

N° 94

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2001*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVII

### ENVIRONNEMENT

Par M. Jean BIZET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

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

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 5) (2000-2001)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I. UN BUDGET EN TRÈS FORTE PROGRESSION POUR RENFORCER L'ASSISE DU MINISTÈRE</b> .....	6
A. L' AUGMENTATION DU BUDGET DE L' ENVIRONNEMENT SE POURSUIT EN 2001 .....	6
1. <i>Présentation générale</i> .....	6
2. <i>Modifications intervenues dans la structure du budget</i> .....	7
B. L' AFFIRMATION D' UN MINISTÈRE DE PLEIN EXERCICE À TRAVERS L' AGRÉGAT « SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES » .....	8
1. <i>La création de nouvelles structures administrative explique la forte progression des crédits</i> .....	8
2. <i>Des effectifs inscrits en hausse continue depuis le projet de loi de finances pour 1999</i> .....	11
3. <i>Le renforcement des actions transversales et de soutien pour affirmer la prise en compte de l' environnement</i> .....	13
a) Les missions d' expertise et de recherche de la nouvelle D4E .....	13
b) L' évaluation de l' impact des facteurs environnementaux sur la santé publique .....	15
c) Le renforcement de la connaissance de l' environnement et l' animation du débat public .....	15
d) L' action internationale .....	16
<b>II. DES POLITIQUES SECTORIELLES SIMPLEMENT RECONDUITES OU CONFORTÉES SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE</b> .....	17
A. LA RECONDUCTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES .....	17
1. <i>La reconduction des crédits du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN)</i> .....	18
a) <i>Evolution générale</i> .....	18
b) <i>Les difficultés de mise en œuvre du réseau Natura 2000</i> .....	19
2. <i>La progression apparente des crédits en ce qui concerne le réseau des espaces naturels protégés</i> .....	23
a) <i>Les crédits affectés au fonctionnement des parcs nationaux progressent</i> .....	23
b) <i>Le renforcement des crédits consacrés au Conservatoire de l' espace littoral et des rivages lacustres</i> .....	23
B. L' ACCENT MIS SUR LA PRÉVENTION DES INONDATIONS AU SEIN DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PROTECTION DE L' EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES .....	26
1. <i>La progression des crédits budgétaires consacrés à la politique de l' eau dans le projet de loi de finances pour 2001</i> .....	28
a) <i>Prévention des inondations</i> .....	29
b) <i>Autres mesures financées par les crédits budgétaires en 2001</i> .....	31
2. <i>Les actions financées par le Fonds national de solidarité pour l' eau (FNSE)</i> .....	31
3. <i>Bilan d' activité des agences de l' eau et perspectives dans le cadre du VIII<sup>e</sup> programme</i> .....	33
a) <i>Bilan général</i> .....	33
b) <i>Bilan d' application du PMPOA</i> .....	35
4. <i>Les inquiétudes qu' appelle le futur projet sur l' eau</i> .....	38
a) <i>Présentation des grandes lignes de l' avant projet de réforme sur l' eau</i> .....	38
b) <i>Les risques de recentralisation et d' atteinte à l' autonomie des collectivités locales qui résultent de la philosophie même du projet de loi</i> .....	40
C. LA PROGRESSION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES AFFECTÉES À LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES .....	42
1. <i>Les priorités en matière de prévention des pollutions</i> .....	42
a) <i>La prévention des risques naturels</i> .....	42

