

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, 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, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
PREMIÈRE PARTIE - UNE PROGRESSION APPARENTE DE 6,3 % POUR 2002	6
I. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SONT PRIVILÉGIÉES	8
A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT S'ENVOLENT (+ 18 %).....	9
B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT S'EFFONDRENT (- 27 %)	9
II. LE RENFORCEMENT DE LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE CONSTITUE LA PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT	10
A. RENFORCEMENT DE LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE (213 MILLIONS D'EUROS, + 15 %).....	10
B. PETITE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES (118 MILLIONS D'EUROS, + 7 %)	15
C. CHUTE DES CRÉDITS DE PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (33 MILLIONS D'EUROS, - 23 %).....	18
D. RECONDUCTION DES CRÉDITS DE LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES (397 MILLIONS D'EUROS, + 5 %).....	24
DEUXIÈME PARTIE - UN BUDGET-ALIBI : BEAUCOUP D'EFFETS D'ANNONCES, PEU DE RÉALISATIONS	29
I. DES CRÉDITS SUR-ÉVALUÉS ET SOUS-CONSOMMÉS	29
A. DES PROGRESSIONS MIRIFIQUES EN AFFICHAGE	29
B. UNE SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DES CRÉDITS : LE VOTE DU BUDGET EST UN EXERCICE DE DUPES	30
II. UN BILAN DÉCEVANT AU REGARD DES CRÉDITS VOTÉS	33
A. LA PRIORITÉ N° 1 DU MINISTÈRE N'A PAS ÉTÉ L'ENVIRONNEMENT MAIS L'EMPLOI PUBLIC !.....	33
B. LA RECENTRALISATION RAMPANTE DE LA POLITIQUE DE L'EAU.....	35
C. LA DÉCOUVERTE TARDIVE D'UNE NOUVELLE PRIORITÉ : LA PRÉVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS	40
D. LA POURSUITE DE « L'OPÉRATION VÉRITÉ » SUR LES CRÉDITS DE L'ADEME.....	41

TROISIÈME PARTIE - LE GOUVERNEMENT N'EST PAS PARVENU À METTRE EN PLACE UNE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE COHÉRENTE	44
I. TGAP : COUP D'ARRÊT BRUTAL EN 2000	44
II. LES REDEVANCES DES AGENCES DE L'EAU EN ATTENTE DE RÉFORME	45
III. MESURETTES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ DES VÉHICULES	46
CONCLUSION	47
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	49
EXAMEN EN COMMISSION	51

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le budget de l'environnement revêt une importance particulière aux yeux de votre rapporteur spécial :

- c'est un budget **politiquement important** : portefeuille ministériel confié à l'une des composantes minoritaires de la majorité plurielle, l'environnement a été considéré comme un budget « prioritaire » tout au long de l'actuelle législature ;

- c'est aussi un **budget médiatiquement important** ces dernières semaines suite à l'explosion de l'usine AZF à Toulouse et aux annonces du Premier ministre sur la prévention des risques industriels ;

- c'est enfin un **budget surveillé de près par la commission des finances** avec notamment une mission de contrôle de votre rapporteur spécial sur la gestion des crédits de l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) en 2000 et 2001 et le débat au Sénat sur la TGAP qui a abouti à l'annulation de son extension par le Conseil constitutionnel en décembre 2000.

Il est regrettable que ce budget soit une nouvelle fois, en 2002, un budget « trompe-l'œil » dont l'évolution sert plus la mise en place d'une nouvelle structure administrative qu'au financement de véritables actions en faveur de l'environnement.

Les principales conclusions du présent rapport de votre rapporteur spécial sont les suivantes :

► Un « budget-alibi » pour le gouvernement

Votre rapporteur spécial déplore la course de croissance du budget de l'environnement dans laquelle le gouvernement s'est engagé.

Il déplore que le budget soit présenté chaque année en progression largement factice. En effet, l'intégration de la subvention de l'ADEME en 1999 puis la majoration trompeuse de ses crédits en 2000, les transferts de l'IPSN (institut de protection et de sûreté nucléaire) en 2001 et de l'OPRI (office de protection des rayons ionisants) en 2002 expliquent une grande partie des progressions mirifiques affichées année après année par ce budget.

La faiblesse de la consommation des crédits renforce le sentiment d'un budget factice, dont la présentation en loi de finances initiale permet d'afficher de très fortes progressions et dont l'exécution n'est pas à la hauteur de ces annonces.

► Toujours plus de fonctionnaires !

Votre rapporteur spécial regrette que la structure du budget de l'environnement se dégrade d'année en année au profit des dépenses de fonctionnement. Que ce soit dans les services centraux et déconcentrés du ministère ou dans les établissements publics sous tutelle, priorité est clairement donnée à l'emploi public, sur tout autre objectif de réalisation environnementale.

► Les agences de l'eau doivent-elles financer la politique de l'eau du ministère ?

Votre rapporteur spécial ne nie pas que les agences de l'eau aient besoin de financer des actions en commun et d'assurer une péréquation sur une partie de leurs moyens. Dans ce cadre, la création du FNSE (fonds national de solidarité de l'eau) était pleinement justifiée. Malheureusement, le FNSE, dont les ressources tirées sur les recettes des agences vont augmenter en 2002, sert principalement à financer des actions que devrait prendre en charge le budget de l'Etat, sur le modèle des « vases communicants ».

Votre rapporteur spécial craint qu'un scénario « ADEME » ne se produise dans les prochaines années pour les agences de l'eau : celles-ci baissent leurs subventions, le produit des taxes qui leur sont affectées va être prochainement réévalué, la tentation sera grande pour le budget de l'Etat de verser ces taxes à son budget général en compensant les agences par des subventions budgétaires ajustées à leurs stricts besoins.

► Les crédits de l'ADEME en berne

Si votre rapporteur spécial a estimé que l'opération-vérité engagée sur les crédits de l'ADEME en 2001, son prolongement en 2002 ne laisse pas d'inquiéter sur la poursuite des actions engagées par l'ADEME avec les collectivités locales et les entreprises.

L'Etat sera vraisemblablement amené dans les prochains budgets à abonder très fortement les dotations budgétaires de l'ADEME pour lui permettre de faire face à ses engagements : **une petite « bombe budgétaire »** pour le prochain gouvernement.

PREMIÈRE PARTIE

UNE PROGRESSION APPARENTE DE 6,3 % POUR 2002

Les crédits inscrits au budget de l'environnement pour 2002 représentent 761 millions d'euros, soit 0,29 % du budget général de l'Etat. Ces crédits sont **en progression de 6,3 %** par rapport aux crédits votés en 2001.

Cette progression apparente de 6,3 % est largement supérieure à la norme de progression de 2,2 %, affichée pour l'ensemble des budgets civils de l'Etat en 2002. Il s'agit de la deuxième plus forte hausse de tous les fascicules budgétaires (après l'aménagement du territoire, + 6,8 %).

Si l'on ajoute au budget *stricto sensu* les montants reçus au titre du « fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE), les moyens du ministère de l'environnement atteignent en 2002 844 millions d'euros, soit une **augmentation de plus de 7,5 %** par rapport à 2001.

Evolution des crédits votés au budget de l'environnement (1995-2002)

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Budget	268	268	285	288	603	656	716	761
<i>Evolution (en %)</i>		0 %	6,3 %	0,9 %	109,8 %	8,6 %	9 %	6,3 %
Fonds de concours ou compte spécial du Trésor	-	-	17	17	38	76	76	83
TOTAL	268	268	302	305	641	732	784	844

Source : ministère de l'environnement

Ces fortes évolutions depuis 1999 des crédits à la disposition du ministère de l'environnement traduisent la volonté du gouvernement de faire apparaître l'environnement comme l'une de ses priorités. Ces évolutions ont été d'autant plus faciles à afficher que le budget de l'environnement a bénéficié tout au long de la législature d'importants transferts budgétaires.

Ainsi, si les **modifications de périmètre** dans le budget de l'environnement pour 2002 sont moins importantes que les années antérieures, il faut toutefois en mentionner deux :

1- le transfert, en provenance du budget de la santé et de la solidarité, des crédits de l'ancien office de protection des rayons ionisants (OPRI, 14 millions d'euros) ;

2- et, dans une moindre mesure, le transfert, en provenance du budget de l'industrie, des crédits (760.000 euros) et des emplois (14 emplois soit 432.000 euros) relatifs à la gestion du principal immeuble de l'administration centrale du ministère.

A périmètre constant, l'augmentation du budget est donc ramenée à 4,1 % par rapport à 2001.

Les annonces du Premier ministre

A la suite de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en septembre 2001, le Premier ministre a annoncé un certain nombre de mesures. Ces annonces ont été concrétisées dans le budget pour 2002 par des amendements du gouvernement présentés à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale :

- 100 postes en DRIRE seront créés pour renforcer les effectifs dédiés à la politique d'inspection des installations classées (4,6 millions d'euros) ;

- l'INERIS¹ verra ses moyens renforcés en crédits et en effectifs afin de développer ses capacités d'expertise (2,3 millions d'euros en dépenses ordinaires ; 0,6 million d'euros en crédits de paiement ; 2 millions d'euros en autorisations de programme) ;

- des commissions locales sur les risques technologiques seront créées ou renforcées afin de permettre l'information des populations locales et de mener des contre-expertises (0,8 million d'euros).

Par ailleurs, à la suite du débat national lancé par le Premier ministre, le gouvernement envisage de déposer un projet de loi qui instaurera des plans de prévention des risques technologiques sur le modèle des plans de prévention des risques naturels existants. Les crédits nécessaires à la mise en place, prévue sur trois ans, de ces plans, sont intégrés dans le projet de loi de finances rectificative pour 2001 à hauteur de 3,81 millions d'euros.

Ces annonces, d'un coût total d'environ 8 millions d'euros, porteraient la progression affichée du budget de l'environnement à 7,4 %.

¹ Institut national de l'environnement industriel et des risques.

I. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SONT PRIVILÉGIÉES

L'examen du tableau ci-après est éloquent : alors que les dépenses ordinaires progressent de 18 %, les dépenses en capital sont réduites de près d'un tiers (- 27 %) et les autorisations de programme diminuent également (- 7 %).

Ces évolutions ne font que confirmer les tendances enregistrées ces dernières années et la déformation très rapide de la structure des dépenses du budget de l'environnement : **toujours plus de dépenses de fonctionnement et un retrait considérable sur les dépenses en capital.**

Répartition des crédits votés pour 2001 et demandés pour 2002 par titre et évolution
(en millions d'euros et %)

Nature des dépenses	2001	2002	Evolution
Dépenses ordinaires - DO - (titres III et IV)	527	624	+ 18 %
. Titre III – Moyens des services	226	258	+ 14 %
. Titre IV - Interventions publiques	301	366	+ 22 %
Dépenses en capital - CP - (titres V et VI)	190	138	- 27 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	37	24	- 35 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	152	113	- 26 %
Total DO + CP	716	761	+ 6 %
Autorisations de programme - (titres V et VI)	455	421	- 7 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	51	49	- 4 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	405	371	- 8 %

Source : projet de loi de finances pour 2002

A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT S'ENVOLENT (+ 18 %)

L'examen du tableau ci-avant fait apparaître la très forte priorité donnée aux dépenses ordinaires. Celles-ci progressent en effet entre 2001 et 2002 de 18 % pour s'établir à 624 millions d'euros. Cette évolution ne fait qu'amplifier celle observée entre 2000 et 2001 qui s'établissait déjà à + 17 %.

Cette augmentation est plus marquée pour le titre IV (interventions publiques, en hausse de 22 %) que pour le titre III (moyens de fonctionnement des services, en hausse de 14 %).

En 2002, les dépenses ordinaires représentent 82 % des crédits de ce budget alors qu'elles n'en représentaient que 42 % en 2000.

La part des dépenses ordinaires dans le budget a ainsi été multipliée par deux en seulement deux ans.

