53 % en 2001 (contre 42 % en 2000).

Il a également estimé que l'on assistait, avec la création d'une nouvelle assiette au sein de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), à la poursuite du détournement de la fiscalité écologique : la TGAP n'est pas un impôt écologique mais un impôt de rendement, destiné à financer le coût des mesures liées à la réduction du temps de travail. L'instauration prochaine d'une taxation sur les consommations d'énergie, censée rapporter 3,8 milliards de francs en 2001,

alors que le coût total des 35 heures est de 85 milliards, en est, selon lui, une manifestation supplémentaire.

Enfin, **Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a estimé que certains sujets pourtant majeurs pour l'environnement demeuraient mal traités, au profit d'effets d'affichage. Il a, à ce titre, évoqué plus particulièrement les domaines où la recherche devait se concentrer, et notamment les carburants propres.

A l'issue de cette présentation, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles**, a indiqué qu'il partageait pleinement les appréciations du rapporteur spécial. Il a par ailleurs souligné l'originalité du travail qu'il avait effectué pour la commission des affaires culturelles en concentrant son analyse sur le traitement des tempêtes de décembre 1999.

M. René Ballayer a souhaité avoir quelques précisions sur l'inspection générale de l'environnement créée en 2000.

M. Alain Lambert, président, a souhaité connaître l'appréciation du rapporteur spécial sur l'inscription de 10 millions de francs en 2001 pour le plan POLMAR. Par ailleurs, il a interrogé le rapporteur spécial sur l'évolution des dépenses de personnel de ce ministère sur plusieurs années.

En réponse à M. René Ballayer, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a indiqué que l'Inspection générale de l'environnement était rattachée directement au ministre de l'environnement, qu'elle avait été installée officiellement en mai 2000 et qu'elle avait, d'après les informations qu'il avait recueillies, déjà entamé ses travaux. Il a ajouté que ses effectifs étaient composés de 43 personnes dont 31 mises à disposition.

En réponse à M. Alain Lambert, président, il a estimé que l'ouverture de 10 millions de francs de crédits provisionnels sur le fonds POLMAR constituait une décision intéressante, qui devrait permettre d'engager rapidement des crédits en cas de nouvelle marée noire. Il a rappelé à titre d'information que 817 millions de francs avaient été inscrits en 2000 sur cette ligne par des décrets pour dépenses accidentelles. Il a ajouté, au sujet de l'évolution des effectifs du ministère, que ceux-ci avaient augmenté de 30 % depuis 1997. Il a rappelé que le budget prévoyait la création nette de 300 postes, pour un coût individuel moyen de 340.000 francs en 2001.

A l'issue de ce débat, **la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits de l'environnement pour 2001.**