b) Des moyens supplémentaires pour la lutte contre le bruit.....	44
c) L'extension du périmètre d'intervention du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement en matière de sûreté nucléaire.....	45
2. <i>Un soutien aux réseaux de surveillance de la qualité de l'air, mais des retards dans l'application de la loi sur l'air</i> .....	46
a) Le retard dans la mise en oeuvre des instruments de concertation dans la lutte contre la pollution de l'air.....	46
b) Dispositifs de surveillance de la qualité de l'air et moyens budgétaires.....	47
3. <i>La nécessité du soutien aux investissements dans le domaine du traitement des déchets</i> .....	49
a) Rappel du contexte budgétaire et fiscal dans le domaine des déchets depuis la mise en place de la TGAP le 1 <sup>er</sup> janvier 1999.....	49
b) L'ultime remise en ordre des dotations de l'ADEME dans le projet de loi de finances pour 2001.....	50
c) Les perspectives à moyen terme de la politique de traitement des déchets.....	53
<b>III. L'AGGRAVATION D'UNE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE DÉTOURNÉE DE SES OBJECTIFS</b> .....	<b>55</b>
A. RAPPEL HISTORIQUE SUR LA MISE EN PLACE DE LA TGAP.....	55
1. <i>Une construction en plusieurs étapes qui dénature la philosophie du dispositif initial</i> .....	55
2. <i>La très forte opposition à l'égard de la TGAP</i> .....	58
B. L'INTRODUCTION DE LA TGAP ÉNERGIE EN 2001.....	58
1. <i>Présentation du dispositif annoncé dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000</i> .....	58
2. <i>Les incohérences du dispositif et son impact négatif pour l'économie</i> .....	60

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2001 se caractérise, comme l'an dernier, par une forte progression des crédits consacrés à l'environnement.

D'un strict point de vue budgétaire, ces crédits augmentent de 9,02 %, ce qui atteste de la priorité reconnue à la protection de l'environnement par le Gouvernement.

Mais il faut souligner que cette forte croissance du budget de l'environnement résulte principalement d'une extension du champ de compétences du ministère.

En effet, à partir de 2001, le ministère de l'environnement exercera la co-tutelle de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) qui relevait jusqu'à présent du seul secrétariat d'Etat à l'Industrie, et ses crédits résulteront de dotations budgétaires inscrites dans le budget de l'environnement, à hauteur de 1,33 milliard de francs.

Par ailleurs, le ministre poursuit son renforcement pour devenir un ministère régalien et de plein exercice, selon les termes employés par la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Cette volonté se traduit par la création de structures nouvelles au sein de l'administration centrale et la poursuite d'un mouvement de créations d'emplois important amorcé depuis trois ans.

Sans contester la nécessité de renforcer le socle administratif de ce ministère, votre rapporteur regrette que ceci se traduise par des créations d'emplois, qui alourdissent le poids des finances publiques. Il note également une certaine confusion dans la répartition des compétences de chacune des structures mises en place, ce qui peut aboutir à des blocages. On peut aussi s'interroger sur l'utilité de certaines de ces entités, comme l'Institut de formation à l'environnement.

S'agissant des politiques environnementales menées par le ministère, elles bénéficient d'une progression raisonnable de leurs crédits.

Mais au delà du strict cadre budgétaire, il convient de s'interroger sur les objectifs poursuivis par le Gouvernement, notamment en ce qui concerne la mise en place du réseau Natura 2000, le contenu du futur projet de loi sur l'eau, ou encore le soutien aux investissements des collectivités territoriales en matière de déchets.

Enfin, les décisions prises concernant l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes aux consommations intermédiaires d'énergie du secteur industriel suscitent de nombreuses interrogations et inquiétudes. Le dispositif proposé est d'une grande complexité, très pénalisant pour les entreprises, malgré les mécanismes d'abattements et d'exonérations. Rien ne permet de mesurer son impact direct sur l'environnement et on peut craindre qu'il ne soit négatif, compte tenu des stratégies d'évitement qui pourraient se mettre en place.