B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT S'EFFONDRENT (- 27 %)

Les dépenses en capital pour 2002 sont réduites de 27 % par rapport à 2001 et s'établissent à 138 millions d'euros. Ici encore, cette évolution ne peut plus être considérée comme exceptionnelle pour ce budget : entre 2000 et 2001, le montant des crédits de paiement avait été divisé par deux (- 49 %).

Cette diminution est plus marquée pour le titre V (investissements exécutés par l'Etat, en baisse de 35 %) que pour le titre VI (subventions d'investissements accordées par l'Etat, en baisse de 26 %).

Les dépenses en capital ne représentent plus en 2002 que 18 % du budget de l'environnement alors qu'elles en représentaient 58 % en 2000.

La part des crédits de paiement dans le budget a ainsi été divisée par trois en seulement deux ans.

Quant aux autorisations de programme, elles s'établissent pour 2002 à 455 millions d'euros, en retrait de 8 % (elles avaient diminué de 3 % l'an dernier). La diminution est plus sensible sur le titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat, en baisse de 8 %) que sur le titre V (investissements réalisés par l'Etat, en baisse de 4 %).

II. LE RENFORCEMENT DE LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE CONSTITUE LA PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT

Le budget de l'environnement est composé de **quatre agrégats** qui ne connaissent pas une évolution uniforme comme l'indique le tableau ci-dessous.

Répartition des crédits par agrégat (2001-2002)

<i>(en millions d'euros et en %)</i>	2001	2002	Evolution
Soutien aux politiques environnementales	186	213	+ 15 %
Protection de la nature, des sites et des paysages	110	118	+ 7 %
Protection de l'eau et des milieux aquatiques	43	33	- 23 %
Prévention des pollutions et des risques	377	397	+ 5 %
TOTAL	716	761	+ 6 %

Source : projet de loi de finances pour 2002

A. RENFORCEMENT DE LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE (213 MILLIONS D'EUROS, + 15 %)

Evolution de l'agrégat « Soutien aux politiques environnementales » (2001-2002)

En euros et <i>en %</i>	Dotations 2001	Dotations 2002	Evolution
Dépenses ordinaires	166.632.290	197.529.396	+ 18,5 %
Titre III	154.822.817	182.479.432	+ 17,9 %
Titre IV	11.809.473	15.049.964	+ 27,4 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	19.768.000	15.769.000	- 20,2 %
Titre V	6.567.000	5.040.000	- 23,3 %
Titre VI	13.201.000	10.729.000	- 18,7 %
Total DO + CP	186.400.290	213.298.396	+ 14,4 %
Dépenses en capital (autorisations de programme)	27.290.000	26.152.000	- 4,2 %
Titre V	8.339.000	6.932.000	- 16,8 %
Titre VI	18.951.000	19.220.000	- 1,4 %

Source : projet de loi de finances pour 2002

Comme l'an dernier, c'est l'agrégat « soutien aux politiques environnementales » -qui retrace l'ensemble des dépenses d'administration générale du ministère de l'environnement- qui bénéficie de la plus forte

augmentation parmi les quatre agrégats de ce budget : + **15 % entre 2001 et 2002**¹, pour atteindre 213 millions d'euros de crédits.

Cet agrégat qui représentait 21 % du budget de l'environnement en 1999 en représente près de 28 % en 2002.

1. 314 emplois budgétaires supplémentaires

La forte évolution de cet agrégat s'explique principalement par les **300 créations nettes d'emplois** dont bénéficie le ministère en 2002. Sur ces 300 créations nettes d'emplois, 75 iront en administration centrale et 225 en administration déconcentrée, dont 162 en directions régionales de l'environnement (DIREN) et 63 en directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

Les coûts indirects des créations d'emplois publics

Aux coûts directs de ces 300 emplois -9 millions de francs pour 2002-, s'ajoutent des coûts de fonctionnement induits, incluant des frais de première installation (environ 6.100 euros par poste créé) et des frais de fonctionnement courants (environ 7.600 euros par poste créé). Les coûts induits des 300 créations de postes prévues en 2002 s'établiront donc à **4,1 millions d'euros de frais de fonctionnement supplémentaires (hors rémunérations et indemnités) en 2002.**

Le coût des 35 heures au ministère de l'environnement

Le ministère de l'environnement est l'un des deux seuls ministères à avoir signé avec les syndicats, en septembre 2001, un accord-cadre relatif à la réduction du temps de travail qui sera effective au 1^{er} janvier 2002. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, environ la moitié des trois cents créations nettes d'emplois budgétaires prévues pour 2002 permettront de « faciliter » le passage aux 35 heures dans le ministère.

On peut ainsi évaluer le coût du passage aux 35 heures, de façon très grossière, à **près de 10 millions d'euros** pour la seule année 2002 (3 millions d'euros pour le coût direct, 4,5 millions d'euros pour le coût des rémunérations de 150 emplois supplémentaires et 2 millions de frais de fonctionnement induits).

Par ailleurs, **14 emplois sont transférés** du budget de l'industrie pour assurer la gestion de l'immeuble qui abrite les services centraux du ministère à Paris.

En 2002, comme les années précédentes, c'est l'administration centrale qui bénéficie au premier chef des créations et transferts d'emplois,

¹ L'augmentation avait déjà été de 19 % entre 1999 et 2000, et de 23 % entre 2000 et 2001.

et non pas les administrations déconcentrées qui sont, en part relative, moins bien loties.

Répartition des effectifs du ministère de l'environnement et évolution

	1999	2000	<i>Evol.</i>	2001	<i>Evol.</i>	2002	<i>Evol.</i>
Administration centrale	566	675	+ 16 %	783	+ 11,4 %	886	+ 13,2 %
Administration déconcentrée	1.985	2.085	+ 9,2 %	2.277	+ 9,9 %	2.502	+ 9,8 %
dont - DIREN	1.210	1.246	+ 11 %	1.383	+ 11,7 %	1.545	+ 1,7 %
- DRIRE	775	819	+ 6,1 %	869	+ 7,2 %	932¹	+ 7,2 %
- DSV	0	20	+ 25 %	25	0 %	25	0 %
TOTAL	2.551	2.760	+ 10,9 %	3.060	+ 9,8 %	3.374	+ 10,3 %

Source : ministère de l'environnement

Vers une évolution des DIREN ?

En réponse à des questions de votre rapporteur spécial, le ministère a indiqué que le cadre institutionnel organisant les DIREN, mis en place au début des années 1990, nécessitait un « **réexamen certain** ». Un rapport a été commandé au préfet Dubois sur l'organisation des services de l'Etat dans le domaine de l'environnement. Un projet de décret est actuellement soumis à la concertation interministérielle : le rôle interdépartemental des DIREN y est renforcé et leur mission de coordination et d'animation des services déconcentrés et des établissements publics concourant, dans la région, à la politique de l'Etat relative à l'environnement est officialisée ; les missions des DIREN y sont redéfinies notamment envers celles des services départementaux ; à cet effet, les conventions ou chartes conclues entre les DIREN et les services départementaux seront multipliées.

En outre, à la fin de l'année 2001, une directive nationale d'orientation des politiques du ministère devrait être prochainement éditée. Le ministère concrétisera un plan d'adéquation des moyens aux missions assignées aux DIREN et arrêtera un ensemble d'indicateurs permettant d'évaluer le suivi de la politique environnementale ou de l'état de l'environnement et l'activité des services. Le ministère conclura prochainement avec le ministère chargé de l'équipement une charte précisant le rôle de ses services déconcentrés et la coordination de leurs actions par les DIREN.

L'effectif budgétaire total du ministère de l'environnement s'établit en 2002 à 3.374 emplois, en hausse de plus de 10 % par rapport à 2001 et de près de 42 % par rapport à 1997.

¹ Par ailleurs, à la suite de l'accident survenu à Toulouse et conformément aux décisions arrêtées par le Premier ministre, le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale un amendement visant à augmenter de 100 le nombre d'emplois à créer dans les DRIRE en 2002 au titre de l'inspection des installations classées industrielles.

Evolution des effectifs budgétaires du ministère de l'environnement depuis 1997

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Créations d'emplois	0	34	139	139	300	300
Transferts d'emplois	27	0	0	70	0	14
Effectifs totaux ¹	2.378	2.412	2.551	2.760	3.374	3.374
<i>Evolution</i>	+1,1 %	+1,4 %	+5,8 %	+8,2 %	+11 %	+10,2 %

Source : ministère de l'environnement

Les créations d'emplois indirectes

Aux 314 créations et transferts d'emplois prévues pour 2002, il convient d'ajouter **plus de 80 créations d'emplois dans les établissements publics** sous la tutelle du ministère et dont tiennent compte les dotations qui leur sont allouées : 49 emplois dans les parcs nationaux, 15 emplois au conservatoire du littoral, 14 emplois à l'agence française de sécurité environnementale, 10 emplois à l'institut français de l'environnement.

2. La montée en puissance des structures récentes

La montée en puissance de **l'institut de formation de l'environnement (IFORE)**², créé en 2001, conduit à l'affectation d'une dotation complémentaire de 0,23 million d'euros qui s'ajoute aux 0,46 million d'euros prévus pour l'ingénierie.

De même, **la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E)**, créée en mai 2000, bénéficie de **10 postes supplémentaires** ce qui porte son effectif budgétaire à 111.

L'inspection générale de l'environnement (IGE), créée en mai 2000, est chargée de mener des inspections périodiques des services que le ministère anime (DIREN, DRIRE, services départementaux soit 350 services déconcentrés), des établissements publics dont il a la tutelle (22) ainsi que des associations auxquelles ont été confiées des missions d'intérêt général. En outre, l'inspection mènera, à la demande du ministre et de ses directeurs, des enquêtes et des expertises sur des situations ponctuelles. Le service de l'inspection fait largement appel à des mises à disposition gratuites. Le ministère indique que « *ce principe a des limites et l'inspection doit disposer d'effectifs budgétaires pour accueillir certains emplois : cadres administratifs,*

¹ Titulaires, contractuels et ouvriers.

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

chargés d'inspection générale contractuels, le chef de service». **Quatre créations de postes** sont donc prévues au budget 2002, ce qui porte l'effectif budgétaire à 16 et l'effectif réel du service, compte tenu des mises à disposition d'autres corps de contrôle, à 39 personnes.

3. Les autres postes de cet agrégat

Les associations bénéficient de 8,34 millions d'euros d'aides directes. Afin d'apporter un peu plus de transparence dans ces aides, des conventions pluriannuelles d'objectifs sont désormais signées entre l'Etat et les associations, dont les objectifs et le contenu ont été définis par une circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000. Elles instaurent un partenariat sur trois ans.

Le budget de **l'institut français de l'environnement (IFEN)** pour 2002 s'établit à plus de 6 millions de francs, en progression de 12,5 % et avec la **création de 10 emplois** -ce qui porte son effectif à 66 emplois-. Ses crédits de paiement s'établissent à 1,83 million d'euros, en augmentation de 22 %. L'IFEN a signé en juin 2001 une convention d'objectifs qui redéfinit ses missions : consolider le système d'information, venir en appui aux politiques publiques et assurer le service public de l'information environnementale.

La participation du ministère au budget de **l'agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE)**¹ pour 2002 s'établit à 2,3 millions d'euros en fonctionnement (en augmentation de plus de 50 %), avec notamment la **création de 14 postes**. Ses crédits de paiement s'établissent à 1,14 million d'euros, en hausse de 87 %. Au budget de la santé et de la solidarité² 2,6 millions d'euros sont prévus pour 2002 en fonctionnement et aucune dotation en investissement.

4. Les crédits d'équipement immobilier

Les crédits d'équipement immobilier diminuent de plus de 16 % en crédits de paiement raison de l'étalement de plusieurs projets.

Ainsi, le programme immobilier de regroupement des services déconcentrés se poursuit mais à un rythme inférieur (3,3 millions d'euros d'autorisations de programme contre 4,3 en 2001).

Concernant l'administration centrale, il faut noter que sont transférés en 2002 700.000 euros de crédits de paiement du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au titre de la reprise de gestion au

¹ Cette agence a été créée par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001. Sa mission est d'évaluer les risques sanitaires liés aux facteurs départementaux.

² Le ministère de la santé et de la solidarité exerce la co-tutelle de l'établissement public avec le ministère de l'environnement.

1^{er} janvier 2002 de l'immeuble de l'avenue de Ségur (Paris, 7^e) par le ministère de l'environnement. **Toutefois, il faut s'étonner que les 3,8 millions d'euros d'autorisations de programme correspondantes ne seront transférées qu'en gestion au ministère de l'environnement et n'apparaissent pas dans son budget initial.**

B. PETITE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES (118 MILLIONS D'EUROS, + 7 %)

Evolution de l'agrégat « Protection de la nature, des sites et des paysages » (2001-2002)

En euros et en %	Dotations 2001	Dotations 2002	Evolution
Dépenses ordinaires	64.601.426	81.237.418	+ 25,8 %
Titre III	37.298.504	43.148.520	+ 15,7 %
Titre IV	27.302.922	38.088.898	+ 39,5 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	45.951.000	36.868.000	- 19,8 %
Titre V	7.209.000	5.719.000	- 20,7 %
Titre VI	38.742.000	31.149.000	- 19,6 %
Total DO + CP	110.552.426	118.105.418	+ 6,8 %
Dépenses en capital (autorisations de programme)	52.941.000	59.017.000	+ 11,5 %
Titre V	9.895.000	12.296.000	+ 24,3 %
Titre VI	43.046.000	46.721.000	+ 8,5 %

Source : projet de loi de finances pour 2002

En 2002, la direction de la nature et des paysages disposera d'une dotation de 118 millions d'euros, soit 6,8 % d'augmentation par rapport à 2001. Ces crédits seront principalement consacrés à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et au développement du réseau des espaces naturels.

1. Mise en œuvre du réseau Natura 2000 (19 millions d'euros, + 15 %)

Le fonds de gestion des milieux naturels sera doté en 2002 de 40 millions d'euros (en augmentation de 13 %). Ce fonds assure le financement de la politique de préservation des milieux naturels et de la biodiversité relevant principalement des mesures de gestion contractuelles : réseau Natura 2000, parcs naturels régionaux (40 parcs pour 6,5 millions d'hectares couverts), conservatoires régionaux des espaces naturels (21 conservatoires, pour 32.250 hectares couverts), programmes de conservation des espèces sauvages (26 programmes) et conservatoires botaniques nationaux (9 conservatoires).

Les crédits du FGMN en 2001 et 2002

<i>En millions d'euros et %</i>	2001	2002	<i>Evolution</i>
Crédits de fonctionnement	6,3	7,1	+ 13 %
Crédits d'intervention	17,6	26,7	+ 52 %
Crédits d'investissement	11,7	6,5	- 44 %
Autorisations de programme	14,6	18,2	+ 25 %

Source : projet de loi de finances pour 2002

Sur, ce total, 19 millions d'euros (+ 15 % par rapport à 2001) seront consacrés à la mise en œuvre du **réseau Natura 2000** et devraient permettre la poursuite de l'élaboration des documents d'objectifs et la mise en œuvre, en concertation avec les acteurs locaux, des premières mesures de gestion.

Les remous juridiques de la mise en œuvre du réseau Natura 2000

- La loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du gouvernement à transposer par ordonnances certaines dispositions communautaires ainsi que l'ordonnance qui a suivi, n° 2001-321 du 11 avril 2001, ont permis d'activer la transposition en droit interne de la directive européenne 92/43 du 21 mai 1992 dite « Habitats naturels » ;

- Un arrêt du Conseil d'Etat du 22 juin 2001 a annulé la transmission à la Commission européenne de 534 propositions de sites, en raison de vices de forme ayant entaché les consultations locales réalisées en application du décret du 5 mai 1995 ;

- Un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 11 septembre 2001 a condamné la France pour n'avoir pas présenté une liste nationale complète de transmission des sites à la Commission européenne dans les délais impartis ;

- Le décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 précise les modalités de consultation, préalable à l'envoi de propositions de sites à la Commission européenne.

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

- mise en œuvre du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux (0,5 million d'euros) ;

- amélioration des connaissances scientifiques et techniques de la biodiversité (6,5 millions d'euros) et des écosystèmes forestiers (0,6 million d'euros) ;

- moyens alloués aux parcs naturels régionaux (8,1 millions d'euros) ainsi qu'aux conservatoires régionaux des espaces naturels (1,1 million d'euros) et aux réserves de biosphère (0,2 million d'euros) ;

- développement du réseau des conservatoires botaniques nationaux (1,3 million d'euros) ;

- mise en œuvre du plan d'actions national pour les récifs coralliens (0,15 million d'euros) ;

- poursuite et modernisation de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (0,4 million d'euros) ;

- adoption en milieu agricole de mesures soucieuses de respecter l'environnement (0,4 million d'euros) ;

- missions d'intérêt général confiées à l'office national des forêts (0,4 million d'euros).

2. Développement du réseau des espaces naturels (74 millions d'euros, + 7 %)

74 millions d'euros seront consacrés au développement du réseau des espaces naturels. Il s'agit des espaces naturels placés sous la responsabilité de l'Etat et gérés en partie par des établissements publics. Leurs dotations sont revalorisées en 2002 :

- 25 millions d'euros (+ 7 %) pour le **conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, dont 7,2 millions d'euros en dépenses ordinaires (+ 21 %) qui financeront notamment **15 emplois supplémentaires** ;

- 34 millions d'euros (+ 11 %) aux **parcs nationaux**, dont 25,8 millions d'euros en dépenses ordinaires (+ 15 %) pour financer notamment **49 emplois supplémentaires** ;

- 11 millions d'euros (+ 8 %) aux **réserves naturelles** dont notamment 10 millions d'euros en dépenses ordinaires (+ 25 %) pour financer les dotations des nouvelles réserves et mettre en œuvre la nouvelle charte des personnels établie en 2001.

Les mutations annoncées du conservatoire du littoral

Le conservatoire du littoral a fait l'objet en 2001 de **deux rapports** : l'un de la Cour des comptes et l'autre de M. Louis Le Pensec, parlementaire en mission. Le contrôle de la Cour des comptes a été l'occasion d'évoquer, à l'exemple de celui déjà effectué en 1995, l'inadéquation entre les missions confiées au conservatoire et les moyens mis à sa disposition. Par ailleurs, plusieurs années marquées par la multiplication de difficultés de nature juridique, institutionnelle et administrative (notamment dans les responsabilités que le conservatoire exerce en tant que propriétaire) ont suscité la mission de notre collègue Louis Le Pensec qui a remis son rapport au mois de juillet 2001. Il y préconise la redéfinition du cadre juridique et institutionnel du conservatoire et le renforcement des moyens, notamment humains, de l'établissement public.

Le budget 2002 en tient compte en **augmentant de près de 7 % la dotation** du conservatoire (25,5 millions d'euros pour 2002 ; + 21 % en fonctionnement et + 2 % en autorisations de programme). Les mesures nouvelles atteignent 1,7 million d'euros dont 1,2 million pour la **création de 15 emplois**. Le conservatoire dispose aujourd'hui de 96 agents dont 51 emplois budgétaires.

3. Préservation des sites et des paysages (3,8 millions d'euros, - 24 %)

3,8 millions d'euros (dépenses ordinaires et crédits de paiement) seront consacrés à la préservation des sites et des paysages -travaux de réhabilitation et de mise en valeur des paysages remarquables au travers des opérations « grands sites », lutte contre les abus en matière de publicité extérieure, soutien aux écoles de paysage, élaboration de nouveaux atlas du paysage-.

C. CHUTE DES CRÉDITS DE PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (33 MILLIONS D'EUROS, - 23 %)

Evolution de l'agrégat « Protection de l'eau et des milieux aquatiques » (2001-2002)

En euros et en %	Dotations 2001	Dotations 2002	Evolution
Dépenses ordinaires	18.120.105	22.058.901	+ 21,7 %
Titre III	15.458.331	19.270.516	+ 24,7 %
Titre IV	2.661.774	2.788.385	+ 4,8 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	24.456.000	10.669.000	- 56,4 %
Titre V	12.470.000	7.437.000	- 40,4 %
Titre VI	11.986.000	7.437.000	- 73 %
Total DO + CP	42.576.105	32.727.901	- 23,1 %
Dépenses en capital (autorisations de programme)	36.347.000	36.314.000	- 0,1 %
Titre V	16.376.000	16.343.000	- 0,2 %
Titre VI	19.971.000	19.971.000	0 %

Source : projet de loi de finances pour 2002

1. Les dotations de la direction de l'eau (33 millions d'euros, - 23 %)

En 2002, la direction de l'eau disposera d'une dotation de 33 millions d'euros. La progression est sensible en dépenses ordinaires (+ 22 %) « *mais les forts reports de crédits de paiement issus des anciens fonds de concours des agences de l'eau ont amené le ministère à réduire sa demande en crédits de paiement qui se trouve inférieure de plus de 50 % à la dotation 2001* ». Il s'agit donc d'un « *ajustement technique* » selon le ministère.

Les dépenses budgétaires de la direction de l'eau (1999-2002)

En millions d'euros (dépenses ordinaires et crédits de paiement)	1999 (exécution)	2000 (exécution)	2001 (prévision)	2002 (plf)
Réduction des risques liés aux crues et aux inondations	59	48	33	17
Bonne gestion de l'eau, des milieux et de	9	65	41	12

leurs usages				
Reconquête de la qualité des milieux	10	31	25	4
Total	78 ¹	63 ²	43	33

Source : projet de loi de finances pour 2002

Plusieurs postes voient leurs crédits réduits :

- les crédits destinés à la police et à la gestion de l'eau ainsi qu'aux réseaux d'annonce des crues passent de près de 11 millions d'euros à moins de 6 millions d'euros (- 46 %),

- **les crédits destinés à la protection des lieux habités contre les inondations passent de près de 12 millions d'euros à 3,3 millions (- 73 %).**

Deux mesures nouvelles sont soulignées par le ministère :

- la deuxième phase du plan « Loire grandeur nature »³ est consolidée par une dotation de 8 millions d'euros (en progression de 19 % par rapport à 2001) en particulier avec l'installation d'une équipe pluridisciplinaire chargée d'une mission d'assistance technique pour accélérer les travaux de renforcement des digues ;

- 3,8 millions d'euros sont destinés à assurer l'équilibre financier du conseil supérieur de la pêche qui se trouve en situation financière difficile : ses dépenses de personnel augmentent alors que ses recettes tirées de la taxe piscicole diminuent avec le nombre de pêcheurs ; la dotation au conseil passe donc de 1,1 million d'euros en 2001 à 4,9 millions d'euros en 2002 soit une augmentation de 345 %.

¹ dont 44 millions d'euros de rattachement de fonds de concours.

² dont 6 millions d'euros de rattachement de fonds de concours

³ Ce plan est reconduit jusqu'à 2006.

Budget du conseil supérieur de la pêche (1999-2001)

<i>En millions d'euros</i>	1999	2000	2001
Dépenses	44	47	50
Ressources	46	45	47
- <i>Fonctionnement</i>	44	43	44
. Subventions du budget de tutelle	8	8	9
. Taxe piscicole	34	33	33
- <i>Investissement</i>	2	2	2

Source : projet de loi de finances pour 2002

2. Les crédits complémentaires du FNSE (83 millions d'euros, + 7 %)

Le ministère indique que « *la forte diminution qui affecte la protection de l'eau et des milieux aquatiques est compensée par l'augmentation des crédits inscrits au fonds national de solidarité pour l'eau qui supporte des actions complémentaires, notamment sur l'économie de l'eau dans l'habitat social et la correction des héritages d'un développement non durable* ».