## I. UN BUDGET EN TRÈS FORTE PROGRESSION POUR RENFORCER L'ASSISE DU MINISTÈRE

### A. L'AUGMENTATION DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT SE POURSUIT EN 2001

#### 1. Présentation générale

##### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT (dépenses ordinaires - crédits de paiement - autorisations de programme)

(millions de francs)

	DO + CP			AP		
	LF 2000	PLF 2001 <sup>1</sup>	%	LF 2000	PLF 2001	%
Soutien aux politiques environnementales <sup>1</sup>	996,5	1 222,5	+22,8	132,67	179,01	+34,92
– missions transversales	913,1	1 036,48				
– expertise environnementale et recherche	82,4	186,03				
Protection de la nature, des sites et paysages <sup>2</sup>	752,2	719,8	-4,41	386	354,2	-8,23
Protection de l'eau et des milieux aquatiques <sup>3</sup>	264,5	278,8	+5,68	196,2	238,4	+21,5
Prévention des pollutions et des risques <sup>4</sup>	2 291	2 470,9	+7,85 %	2 382,37	2 220,87	-6,77
<b>TOTAL</b>	<b>4 304,2</b>	<b>4 692</b>	<b>+9 %</b>	<b>3 097,24</b>	<b>2 992,48</b>	<b>-3,38</b>

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

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits demandés au titre de l'environnement s'établissent à 4,69 milliards de francs (dépenses ordinaires et crédits de paiement), soit une progression de 9 % par rapport à 2000. Les autorisations de programme sont arrêtées à 2,99 milliards de francs, soit une diminution de 3,38 %.

<sup>1</sup> Après transfert : 1.222,5 millions de francs (DO+CP) et 179,0 (AP) soit +22,8 %  
Hors transfert : 1.191,7 millions de francs (DO+CP) et 154,6 MF (AP) pour 2001.

<sup>2</sup> Après transfert vers l'agrégat « soutien aux politiques environnementales ».

<sup>3</sup> Hors prise en compte du CST « Fonds national de solidarité pour l'eau » doté de 512 millions de francs.

<sup>4</sup> Après intégration de l'institut de protection de la sûreté nucléaire.

La progression du budget de l'environnement s'inscrit dans la continuité, puisque l'an dernier, elle s'élevait à 8,9 % confirmant ainsi la priorité reconnue par le Gouvernement à la protection de l'environnement, **mais il convient de souligner que cette augmentation résulte en grande partie de la prise en charge de structures existantes et du renforcement des structures et des moyens de fonctionnement du ministère pour renforcer ses capacités d'évaluation et d'expertise.**

## **2. Modifications intervenues dans la structure du budget**

**Depuis 1999, plusieurs modifications importantes sont intervenues concernant la structure du budget de l'environnement qui peuvent être ainsi brièvement rappelées.**

- Le projet de loi pour 1999 instaure la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) se substituant aux taxes fiscales et parafiscales affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Parallèlement, il prévoit l'inscription au budget du ministère de l'environnement de dotations budgétaires destinées à l'ADEME d'un montant équivalent au produit attendu des taxes, soit 1.435 millions de francs. Ces modifications ont entraîné la création d'un nouveau chapitre budgétaire, le 67-30 : « Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie » ;

Par ailleurs, il décide la création d'un nouveau fonds de concours, de 140 millions de francs, financé par les agences de l'eau, venant s'ajouter au fonds de concours de 110 millions de francs créé en 1997. Ce nouveau fonds est destiné à renforcer les moyens de la police de l'eau et de la pêche.

- Le projet de loi de finances pour 2000 supprime ces deux fonds et les remplace par le « fonds national de solidarité pour l'eau » créé sous la forme d'une section du compte d'affectation spéciale « fonds national de l'eau », doté d'un montant de 500 millions de francs exclusivement financé par les agences de l'eau : ce fonds est géré par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, alors que l'autre section intitulée « Fonds National de développement des adductions d'eau » reste gérée par le ministère de l'agriculture.

- Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit, sur le budget du ministère de l'environnement, le transfert -pour un montant de 1,3 milliard de francs- des crédits de

l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN), qui étaient inscrits au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie -section industrie.