Le fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) sera en effet doté en 2002 de 83 millions d'euros (en progression de 7 %)¹. Ses recettes sont principalement constituées par le produit d'un prélèvement, dit de solidarité pour l'eau, acquitté par les six agences de l'eau (81,6 millions d'euros en 2002) et par des recettes diverses (1,8 million d'euros en 2002).

¹ Cf. article 15 du projet de loi de finances pour 2002.

La répartition de ce prélèvement en 2000 et en 2001 s'est établie de la façon suivante :

Répartition du prélèvement par agence pour 2000 et 2001

(en millions d'euros et %)

Agences de l'eau	Montant du prélèvement	Pourcentage du total	Taux de « retour » estimé pour 2000
Artois Picardie	5,8	7,7 %	11 %
Rhin Meuse	6,4	8,5 %	10 %
Adour Garonne	7,0	9,2 %	12 %
Loire Bretagne	12,1	15,9 %	22 %
Rhône Méditerranée Corse	17,6	23,0 %	22 %
Seine Normandie	27,2	35,7 %	22 %
Total	76,2	100 %	100 %

Source : ministère de l'environnement

Ces 76,2 millions d'euros ont représenté environ 4% des redevances perçues en 2000. Selon les engagements du ministère de l'environnement, ce pourcentage de prélèvement pourrait augmenter jusqu'à un maximum de 8 % avant 2008.

Le gouvernement a proposé dans l'article 15 du présent projet de loi de finances de porter le prélèvement sur les agences de 76,2 millions d'euros à 81,6 millions d'euros en 2002, soit une augmentation de 7 %. La clé de répartition de ce prélèvement entre les agences est inchangée.

Répartition du prélèvement par agence pour 2002

(en millions d'euros et %)

Agences de l'eau	Montant du prélèvement	Pourcentage du total
Artois Picardie	6,3	7,7 %
Rhin Meuse	6,9	8,5 %
Adour Garonne	7,5	9,2 %
Loire Bretagne	13,0	15,9 %
Rhône Méditerranée Corse	18,8	23,0 %
Seine Normandie	29,1	35,7 %
Total	81,6	100 %

Source : ministère de l'environnement

Comme en 2001, le produit du prélèvement sur les agences sera complété par la perception de recettes diverses à hauteur de 1,8 million d'euros provenant du paiement par des tiers de prestations dans le domaine de l'hydrométrie ou de la participation d'EDF dans le cadre du programme Saône-Rhin.

L'augmentation du prélèvement est justifiée par la mise en œuvre de **trois mesures nouvelles** :

- l'accompagnement financier de l'obligation de couverture des sols agricoles pendant la période de risques de lessivage sur certains bassins (mesure intégrée au plan Bretagne annoncé lors du CIADT du 9 juillet 2001) ;

- le développement des réseaux de mesure notamment pour les eaux littorales et souterraines (conformément à la directive du 23 octobre 2000) ;

- le développement de l'assainissement outre-mer.

Les crédits du FNSE

<i>En millions d'euros et %</i>	2000	<i>Engagements 2000</i>	2001
Péréquation et solidarité	31,7	95 %	36,4
Connaissance des données sur l'eau	26,5	94 %	24,4
Lutte contre les pollutions diffuses	10,7	87 %	12,7
Actions de sensibilisation	37,5	56 %	4,5
Installation du haut conseil	1,4	0 %	0
Total	76,2	89 %	78

Source : ministère de l'environnement

Les actions qui seront financées en 2002 sur le FNSE sont retracées dans le tableau suivant.

Actions prévues en 2001 et 2002

(en millions d'euros)

	2001	2002
Investissement	37	40,6
Investissement – Equipement pour l'acquisition de données	2,4	3,2
Subventions d'investissement	34,5	37,4
<i>- Restauration des rivières et des zones d'expansion des crues ; protection et restauration des zones humides ; plans migrants</i>	<i>19,1</i>	<i>19,2</i>
<i>- Réduction des pollutions diffuses</i>	<i>0,4</i>	<i>3,4</i>
<i>- Assainissement outre-mer</i>	<i>6,5</i>	<i>7,9</i>
<i>- Restauration des milieux dégradés</i>	<i>5,6</i>	<i>4,7</i>
<i>- Economies d'eau dans l'habitat collectif social</i>	<i>3,0</i>	<i>2,3</i>
Fonctionnement	41	42,8
Etudes et fonctionnement	24,9	23,4
<i>- Fonctionnement des instances contribuant à la mise en œuvre de la politique de l'eau</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<i>- Etudes, connaissance et données patrimoniales sur l'eau</i>	<i>24,4</i>	<i>22,6</i>
<i>- Formation, actions de coopération internationale</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>
Subventions de fonctionnement	16,2	19,4
<i>- Subventions de fonctionnement à divers établissements publics</i>	<i>8,2</i>	<i>8,2</i>
<i>- Subventions de fonctionnement aux associations, collectivités locales et territoriales et à d'autres organismes</i>	<i>7,9</i>	<i>7,8</i>
<i>- Subvention au CNASEA</i>	<i>0</i>	<i>3,4</i>
TOTAL	78	83,4

Source : projet de loi de finances pour 2002 – fascicule « comptes spéciaux du Trésor »

D. RECONDUCTION DES CRÉDITS DE LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES (397 MILLIONS D'EUROS, + 5 %)

En 2002, la direction des pollutions et des risques voit sa dotation portée à 397 millions d'euros, en augmentation de 5,4 % par rapport à 2001.

Evolution de l'agrégat « Prévention des pollutions et des risques » (2001-2002)

En euros et en %	Dotations 2001	Dotations 2002	Evolution
Dépenses ordinaires	277.341.502	322.948.089	+ 16,4 %
Titre III	18.301.504	13.295.065	- 27,4 %
Titre IV	259.039.998	309.653.024	+ 19,5 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	99.461.000	74.210.000	- 25,4 %
Titre V	11.188.000	5.988.000	- 46,5 %
Titre VI	88.273.000	68.222.000	- 22,7 %
Total DO + CP	376.802.502	397.156.089	+ 5,4 %
Dépenses en capital (autorisations de programme)	338.604.000	299.238.000	- 11,6 %
Titre V	15.931.000	13.372.000	- 13,8 %
Titre VI	322.673.000	285.506.000	- 11,5 %

Source : projet de loi de finances pour 2002

1. La prévention des risques naturels (30 millions d'euros)¹

Les crédits alloués à la politique de prévention des risques naturels augmentent de 104 % pour atteindre un budget de 30 millions d'euros afin notamment de poursuivre l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (7,6 millions d'euros, l'autre moitié du financement étant apportée par le fonds de prévention des risques naturels), l'information préventive (2,3 millions d'euros), la modernisation des systèmes de connaissance des risques d'avalanche (7,5 millions d'euros) et les travaux de prévention autres que les travaux de lutte contre les inondations (17,74 millions d'euros).

¹ Dépenses ordinaires et autorisations de programme.

2. La prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles (5,6 millions d'euros)

Les crédits de 5,6 millions d'euros¹ pour cette politique sont reconduits. 63 postes sont créés pour renforcer l'inspection des installations classées (50 dans les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement et 13 dans les directions des services vétérinaires)¹.

Les installations classées et leur contrôle

La protection de l'environnement contre les pollutions industrielles et agricoles est assurée principalement dans le cadre de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (désormais codifiée au titre I^{er} du livre V du code de l'environnement) et son décret d'application du 21 septembre 1977. Les installations classées, qui figurent dans une nomenclature définie par décret en Conseil d'Etat, sont soumises à autorisation ou à déclaration selon la gravité des dangers et inconvénients qu'elles présentent pour l'environnement. En 1999, on dénombrait 600.000 installations classées dont 64.587 soumises à autorisation.

Le contrôle des installations est assuré par l'inspection des installations classées. **26.122 inspections et visites de surveillance** (hors accidents et traitements des plaintes) **ont été effectuées en 1999**. L'inspection des installations classées est assurée par des inspecteurs qui appartiennent à plusieurs services : DRIRE pour la majorité des établissements industriels, services vétérinaires pour les établissements agricoles et les équarrissages. Pour les départements de Paris et de la petite couronne, l'inspection est assurée par le service technique de la préfecture de police. D'autres services tels que les directions départementales d'action sanitaire et sociale, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, les directions départementales de l'équipement ou les directions départementales d'incendie et de secours, assurent également ponctuellement des missions d'inspection pour certaines activités (déchets ménagers, installations viticoles, liquides inflammables).

Pour l'application de la législation relative aux installations classées, les inspecteurs peuvent prononcer des sanctions administratives. Pour 1999, ont été prononcés : 3.903 arrêtés de mises en demeure, 316 mesures de consignation, 202 arrêtés de suspension d'activité et 65 arrêtés de suppression ou de fermeture. En outre, 1.166 procès-verbaux ont été dressés.

Le gouvernement s'est fixé l'objectif de 45.000 inspections par an. Le ministre de l'environnement² a cependant reconnu que cet objectif était optimiste et que le gouvernement aurait du mal, en l'état actuel de l'organisation de ses services, à procéder à une telle augmentation (50 %) de ses inspections. **Il a reconnu que plusieurs parlementaires avaient constaté, dans leur circonscription, que de nombreuses installations ne faisaient l'objet d'aucune inspection, ou d'une inspection tous les douze mois, voire tous les quinze et même, dans certains endroits, d'une inspection tous les dix-huit mois.**

Source : ministère de l'environnement et JO Débats Assemblée nationale

¹ En outre, 100 postes supplémentaires ont été prévus par amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale à la suite de l'accident de Toulouse.

² In JO Débats Assemblée nationale 1^{ère} séance du 30 octobre 2001, p. 6868, 1^{ère} colonne.

3. La lutte contre le bruit (12,59 millions d'euros) et contre la pollution de l'air (23,3 millions d'euros)

12,59 millions d'euros (dépenses ordinaires et autorisations de programme) seront consacrés dans le budget pour 2002 à la lutte contre le bruit.

Le fonctionnement des réseaux de surveillance de la qualité de l'air mobilisera 17,4 millions d'euros dans le budget pour 2002 (+ 10,6 %) et près de 6 millions d'euros (dépenses ordinaires et autorisations de programme) seront affectés à la poursuite d'études et d'expertises de réduction des émissions de polluants.

4. Les dotations des établissements publics

a) L'ADEME (90 millions d'euros, - 11 %)

L'ADEME voit son budget de fonctionnement augmenter de 12 % à 29 millions d'euros.

En revanche les crédits de paiement (61 millions d'euros) et les autorisations de programme (250 millions d'euros) diminuent respectivement de 19 % et de 16 %.

Les crédits d'intervention de l'ADEME (2001-2002)

En milliers d'euros et évolution en %	AP 2001	AP 2002	CP 2001	CP 2002
Energie	44.668	80.600 + 80 %	8.644	14.783 + 71 %
Déchets ménagers et assimilés	157.665	92.178 - 42 %	30.508	16.906 - 45 %
Dépollution des sols	13.568	12.051 - 11 %	2.637	2.210 - 16 %
Ramassage des huiles	21.572	18.522 - 14 %	21.572	18.522 - 14 %
Isolation acoustique au voisinage des aéroports	24.316	17.067 - 30 %	4.711	3.130 - 34 %
Lutte contre la pollution atmosphérique	24.239	19.064 - 21 %	4.695	3.496 - 26 %
Surveillance de la qualité de l'air	11.487	10.534 - 8 %	2.226	1.933 - 13 %
Total	297.515	250.016 - 16 %	74.993	60.980 - 19 %

Source : projet de loi de finances pour 2002

Budget d'intervention de l'ADEME pour 2002

<i>En millions d'euros</i>	LFI 2002	Reports	Reports libres	Total
Autorisations de programme				
Industrie (ch. 62-92)	36,893			36,893
Recherche (ch. 62-92)	15,397			15,397
Environnement (ch. 67-30)	250,016	45,434	20,751	316,201
Total	302,306	45,434	20,751	368,491
Crédits de paiement (hors autres ressources)				
Industrie (ch. 62-92)	12,196			12,196
Recherche (ch. 62-92)	14,635			14,635
Environnement (ch. 67-30)	60,980	336,953		397,933
Total	87,811	336,953		427,764

Source : ADEME

En réponse à une question de votre rapporteur, le ministère indique que « les disponibilités prévisibles à fin 2001 dans les comptes de cet établissement lui permettront de faire face à l'ensemble de ses engagements ».

On remarquera que **41 % du budget 2002 sera consacré à l'intervention de l'ADEME dans le domaine de la gestion des déchets**. Il s'agit de poursuivre la mise en place du réseau d'installations de valorisation et de traitement nécessaire pour mettre en œuvre la politique de modernisation décidée en 1992 et dont l'échéance a été fixée au 1^{er} juillet 2002.

Une réponse insatisfaisante

Votre rapporteur spécial qui souhaitait connaître avec précision le bilan de la mise en décharge au regard de l'échéance du 1^{er} juillet 2002 a été quelque peu déçu de la réponse faite par le ministère : « le suivi de la part respective des différents modes de traitement des déchets permet de constater qu'en dépit de l'augmentation de la production des déchets, le volume global des déchets mis en décharge reste stable. A moins d'un an de l'échéance de 2002, il convient de considérer les efforts importants qui ont été réalisés en matière d'investissement pour la mise en place d'installations de traitement répondant aux exigences techniques et environnementales de la réglementation, ainsi que pour des installations de tri, de traitement biologique visant à réduire la mise en décharge ».

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

b) L'INERIS (24 millions d'euros, + 3 %)

La dotation pour 2002 de cet établissement public est portée à 19,2 millions d'euros en dépenses ordinaires (en augmentation de 6,7 %) et à un peu plus de 7 millions d'euros en autorisations de programme (soit une augmentation de 15 %). En revanche, **les crédits de paiement sont réduits de 9 % à moins de 5 millions d'euros.**¹

c) L'IPSN (242 millions d'euros, + 19 %)

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 protection des rayons ionisants (OPRI). Cet établissement est appelé à jouer un rôle accru d'étude et de conseil auprès des pouvoirs publics, tant en ce qui concerne les risques liés aux installations quand dans le domaine de la radioprotection.

Cet institut aura un budget de près de 242 millions d'euros, grâce notamment au transfert des 14 millions de l'office de protection des rayons ionisants en provenance du budget de l'emploi et de la solidarité, soit une augmentation de 19 %.

En revanche, si l'on fait abstraction du transfert des 14 millions, pour ne considérer que les crédits de l'ancien IPSN, **la dotation prévue régresse de 1,1 %.**

¹ Par amendement du gouvernement, l'Assemblée nationale a majoré ces crédits de 2.286.735 euros qui s'imputeront sur le chapitre 44-20 article 10 (subvention de fonctionnement de l'INERIS) ; et de 1.982.000 euros d'autorisations de programme et 595.000 euros de crédits de paiement qui seront imputés sur le chapitre 67-20 article 51 (subvention d'investissement de l'INERIS).

DEUXIÈME PARTIE

UN BUDGET-ALIBI : BEAUCOUP D'EFFETS D'ANNONCES, PEU DE RÉALISATIONS

Le bilan de la législature en matière de budget de l'environnement fait apparaître **beaucoup d'effets d'annonce au regard des réalisations concrètes.**

L'augmentation continue des crédits du budget de l'environnement s'est inscrite 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.

I. DES CRÉDITS SUR-ÉVALUÉS ET SOUS-CONSOMMÉS

Le vote par le Parlement des crédits du budget de l'environnement est tronqué : les crédits présentés sont chaque année gonflés et ne sont, *in fine*, que très peu consommés et reportés sur les années suivantes.

A. DES PROGRESSIONS MIRIFIQUES EN AFFICHAGE

Le ministère indique que les moyens mis à sa disposition entre 1997 et 2002 auront été multipliés par 2,7. **C'est plutôt une hausse -néanmoins remarquable- de 58 % qu'il faut retenir** et non pas de 170 % en raison des nombreux -et substantiels- changements de périmètre dont a bénéficié le ministère.

En effet, le ministère de l'environnement a bénéficié, au cours de la législature, de très nombreuses extensions de son périmètre d'action, qui ne correspondent donc pas à de véritables nouvelles actions en faveur de l'environnement mais à de simples re-découpages budgétaires :

- en 1999, la budgétisation des taxes affectées à l'ADEME à l'occasion de leur intégration dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) conduit à une augmentation du budget de l'environnement de **219 millions d'euros** ;

- en 2001, le transfert de l'IPSN en provenance du budget de l'industrie conduit à majorer le budget de l'environnement de **148 millions d'euros** ;

- en 2002 le transfert de l'OPRI en provenance du budget de la santé et de la solidarité gonfle le budget de **14 millions d'euros** supplémentaires.

Ce sont donc **381 millions d'euros** sur les 761 du budget pour 2002, **soit plus de 50 %**, qui résultent de simples modifications du périmètre budgétaire.

B. UNE SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DES CRÉDITS : LE VOTE DU BUDGET EST UN EXERCICE DE DUPES

Les taux de consommation du budget de l'environnement depuis 1997 ne cessent de diminuer pour atteindre en 2000 le pourcentage dérisoire de 47 %.

La « dégringolade » des taux de consommation des crédits du budget de l'environnement

	1997	1998	1999	2000
Taux de consommation	85 %	77 %	62 %	47 %

Source : Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000

En conséquence, **les reports de crédits** de 1999 sur 2000 représentent 37 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2000, et les crédits de 2000 reportés sur 2001 représentent 72 % des crédits ouverts en 2001 !

Le palmarès des reports de crédits 2000 sur 2001

- au chapitre 57-10 « fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles », les reports 2000 représentent **2.642 %** de la dotation initiale 2001 ;
- au chapitre 67-30 « agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) », les reports 2000 représentent **462 %** de la dotation initiale 2001 ;
- au chapitre 37-02 « instances consultatives et remboursements à divers établissements publics », les reports 2000 représentent **129 %** de la dotation initiale 2001 ;
- au chapitre 67-20 « protection de la nature et de l'environnement – subventions d'investissement », les reports 2000 représentent **120 %** de la dotation initiale 2001 ;
- au chapitre 57-20 « protection de la nature et de l'environnement – études, acquisitions et travaux d'investissement », les reports 2000 représentent **106 %** de la dotation initiale 2001 ;
- au chapitre 57-91 « équipement immobilier des services », les reports 2000 représentent **104 %** de la dotation initiale 2001.

Source : ministère de l'environnement - contrôle financier central

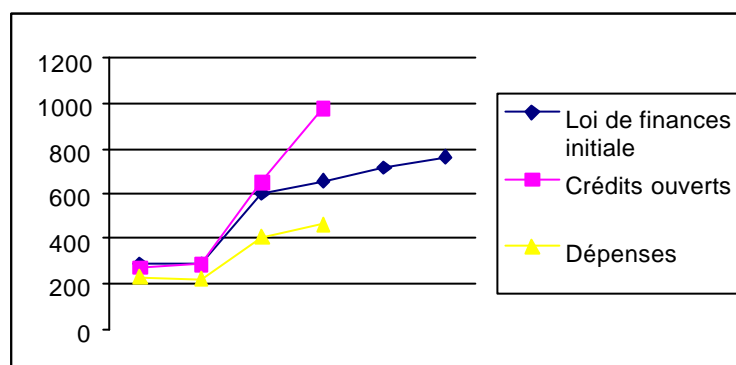
Cette situation s'explique en partie par **le montant des crédits de paiement de l'ADEME** qui se sont établis pour 1999 et 2000 à des niveaux sans commune mesure avec les besoins réels de l'établissement (*cf. infra*).

Néanmoins, la Cour des comptes dans son rapport précité indique que même sans tenir compte de l'ADEME **le taux de consommation des crédits demeure anormalement faible** (73 % pour 2000).

Millions d'euros et %	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Loi de finances initiale	285	290	603	656	716	761
Evolution / n-1	6,3 %	1,8 %	107,9 %	8,8 %	9,2 %	6,3 %
Crédits ouverts	271	287	651	979		
Evolution / n-1	1,1 %	5,9 %	126,8 %	50,4 %		
Dépenses	230	221	406	463		
Evolution / n-1	-3,0 %	-3,9 %	83,7 %	14,0 %		

Source : ministère de l'environnement

**Evolutions comparées
des crédits votés, des crédits disponibles et des crédits réellement dépensés
(1997-2002)**



La consommation des crédits 2001 du budget de l'environnement au 28 septembre 2001

Au 28 septembre 2001, les dépenses ordinaires disponibles pour 2001 (y compris reports ; annulations et gels¹ déduits) ont été engagées à 76 %. En revanche, s'agissant des crédits de paiement, seuls 23 % sont ordonnancés à cette date. Plusieurs chapitres des titres V et VI présentent un taux d'ordonnancement inférieur à 50 % :

- chapitre 67-30 « agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) » : **0,01 %**
- chapitre 57-91 « équipement immobilier des services » : **41 %**
- chapitre 67-20 « protection de la nature et de l'environnement – subv. d'investissement » : **46 %**

Source : ministère de l'environnement – contrôle financier central

La Cour des comptes explique ces taux de consommation anormalement bas par plusieurs facteurs :

¹ Environ 1,6 % des dépenses ordinaires ont fait l'objet d'une mesure de gel ou de mise en réserve.

- des retards dans les programmes,
- une refonte de la structure administrative du ministère qui a désorganisé les circuits habituels,
- un nombre élevé de dossiers rejetés pour des questions de forme,
- des crédits de paiement trop importants.

Elle distingue également des causes institutionnelles :

- un mauvais contrôle du ministère sur ses 350 ordonnateurs secondaires délégués qui relèvent le plus souvent d'autres ministères (équipement, agriculture, industrie principalement) ;
- une tutelle insuffisante sur ses établissements publics ;
- une formation administrative et comptable de ses propres agents insuffisante.

En réponse à une question de votre rapporteur spécial, **le ministère de l'environnement** a quant à lui expliqué la faiblesse de sa consommation de crédits par :

- des raisons conjoncturelles : la mise en place de la nouvelle direction dite D4E en milieu d'année, le manque de formation des agents fraîchement recrutés ;
- des raisons « politiques » (*sic*) : les crédits pléthoriques de l'ADEME ;
- des raisons structurelles : l'existence de 350 ordonnateurs secondaires délégués, l'absence d'outil de gestion adéquate notamment dans les DIREN, la croissance trop importante des moyens financiers au regard des moyens humains¹.

Le ministère s'est fixé comme objectif en matière d'efficacité de la gestion « *d'améliorer la gestion budgétaire et comptable* ». Il estime que « *la baisse du pourcentage de reports sur les crédits de fonctionnement reste à ce stade un critère d'amélioration de la gestion* ».

Taux de reports sur les crédits de fonctionnement – indicateur de résultats

1999	2000	2001*	2002*	2004*
5 %	14 %	7 %	05 %	5 %

* *prévisions.*

Source : projet de loi de finances pour 2002 – Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales du ministère de l'environnement

Cette faiblesse des taux de consommation, qui permet certes une réduction du déficit budgétaire de l'Etat en fin d'exercice, pose deux questions :

¹ *Rejoignant une remarque « touchante » du ministre lors de son audition par la commission des affaires économiques du Sénat : « il n'y avait pas assez d'agents pour dépenser l'argent » ...*

- d'une part, à quoi bon voter des progressions de crédits mirifiques si ces crédits ne sont pas consommés ? Le vote de crédits élevés n'est alors que pur affichage politique.

- d'autre part, le vote de tels montants de crédits qui *in fine* ne seront pas utilisés n'évince-t-il pas de la discussion budgétaire des dépenses qui auraient été peut-être plus utiles ou plus urgentes ?