Sur le même agrégat « Prévention des pollutions et des risques », le Gouvernement effectue une « opération vérité » sur les crédits de paiement finançant les interventions de l'ADEME qui passent de 1,7 milliard de francs à 491,7 millions de francs. Cette forte baisse résulte d'un ajustement technique aux prévisions d'exécution de l'établissement, alors que pour 1999 et 2000 le choix avait été fait d'inscrire en loi de finances initiale un montant, pour les crédits de paiement, correspondant aux recettes attendues des taxes parafiscales auxquelles la TGAP s'est substituée.

**Ainsi, si on neutralise le transfert de l'IPSN, l'évolution du budget de l'environnement est négative, et cette diminution est principalement due à la réduction des crédits d'intervention de l'ADEME. L'effort ne porte pas cette année sur le renforcement des politiques environnementales.**

## ***B. L'AFFIRMATION D'UN MINISTÈRE DE PLEIN EXERCICE À TRAVERS L'AGRÉGAT « SOUTIEN AUX POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES »***

### **1. La création de nouvelles structures administrative explique la forte progression des crédits**

● On peut rappeler que dans le projet de loi de finances pour 2000, le nouvel agrégat « soutien aux politiques environnementales » regroupait l'an dernier l'ensemble des moyens de l'administration générale, de la connaissance de l'environnement et de la coopération internationale ainsi que de la recherche.

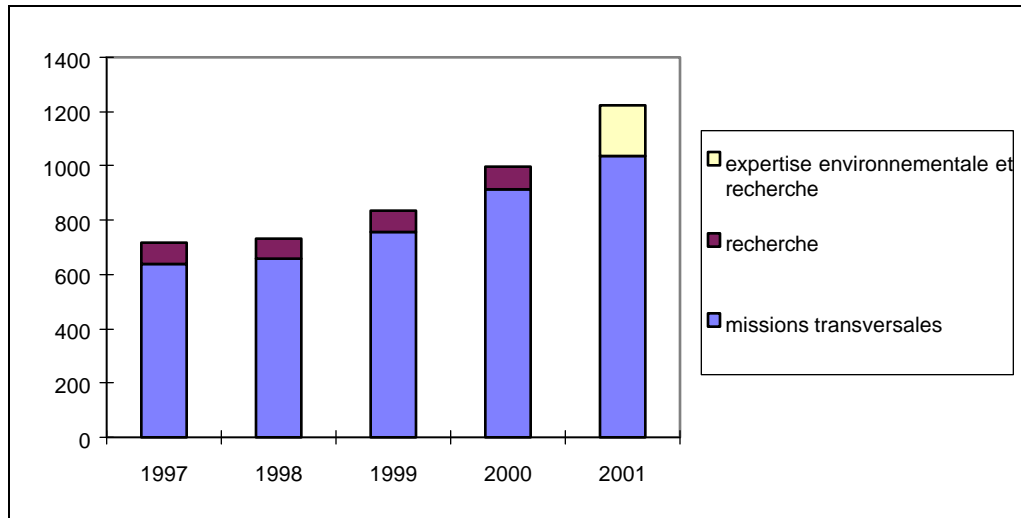
Après une hausse de 19,1 % l'an dernier, le projet de loi pour 2001 confirme cette volonté de renforcer le socle de l'action ministérielle en proposant une augmentation de +22,8 % pour les crédits (DO+CP) qui sont fixés à 1.222,5 millions de francs.

Si on neutralise les conséquences de la réorganisation entre services, notamment les transferts de certaines compétences de la direction de la nature et des paysages vers la nouvelle direction des études macro-économiques et de l'évaluation environnementale, les crédits inscrits pour 2001 s'élèvent à 1.191,7 millions de francs (DO+CP), soit une hausse de 19,7 %, ce qui reste très important.

Par ailleurs, les autorisations de programme sont fixées pour 2001 à 179 millions de francs -154,6 millions si on neutralise le transfert de compétences- alors qu'elles s'élevaient à 132,6 milliards de francs pour 2001.