Une adoption peu enthousiaste de ce budget par l'Assemblée nationale

Le budget de l'environnement pour 2002 n'a pas été adopté sans réserve par l'Assemblée nationale, et en particulier par sa commission des finances. Le compte-rendu de l'examen en commission de ce budget précise ainsi que « *M. Augustin Bonrepaux s'est interrogé sur la nécessité d'augmenter les crédits du ministère de l'environnement qui souffrent d'une sous-consommation chronique* ». Il a estimé qu'il convenait « *de s'interroger sur l'efficience de certains crédits* » ainsi que « *sur des gaspillages* ». M. Michel Suchod, rapporteur spécial, a indiqué qu'en dépit d'un certain nombre de problèmes « *et compte tenu de l'arrivée d'un nouveau ministre, il convenait, pour solde de tout compte, d'adopter cependant ce budget* ».

II. UN BILAN DÉCEVANT AU REGARD DES CRÉDITS VOTÉS

A. LA PRIORITÉ N° 1 DU MINISTÈRE N'A PAS ÉTÉ L'ENVIRONNEMENT MAIS L'EMPLOI PUBLIC !

Depuis 1997, le ministère a bénéficié d'une progression de 41 % de ses effectifs (près de 1.000 emplois supplémentaires) principalement affectés aux services centraux avec notamment la création de la D4E, de l'IGE, etc. Sur cette même période, les moyens de fonctionnement augmenté de 86 %.

Le discours officiel du ministère : à la poursuite du « ministère de plein exercice »

« L'augmentation continue du budget consacré au « soutien aux politiques environnementales » sur la période s'explique par la montée en puissance des question environnementales au plan international et dans l'opinion publique. La modernisation et l'augmentation des moyens tant sur le plan humain qu'en matière de fonctionnement ont de ce fait été rendues nécessaires. La poursuite de cette modernisation passe par une professionnalisation des agents, l'amélioration du pyramidage et le renforcement des effectifs. Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement s'affirme ainsi comme un ministère de plein exercice. Le renforcement des missions transversales doit permettre de renforcer le socle du ministère et le soutien aux politiques environnementales. »

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

L'emploi est présenté depuis plusieurs années comme la priorité n° 1 du ministère, avant tout autre objectif de nature environnementale. Le ministre lui-même l'a très clairement indiqué lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi à l'Assemblée nationale : « **La première (des) priorités**

c'est, bien sûr, l'emploi »¹. Et il ajoute plus loin, « *la dépense budgétaire n'est, bien évidemment, pas le seul aspect de la politique environnementale du gouvernement* » ...

La croissance des effectifs budgétaires du ministre de l'environnement

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Effectifs	2378	2412	2551	2760	3060	3374
Progression (en %)		+ 1,4 %	+ 5,8 %	+ 8,2 %	+ 10,9 %	+ 10,3 %

Source : dossier de presse du projet de loi de finances pour 2002

Votre rapporteur spécial estime :

- que **le renforcement des moyens de fonctionnement du ministère ne saurait constituer un objectif en soi, ni a fortiori l'objectif premier du ministère,**

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

- que **cet effort aurait dû porter principalement sur les services déconcentrés** (mise à niveau des DIREN, renforcement de l'inspection des installations classées) et non pas sur les services centraux ;

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

Pour mémoire, il faut rappeler que le ministère de l'environnement ne représente **qu'un quart des dépenses** de protection de la nature et de l'environnement **des différents départements ministériels**.

Répartition des dépenses de protection de la nature et de l'environnement prévues pour 2002

Département ministériel	Dépenses 2002	Pourcentage
-------------------------	---------------	-------------

¹ In JO Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 30 octobre 2001, p. 6865, 1^{ère} colonne.

Agriculture et pêche	374,75	12%
Aménagement du territoire et environnement	761,29	25%
Emploi et solidarité	278,75	9%
Equipement, transports et logement	680,75	22%
Recherche	504,5	16%
Défense	500,58	16%
Autres	123,16	4%
TOTAL	3100,62	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2002

B. LA RECENRALISATION RAMPANTE DE LA POLITIQUE DE L'EAU

1. Un financement hypocrite de la politique de l'eau

a) Faire payer par les agences la politique de l'eau du ministère

L'instauration du FNSE permet de faire payer la politique de la direction de l'eau par les agences de l'eau. Les crédits de la direction de l'eau ont été réduits drastiquement (- 23 %) alors que le prélèvement du FNSE sur les agences a été revalorisé (+ 7 %). Le ministère a lui-même indiqué que « *la forte diminution qui affecte la protection de l'eau et des milieux aquatiques est compensée par l'augmentation des crédits inscrits au fonds national de solidarité pour l'eau* ».

Le FNSE a vocation à financer des actions de péréquation entre bassins et à renforcer les moyens de l'Etat dans le domaine de la politique de l'eau. Cette définition ne conduit toutefois pas à un partage très clair, en dépit d'une « clarification » censée être intervenue dans la loi de finances initiale pour 2001, entre les dépenses qui relèvent du FNSE et celles qui doivent s'imputer sur le budget général.

Votre rapporteur spécial avait déjà dénoncé une répartition des dépenses peu claire entre le budget de la direction de l'eau et le FNSE et dont le critère objectif était inconnu. Ce partage flou des dépenses fait du FNSE la **variable d'ajustement du budget de la direction de l'eau**. En 2002, dans un contexte de réduction des moyens budgétaires votés dans le cadre du présent projet de loi de finances pour la direction de l'eau, le FNSE va représenter plus de 70 % des ressources de cette direction.

Le FNSE fournit l'essentiel des moyens de la direction de l'eau

<i>en millions d'euros et en %</i>	2000	2001	2002

Montant du FNSE	78	78	83,4
Autres moyens de la direction de l'eau	36	43	33
Total	114	121	116,4
FNSE / Total	68,4 %	64,5 %	71,6 %

Source : projet de loi de finances pour 2002

Il paraîtrait légitime que l'Etat assume sur son propre budget général les dépenses qui lui incombent au titre de ses missions régaliennes et des actions de solidarité et que le compte spécial du Trésor ne finance que des actions d'intérêt commun aux agences.

Le partage flou des dépenses a également été dénoncé par la Cour des comptes

« La Cour constate que la distinction entre les dépenses qui relèvent respectivement du budget général et du FNSE n'est pas claire. Les limites de compétence entre le budget général et le FNSE ont semble-t-il donné lieu à des interprétations divergentes et évolutives. On peut se demander, plus généralement, si les actions de solidarité dans le domaine de l'eau qui, selon les termes de la loi de finances pour 2000, définissent le périmètre d'activité du FNSE, ne devraient pas plutôt toutes relever du budget général. L'affectation à ce dernier du prélèvement sur les agences de bassin aurait sans doute permis de financer des dépenses plus urgentes ».

Source : rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000

b) Des crédits sous-consommés

La gestion des crédits **en 2000** a entraîné des reports très importants sur 2001 (14,8 millions d'euros soit près de 20 % de la dotation initiale). L'importance de ces reports, liée à des engagements de crédits tardifs, s'explique principalement par la mise en place de nouvelles procédures au cours de l'année 2000, notamment pour des politiques récentes qui nécessitaient la parution de textes spécifiques (programme d'incitation aux économies d'eau dans l'habitat collectif social, lutte contre les pesticides). La gestion 2000 se caractérise également par un taux de consommation extrêmement faible : 27 % au total mais seulement 4 % pour les crédits d'investissement.

La sous-consommation des crédits a également été critiquée par la Cour des comptes

« Le taux de consommation globale est de 29 % et il est seulement de 4 % pour les crédits d'équipement. Les procédures administratives nécessaires pour que ces crédits soient utilisés par les services déconcentrés ont été lentes, le ministère ne s'y étant pas préparé suffisamment tôt. Les dépenses sont notamment très faibles pour les mesures nouvelles qui n'étaient pas financées auparavant par le ministère (à travers notamment les fonds de concours

des agences de bassin) telles que la réduction des pollutions diffuses ou la restauration des milieux dégradés. On peut ainsi s'interroger sur l'affectation des prélèvements sur les agences à un compte spécial du Trésor plutôt qu'au budget général (pas nécessairement en faveur de l'environnement) où ils auraient pu financer des dépenses plus urgentes. »

Source : rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2002

La gestion des crédits 2001 n'est guère plus flatteuse : le taux de consommation à la fin du mois de septembre 2001 s'établit à 11 % et 1 % seulement en investissement. Les taux d'ordonnancement sont un peu plus élevés : 46 % pour l'ensemble du fonds et 8 % seulement pour les dépenses d'investissement.

Consommation des crédits 2001 (au 28 septembre 2001)

<i>En francs</i>	LFI	Reports	Disponible (2)	Ordonné (1)	(1)/(2)
Chapitre 6	16 000 000	14 079 059	30 079 059	12 096 801	40,2%
Chapitre 7	226 590 000	264 968 358	491 558 358 ¹	31 086 393	6,3%
Total investissement	242 590 000	279 047 417	521 637 417	43 183 194	8,3%
Chapitre 8	163 340 000	59 407 398	222 747 398 ²	145 368 254	65,3%
Chapitre 9	106 070 000	16 126 486	122 196 486	110 058 108	90,1%
Chapitre 10	0	3 125 196	3 125 196	0	0,0%
Chapitre 11	0	0	0	0	
Chapitre 12	0	0	0	0	
Total fonctionnement	269 410 000	78 659 080	348 069 080	255 426 362	73,4%
Total	512 000 000	357 706 497	869 706 497	400 794 616	46,1%

Source : ministère de l'environnement – contrôle financier central

Cette faiblesse des taux de consommation des crédits du FNSE a déclenché un débat lors de la première lecture du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale. Notre collègue député Didier Migaud, rapporteur général du budget a indiqué : « *quand on regarde le taux de consommation des crédits, on voit bien qu'il y a un problème* »³ ... Le gouvernement a indiqué, en réponse, que des instructions avaient été données pour que l'exercice de programmation des crédits déconcentrés soit avancé et

¹ Sur ce total, 9 millions de francs ont été gelés.

² Sur ce total, 3 millions de francs ont été gelés.

³ In JO Débats Assemblée nationale - Année 2001 n° 62 (deuxième séance du vendredi 19 octobre 2001, p. 6334).

pour que soient privilégiés les régions et les départements où la consommation des crédits est la plus importante.

C'est pour ces deux raisons (absence de définition des dépenses, sous-consommation) que le Sénat a supprimé l'article 15 du présent projet de loi de finances et proposé d'instituer une « année blanche » en matière de prélèvement sur les agences de l'eau, d'autant que le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau doit être l'occasion de reposer ces questions et de leur trouver des réponses plus adaptées pour les prochaines années.

2. Le projet de loi sur l'eau soulève des inquiétudes

Le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau est devenu l'arlésienne de l'ordre du jour parlementaire : toujours annoncé, aucune date n'est à ce jour fixée pour son examen en première lecture par l'Assemblée nationale.

Ce projet de loi comportera trois grands volets :

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

Mettre fin à l'inconstitutionnalité 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 Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de cet article.

Il est également prévu que le Parlement fixe 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 propose également :

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

2- Le projet de loi prévoit 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 doit permettre la **mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau**.

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 (...) ».

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 re-centralisation de la politique de l'eau au profit de l'Etat et au détriment tant des agences de l'eau que des collectivités locales.

Il souhaite également mettre en garde le gouvernement 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.

C. LA DÉCOUVERTE TARDIVE D'UNE NOUVELLE PRIORITÉ : LA PRÉVENTION DES RISQUES INDUSTRIELS

« Après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse : la prévention des risques industriels est une priorité nationale » indique le communiqué de presse du ministère de l'environnement en date du 1^{er} octobre 2001.

Votre rapporteur spécial s'est penché sur les données budgétaires pour vérifier si cette priorité était conjoncturelle ou si elle avait bien constitué un axe de prévention du ministère dans les années précédentes.