Le graphique ci-dessous illustre la très forte progression des crédits affectés au soutien des politiques environnementales depuis 1997.



Source : MATE

Dans le cadre du plan pluriannuel de modernisation du ministère défini, sur 1999-2002, pour renforcer les fonctions horizontales et le rôle de pilotage de l'administration centrale et accélérer la transformation du ministère en un ministère régalien et de plein exercice, il a été décidé de réorganiser l'administration centrale de l'environnement. Cette réorganisation se concrétise à travers le décret n° 2000-426 du 19 mai 2000 et prévoit notamment la création ou le renforcement de structures au sein du ministère.

Quatre évolutions méritent d'être évoquées :

– la mission d'inspection spécialisée de l'environnement (IGE), section du Conseil général des ponts et chaussées du ministère de l'équipement a été transformée en un **service d'inspection générale de l'environnement (IGE)**, autonome et indépendant, dont les missions sont notamment étendues au contrôle des établissements publics de l'environnement qui, jusqu'à présent, n'étaient soumis à aucune inspection spécifique. Le service est placé sous l'autorité directe de la ministre.

Son champ de compétence comprend la totalité des administrations directement rattachées, ou mises à disposition du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATE), ainsi que les établissements publics sous tutelle du ministère. L'IGE dispose de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place. Les travaux prennent la forme de rapports, dont les auteurs déterminent librement les conclusions.

Depuis la parution des textes du 19 mai 2000, l'IGE a été effectivement mise en place et le programme d'inspection pour le deuxième semestre 2000 et le début de 2001 a été arrêté, en mettant l'accent sur les établissements publics tels que les parcs nationaux, les agences de l'eau, l'ADEME et les services déconcentrés de l'Etat intervenant dans la politique de l'environnement. Selon le décret précité, le service de l'IGE « *émet des avis et des recommandations dans tous les domaines relevant des attributions du ministre chargé de l'environnement. Il est également compétent en matière de suivi des impacts des activités humaines sur l'environnement* ».

Cette inspection regroupe actuellement une trentaine d'inspecteurs généraux, à temps plein ou partiel, qui sont pour la majorité des ingénieurs généraux mis à disposition par les conseils généraux du génie rural, des eaux et des forêts, des ponts et chaussées et des mines ; quatre postes supplémentaires seront créés en 2001.

– **La direction d'administration centrale chargée des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E)** résulte notamment de l'intégration de l'ancien service de la recherche et des affaires économiques de la direction générale de l'administration et du développement et de l'ancienne sous-direction de l'évaluation environnementale et de l'aménagement durable de la direction de la nature et des paysages.

Ses attributions, définies par l'article 4 du décret du 19 mai 2000 portent sur la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration des politiques publiques, notamment en matière d'aménagement et d'équipement du territoire et de gestion de l'espace, de politique agricole, de santé publique, de politique de transport, d'infrastructure et d'urbanisme, d'énergie, de statistiques et de fiscalité.

A ce titre, elle doit constituer une capacité d'expertise pour évaluer les effets réels ou potentiels sur l'environnement de la mise en œuvre des décisions publiques et elle procède ainsi à l'évaluation des instruments de régulation économique de l'environnement. Elle coordonne, en outre, la réflexion économique et prospective du ministère.

C'est également la D4E qui devra assurer la mise en œuvre des contrats de plan Etat-Région dans le domaine de l'environnement.

Par ailleurs, en liaison avec le ministère de la Recherche, elle définit la politique scientifique et les programmes de recherche soutenus par le ministère.

Il est encore trop tôt pour établir un bilan d'activité de la D4E, dotée de 10 millions de francs pour démarrer en 2000, mais on peut indiquer que les axes de travail de cette direction porteront, dans les mois à venir, sur les programmes « santé environnement » et la mise en place de la nouvelle Agence française de sécurité sanitaire environnementale, dont la

D4E assure la tutelle, l'achèvement des schémas de services collectifs prévus par la loi du 25 juin 1999 et la fiscalité.