Il n'a pu que constater, s'agissant des crédits votés, que la prévention des risques industriels était le « **parent pauvre** » des politiques menées par le ministère : dans un contexte de très forte progression générale du budget, les dotations relatives à la prévention des risques industriels n'étaient, bien souvent, que reconduites d'année en année.

Crédits votés pour la prévention des risques industriels (2000-2002)

<i>En milliers d'euros</i>	2000	2001	2002
Titre III	1.569	1.569	1.569
Titre IV (INERIS ; pour partie)	16.420	18.007	19.209
Titre V (en autorisations de programme)	1.326	1.326	869
Titre VI (en autorisations de programme)	4.712	2.236	7.622

Source : ministère de l'environnement

En outre, en termes de consommation des crédits, on remarque que le chapitre 57-20 article 50 « Etudes, acquisitions et travaux d'investissement » affiche un taux de consommation relativement faible : 53,4 % en 1999 et 65,1 % en 2001.

Si l'on considère également les emplois qui sont affectés au contrôle des installations classées on s'aperçoit qu'ils ont également moins profité que l'administration centrale des créations d'emplois prévues pour l'ensemble du

ministère : la part relative des effectifs affectés dans les DRIRE par rapport à l'effectif total du ministère a régressé de plus de 39 % des effectifs totaux en 1998 à moins de 36 % en 2001.

En outre, on peut s'étonner de la décision du gouvernement qui a fait passer de 63 à 163 les créations de postes pour l'inspection des installations classées (+ 159 % pour les créations de postes, + 19 % pour les effectifs de l'inspection des installations classées inscrits au budget de l'environnement) suite à la catastrophe de Toulouse : **les besoins initiaux étaient-ils à ce point mal calibrés ?**

D. LA POURSUITE DE « L'OPÉRATION VÉRITÉ » SUR LES CRÉDITS DE L'ADEME

Votre rapporteur spécial a publié en mars 2001 un rapport d'information sur l'ADEME¹ qui a notamment dénoncé une gestion très politique des crédits de l'établissement².

Un nouvel exemple en a d'ailleurs été donné avec les autorisations de programme supplémentaires votées par le Sénat sous forme d'amendement gouvernemental au budget pour 2000 –pour permettre à l'ADEME de faire face à ses projets en matière de déchets ménagers- et qui finalement n'ont pas été consommées. Votre rapporteur spécial estime qu'il s'agissait là uniquement d'une manœuvre politique du gouvernement destinée à calmer l'inquiétude des parlementaires quant à l'avenir de l'ADEME.

¹ « Ademe : la grande illusion », rapport du Sénat n° 236 (2000-2001).

² Ce travail a notamment été salué par notre collègue député Michel Suchod, dans son rapport précité. Il a notamment estimé que « le rapport de M. Philippe Adnot, sénateur, honorait le débat démocratique ».

La Cour des comptes a confirmé les analyses faites par votre rapporteur spécial s'agissant notamment de l'ampleur de la trésorerie de l'ADEME et du décalage entre les crédits qui lui ont été votés et ses besoins.

La Cour des comptes a confirmé cette analyse de votre rapporteur spécial

« Le montant de subvention à l'Ademe disponible au budget 2000 de l'environnement s'est élevé à 2.735 MF (417 ME), y compris les reports, contre 1.787 MF (272ME) en 1999. Sur ce montant, seuls 510 MF (78 ME) ont été versés. L'Ademe a utilisé sur ces crédits 289 MF (44 ME), après prise en compte des reports de crédits non utilisés dont elle disposait de l'exercice précédent. Elle bénéficie par ailleurs d'une trésorerie disponible de 1.637 MF (250 ME) pour régler les dépenses induites par les opérations lancées avant le 1^{er} janvier 1999 et financées par le produit de ses anciennes taxes affectées. La trésorerie abondante de l'Ademe procède de certaines difficultés de mise en œuvre de ses politiques, mais aussi des modalités de financement retenues à l'occasion de la création de la TGAP qui ont conduit à accorder à l'agence des moyens de paiement supérieurs au rythme normal de leur consommation. »

Source : rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000

Le ministère de l'environnement lui-même n'est pas loin de reconnaître la gestion très politique des crédits de l'ADEME lorsqu'il range, dans une réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, l'explication de la non-consommation des crédits de l'ADEME dans la catégorie des causes « politiques ».

Votre rapporteur spécial souhaite faire **trois observations** :

- il estime que **les « opérations vérités »** intervenues sur les crédits de paiement de l'ADEME **en 2001 et en 2002 ont été tardives** ;

- il considère qu'avec **la réforme de la TGAP le financement des 35 heures a gagné quelques 219 millions d'euros qui auparavant étaient directement fléchés vers des actions environnementales** ;

-il craint que **les fortes hausses de besoins de paiement** de l'établissement, prévues pour 2003 ou 2004 ne soient **plus difficiles à obtenir** de la direction du budget que ne l'a été l'affectation de la TGAP aux 35 heures ...

Le prochain gouvernement sera en effet amené dans les prochains budgets à abonder très fortement la dotation budgétaire de l'ADEME pour lui permettre de faire face à ses engagements, notamment dans le domaine des déchets : il s'agit là d'une petite « bombe budgétaire ». Le produit de la TGAP ayant été affectée à une dépense pérenne (le financement des 35 heures), il faudra donc trouver une nouvelle ressource (ou de nouvelles économies budgétaires) pour financer l'ADEME dans les prochaines années.

Toutefois, votre rapporteur spécial note **quelques sujets de satisfaction** notamment dans les progrès accomplis par l'ADEME en termes d'organisation, dans la foulée des rapports de votre rapporteur spécial et de l'inspection générale des finances :

- un contrat d'objectifs a été signé entre l'ADEME et l'Etat le 19 juin 2001 ;
- un règlement des marchés a été approuvé (séance du conseil d'administration du 16 novembre 2001) ;
- une inspection générale de l'établissement s'est constituée (elle a été présentée au comité d'entreprise du 15 novembre 2001) ;
- l'amélioration de la gestion du portefeuille de projets s'est poursuivie.

TROISIÈME PARTIE

LE GOUVERNEMENT N'EST PAS PARVENU À METTRE EN PLACE UNE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE COHÉRENTE

Le bilan de législature en matière de fiscalité «écologique» est moins que brillant au regard des objectifs que le gouvernement s'était lui-même fixés¹.

I. TGAP : COUP D'ARRÊT BRUTAL EN 2000

La TGAP, créée par la loi de finances pour 1999 par intégration des taxes parafiscales perçues par l'ADEME, semblait présenter quelques aspects positifs : il s'agissait de simplifier le système fiscal environnemental ; il s'agissait aussi, en remplaçant des taxes parafiscales par des impôts, de renforcer le contrôle parlementaire et de rendre moins rigide le financement de l'ADEME en déconnectant le produit des taxes des besoins à financer, cela devait permettre aussi de réduire la trésorerie dormante de l'ADEME.

Mais la TGAP a beaucoup déçu :

- elle n'a rien simplifié : quelques taxes ont été regroupées sous le vocable TGAP (six taxes seulement), le gouvernement a surtout cherché à créer de nouvelles taxes, sur les lessives, les granulats, les produits phytosanitaires, etc.

- son affectation au financement des 35 heures en a fait un impôt de rendement et non pas un impôt environnemental ; le produit de la TGAP, s'il ne contraint plus les capacités d'investissement de dépollution est aujourd'hui conditionné par les besoins de la coûteuse politique des 35 heures ; on a assisté à une confiscation des ressources environnementales ;

- le financement de l'ADEME est resté en 1999 et 2000 tout aussi aberrant avec des réserves de crédits inutilisés astronomiques : on rappellerai que l'ADEME n'a consommé que 20 % de ses crédits disponibles en 2000 ; et cela a permis au gouvernement de faire passer le budget de l'environnement pour un budget prioritaire grâce à l'intégration des subventions budgétaires à l'ADEME (qui ont remplacé le produit des taxes affectées).

¹ Notre collègue député Michel Suchod s'en plaint dans son rapport sur le budget de l'environnement pour 2002, Assemblée nationale Xie législature, n° 3320 annexe 7 : « Malheureusement, l'absence de réforme de la fiscalité de l'environnement ne laisse pas augurer d'une politique plus volontariste ».

Votre rapporteur se réjouit de l'annulation par le Conseil constitutionnel en décembre 2000 du projet d'extension de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie des entreprises, suite à la saisine du Conseil par les sénateurs.

Il avait dénoncé dans son rapport sur le budget pour 2001, les travers anticonstitutionnels et surtout anti-économiques de cette taxe.

Abandon de l'éco-taxe : la réponse du ministère

« Dans le contexte macro-économique marqué par une incertitude accrue des prévisions de croissance le gouvernement a jugé inopportun d'introduire en 2002 des mesures fiscales qui auraient pu être ressenties comme un impôt supplémentaire. (...) Dans ces conditions, il a été jugé préférable de privilégier, au titre des mesures fiscales 2002, la consolidation de notre dispositif de mesures d'incitations positives à la réduction des dépenses de consommation d'énergie, notamment en faveur des ménages, sous forme de crédits d'impôts, d'incitations budgétaires à s'équiper ou à utiliser des véhicules ou des carburants non polluants et à s'équiper de dispositifs permettant d'économiser les énergies renouvelables. »

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

II. LES REDEVANCES DES AGENCES DE L'EAU EN ATTENTE DE RÉFORME

Les redevances des agences de l'eau sont actuellement inconstitutionnelles. Le gouvernement a élaboré un projet de loi qui vise à prévoir que le Parlement fixera désormais leur assiette et encadrera leur taux (conformément à l'article 34 de la Constitution) mais **ce projet de loi n'a toujours pas été examiné par le Parlement.**

Ce projet de loi portant réforme de la politique de l'eau propose divers aménagements des redevances existantes mais aussi la création de deux redevances supplémentaires :

- l'une sur la modification du régime des eaux superficielles (l'assiette de cette redevance prendrait en compte l'imperméabilisation des sols) ;
- l'autre sur les excédents d'azote des exploitations agricoles (dont l'assiette serait constituée par le solde du bilan entrées-sorties d'azote).

En particulier sur cette deuxième redevance, votre rapporteur spécial s'inquiète des conditions pratiques de mise en œuvre de ces redevances, notamment pour les agriculteurs. Il met donc le gouvernement en garde contre un dispositif d'une complexité sans égale.

III. MESURETTES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ DES VÉHICULES

Les mesures fiscales environnementales prévues dans le projet de loi de finances pour 2002 n'ont rien de révolutionnaire : il s'agit le plus souvent de reconduction ou d'extension de dispositifs incitatifs, quand il ne s'agit pas tout simplement de dispositifs aux effets réels quasi-nuls.

Les mesures fiscales du PLF 2002

1- le crédit d'impôt dont peuvent bénéficier 15 % des dépenses payées pour l'acquisition et l'installation par les particuliers d'équipements au taux plein de TVA et destinés à la maîtrise d'énergie sera reconduit ; son plafond sera relevé pour passer, par exemple pour une personne seule, à 4.000 euros ; en outre, la mesure sera étendue aux dépenses payées pour l'acquisition de matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation de chauffage qui bénéficient déjà d'un taux réduit de TVA ;

2- le dispositif autorisant un amortissement exceptionnel de douze mois en faveur des matériels destinés à économiser l'énergie et des équipements de production d'énergies renouvelables sera prorogé pour quatre ans ;

3- le dispositif de réduction de la base des impôts locaux pour les investissements antipollution ou économisant l'énergie sera amélioré ;

4- les bailleurs de locaux professionnels ou commerciaux pourront déduire les travaux de désamiantage de leur revenus fonciers ;

5- le crédit d'impôt de 1.525 euros pour l'acquisition par un particulier d'un véhicule neuf électrique hybride ou fonctionnant au GPL est reconduit et étendu à l'acquisition d'un véhicule neuf fonctionnant au GNV ; le crédit d'impôt sera porté à 2.300 euros lorsque l'acquisition d'un véhicule propre s'accompagnera de la destruction d'une voiture particulière immatriculée avant le 1^{er} janvier 1992 (date d'entrée en vigueur de disposer de pots catalytiques sur les voitures neuves).

Votre rapporteur spécial estime que ces mesures n'ont qu'un impact très réduit sur le phénomène de l'effet de serre : ce n'est pas sur le flux de véhicules qu'il convenait de faire peser l'effort, mais bien sur le stock et notamment sur les véhicules anciens qui sont à l'origine de la majeure partie des pollutions.

Il regrette que le gouvernement n'ait pris aucune initiative majeure en matière de composition des carburants.

CONCLUSION

Tout au long de la législature, le budget de l'environnement a été considéré comme « prioritaire ».

La conduite d'une telle politique « prioritaire » par le gouvernement est inquiétante : elle semble n'avoir été prioritaire que dans les annonces de hausses de crédits et les créations d'emplois.

Quelles ont été les réalisations du gouvernement en matière d'environnement sur cette période de cinq ans ?

Les indicateurs d'objectifs et de résultats qui font leur apparition cette année dans le « bleu budgétaire » permettent d'évaluer certains résultats quantifiables des politiques menées. Votre rapporteur spécial salue l'introduction de ces indicateurs qui constituent une information intéressante.

Toutefois, et même si ce n'est pas le cas pour tous, certains de ces indicateurs démontrent **un dynamisme tout relatif avec des progressions minimes des objectifs depuis 1999, les « sauts quantitatifs » étant repoussés à la prochaine législature.**

Quelques indicateurs de résultats et d'objectifs peu dynamiques

	1999	2000	2001	2002	2004
Départements couverts par les conservatoires botaniques nationaux	76	76	76	95	98
Hectares protégés dans les zones centrales des parcs nationaux	371.246	371.246	371.246	371.246	520.000
Hectares protégés par le conservatoire du littoral	60.000	60.600	60.600	65.000	70.000
Capteurs de la qualité de l'air installés (objectif : 4000)	2200	2200	2300	2400	3000
Plans de protection de l'atmosphère approuvés (objectif : 30)	0	0	0	1	30
Arrêtés complémentaires relatifs aux installations classées (objectif : 5.700)	2.800	3.200	3.200	3.300	4.500
Inspections des installations classées (objectif : 45.000)	30.000	33.000	33.000	33.000	45.000
Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (objectif : 24)	8	11	11	13	22
Commissions locales d'information et de surveillance (objectif : 1.000)	210	294	316	316	

Source : projet de loi de finances pour 2002 et compte-rendu de gestion budgétaire 2000

La TGAP finance les 35 heures, la prévention des risques industriels est redécouverte par le gouvernement quand une usine explose, le projet de loi sur l'eau ne connaîtra peut-être pas même une première lecture avant la fin de la session, etc.

Le budget de l'environnement a été multiplié par trois pendant la législature mais les actions environnementales n'ont pas été trois fois plus efficaces, loin s'en faut.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS A TITRE RECONDUCTIBLE

A la suite de la catastrophe de Toulouse en septembre 2001 (explosion de l'usine AZF), le gouvernement a majoré les crédits du budget de l'environnement avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale :

- **5,37 millions d'euros** de dépenses ordinaires supplémentaires ont été prévus au **titre III** afin de renforcer de cent emplois supplémentaires les effectifs chargés au sein des DRIRE de l'inspection des installations classées et afin de généraliser les comités locaux de prévention des risques ; les crédits sont répartis de la manière suivante :

.2.404.385 euros au chapitre 31-90 article 51 « Rémunération des personnels - Services déconcentrés. Inspection des installations classées » ;

.489.440 euros au chapitre 31-94 article 51 « Indemnités et allocations diverses - Services déconcentrés. Inspections des installations classées » ;

.264.528 euros au chapitre 33-90 article 51 « Cotisations sociales. Parts de l'Etat – Services déconcentrés. Inspection des installations classées »

.123.093 euros au chapitre 33-91 article 51 « Prestations sociales versées par l'Etat – Services déconcentrés. Inspection des installations classées »

.1.326.306 euros au chapitre 34-98 article 09 « Moyens de fonctionnement des services – Inspection des installations classées »

.762.245 euros au chapitre 34-98 article 60 « Moyens de fonctionnement des services – Prévention des pollutions et des risques. Dépenses spécifiques : crédits déconcentrés »

- **2,29 millions d'euros** de dépenses ordinaires supplémentaires ont été prévus au **titre IV** afin de renforcer les moyens de l'INERIS (avec notamment la création de douze postes supplémentaires) ; ces crédits (2.286.735 euros) s'imputeront sur le chapitre 44-20 article 10 « Subventions à divers organismes – Institut national de l'environnement industriel et des risques » ;

- **1,98 million d'euros** d'autorisations de programme supplémentaires et **0,6 million d'euros** de crédits de paiement supplémentaires ont été prévus au **titre VI** afin de renforcer les moyens d'expertise de l'INERIS ; ces crédits (1.982.000 euros d'autorisations de programme et 595.000 euros de crédits de

paiement) seront imputés sur le chapitre 67-20 article 51 «Protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement – Institut national de l'environnement industriel et des risques ».

En outre, à la suite de la réforme des fonds spéciaux adoptée à l'occasion de l'examen du budget des Services généraux du Premier ministre, le gouvernement a majoré les crédits du **titre III** de **416.385 euros** dont 369,888 euros sur le chapitre indemnitaire 31-94 article 10 « indemnités et allocations diverses – cabinet du ministre » et 46,497 euros sur le chapitre de fonctionnement 34-98 article 20 « moyens de fonctionnement des services – administration centrale ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

Par ailleurs, deux chapitres ont vu leurs dotations majorées, à titre non reconductible, de la façon suivante :

* **694.900 euros sur le chapitre 44-10** « protection de la nature et de l'environnement » dont 44.200 euros sur l'article 05 « évaluation environnementale et économie : crédits déconcentrés », 7.600 euros sur l'article 06 « évaluation environnementale et économie : crédits non déconcentrés », 32.800 euros sur l'article 10 « fonds de gestion des milieux naturels : crédits non déconcentrés », 10.600 euros sur l'article 20 « protection de la nature, sites et paysages : crédits non déconcentrés », 3.000 euros sur l'article 37 « gestion des eaux et des milieux aquatiques : crédits déconcentrés », 505.200 euros sur l'article 40 protection de la nature, sites et paysages : crédits déconcentrés », 61.000 euros sur l'article 60 « fonds de gestion des milieux naturels : crédits déconcentrés » et 30.500 euros sur l'article 80 « prévention des pollutions et des risques : crédits déconcentrés » ;

* **463.000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement sur le chapitre 67-20** « protection de la nature et de l'environnement - subventions d'investissement » dont 6.000 euros sur l'article 20 « protection des lieux habités contre les inondations en métropole et en outre-mer », 162.000 euros sur l'article 40 « prévention des pollutions et des risques, nuisances urbaines, éco-produit et bruit », 240.000 euros sur l'article 60 « protection de la nature, sites et paysages » et 55.000 euros sur l'article 70 « fonds de gestion des milieux naturels ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 30 novembre 2001 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 2002**, sur le rapport de M. **Philippe Adnot, rapporteur spécial**.

A titre liminaire, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il ne fallait pas juger un budget sur la seule progression affichée de ses crédits, mais sur la réalité de ces moyens supplémentaires et sur l'utilisation qui en était faite en cours de gestion.

S'agissant du budget de l'environnement pour 2002, il a indiqué que, compte tenu d'un transfert de 14 millions d'euros, sa progression réelle n'était pas de 6,3 % par rapport à 2001, mais de 4 %. Il s'est inquiété du très faible taux de consommation des crédits de ce budget : si 85 % de ces crédits étaient consommés en 1997, ils n'étaient plus que 47 % en 2000.

Il a critiqué la priorité donnée par le ministère au « renforcement de son socle » qui se traduit par des effectifs croissants (+ 42 % depuis 1997, soit mille emplois supplémentaires) et des moyens de fonctionnement en très forte progression (+ 86 % depuis 1997). Il a estimé que la voie du transfert d'emplois aurait été meilleure et moins coûteuse. Pour 2002, sur les 300 créations nettes d'emplois prévues, il a indiqué que la moitié avait pour vocation de permettre un passage en douceur aux 35 heures, contrairement aux engagements du Gouvernement sur la stabilité des emplois publics.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, s'est inquiété de la réduction des crédits affectés à la politique de l'eau et a estimé que le fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), abondé par les agences de l'eau, ne pouvait se substituer à l'effort financier du budget de l'Etat pour des dépenses régaliennes en matière de politique de l'eau et des dépenses de solidarité.

S'agissant de la politique de prévention des risques industriels, il a regretté que le Gouvernement en fasse tardivement –après la catastrophe de Toulouse– l'une de ses priorités budgétaires, rappelant qu'au regard des augmentations de crédits et d'effectifs que le budget de l'environnement avait connues ces dernières années, les dotations de cette politique demeuraient faibles.

S'agissant enfin des crédits de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui diminuent, en intervention, pour la deuxième année consécutive, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a rappelé les principales conclusions de son rapport d'information publié en mars 2001. Il a déploré que l'instauration de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ait conduit à détourner plusieurs millions d'euros de crédits qui auparavant servaient des actions environnementales et qui aujourd'hui participent au financement des 35 heures. Il a estimé que l'ADEME aurait

vraisemblablement besoin, l'an prochain ou l'année suivante, des crédits dont elle avait été dépouillée en 2001 et en 2002 et qu'il lui sera alors plus difficile de les récupérer.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, a indiqué qu'il partageait les analyses du rapporteur spécial. Il s'est dit inquiet de l'évolution pour 2002 des crédits destinés à la prévention contre les inondations, à la remise aux normes des bâtiments d'élevage, aux paysages et notamment aux opérations dites « grands sites ». Il a attiré l'attention de la commission sur la situation du conservatoire du littoral qui a fait l'objet de deux rapports en 2001, l'un de la Cour des Comptes et l'autre de M. Louis Le Penec, sénateur, nommé parlementaire en mission par le Premier ministre.

M. Jacques Oudin a partagé les réserves du rapporteur spécial sur le FNSE. Il a en outre tenu à souligner que la France avait été condamnée à plusieurs reprises en 2001 au titre de sa politique de l'environnement (et notamment en mars 2001 par la Cour de justice des communautés européennes pour non transposition d'une directive de 1991 sur les nitrates).

M. Alain Lambert, président, a souhaité connaître le détail des annonces faites par le Premier ministre à la suite de la catastrophe de Toulouse, ainsi que leurs implications budgétaires pour 2002. Il a également souhaité avoir des précisions sur le passage aux 35 heures au ministère de l'environnement.

En réponse, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a indiqué que les différentes mesures annoncées par le Gouvernement suite à la catastrophe de l'usine AZF (création de 100 emplois pour l'inspection des installations classées, renforcement des moyens de l'institut national de l'environnement industriel et des risques, l'INERIS, etc.) représentaient 8 millions d'euros supplémentaires qui seraient intégrés au budget pour 2002 par la voie d'amendements du Gouvernement au projet de loi de finances lors de son examen en première lecture par l'Assemblée nationale. L'ensemble de ces crédits porterait la progression du budget de l'environnement de 6,3 % à 7 %. D'autres crédits, nécessaires pour la mise en place des futurs plans de prévention des risques technologiques, seraient apportés lors d'une loi de finances rectificative en temps utile.

S'agissant du passage aux 35 heures, le rapporteur spécial a indiqué que le ministère de l'environnement était l'un des deux seuls à avoir signé un accord-cadre avec les syndicats. Il a réaffirmé qu'environ la moitié des créations de postes prévues pour 2002 devait permettre la réduction du temps de travail des agents du ministère et a chiffré à près de 10 millions d'euros le coût des 35 heures sur le budget de l'environnement en 2002.

A l'issue de ce débat, **la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits de l'environnement pour 2002.**