– Au sein de la nouvelle **direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales** sont mis en place un contrôle financier autonome, une cellule de comptabilité générale centrale, un département de la communication et de l'information et une sous-direction des affaires juridiques. Il s'agit ainsi de renforcer les fonctions horizontales en matière de gestion, de communication et d'information, d'activité juridique, de modernisation, de pilotage des services déconcentrés et des établissements publics du ministère ou de coordination de la police de l'environnement.

– En 2001, est prévue la création d'un institut de formation de l'environnement, qui devra fédérer un réseau préexistant de formation des agents pour devenir la structure unique de formation pour l'ensemble du service public de l'environnement. Pour 2001, cette nouvelle structure va bénéficier de dix emplois et de 8 millions de francs, mais on peut déplorer qu'aucun élément d'information n'ait été donné sur le statut de cet institut, le mode de recrutement des enseignants ou encore la sélection des personnes désirant se former en matière d'environnement.

Rien n'est dit, non plus sur l'articulation des compétences de ce futur institut avec celles des autres organismes existants, notamment le GIP-ATEN (groupement d'intérêt public-atelier des espaces naturels) qui assure la formation des personnels déconcentrés du ministère.

**Plus généralement, votre rapporteur pour avis ne peut qu'être très réservé sur la multiplication ou le renforcement de ces structures qui ont un coût non négligeable. Outre les interrogations soulevées sur la pertinence de certaines d'entre elles, on peut craindre les risques de chevauchement de compétences entre le service de l'IGE et la D4E car les définitions de leurs compétences respectives sont parfois très proches. Ceci ne pourra que multiplier les conflits de compétence, coûteux en moyens administratifs et facteur d'immobilisme préjudiciable à la protection de l'environnement.**

## **2. Des effectifs inscrits en hausse continue depuis le projet de loi de finances pour 1999**

Depuis quatre ans, l'augmentation des effectifs en matière d'environnement s'élève à 29 %.

– Pour 1999, ont été décidées 139 créations d’emplois, dont 28 en administration centrale pour renforcer les fonctions « régaliennes » du ministère, 89 emplois dans les directions régionales de l’environnement (DIREN) et 22 pour renforcer l’inspection des installations classées dans les directions régionales de l’industrie, de la recherche et de l’environnement (DRIRE).

– Pour 2000, 139 emplois supplémentaires ont été accordés dont 49 emplois en administration centrale, 36 emplois dans les DIREN, 34 emplois dans les DRIRE pour renforcer le contrôle des installations classées et 20 dans les directions des services vétérinaires (DSV) pour renforcer les services d’inspection des secteurs agricoles et d’élevage.

En outre, les effectifs du ministère ont été renforcés par le transfert de 70 emplois.

**– Dans le projet de loi de finances pour 2001, le mouvement s’amplifie puisqu’est proposée la création de 300 emplois, ce qui représente une hausse de 10 %.**

– 108 emplois en administration centrale viennent renforcer les fonctions régaliennes et notamment la direction des études économiques et de l’évaluation environnementale, pour créer l’institut de formation de l’environnement, pour consolider les mises à dispositions gratuites au profit du ministère et pour résorber la précarité.

Le solde de ces nouveaux emplois est réparti comme suit dans les services déconcentrés :

– 137 emplois en DIREN pour résorber partiellement le sous-effectif d’origine constaté ;

– 50 emplois en DRIRE pour poursuivre le renforcement de l’inspection des installations classées industrielles ;

– 5 emplois pour renforcer l’inspection des installations classées agricoles dans les directions des services vétérinaires (DSV).

L’évolution et la répartition des effectifs des services déconcentrés peuvent se résumer ainsi :

	1999	2000	Prévisions 2001
Directions régionales de l’environnement	1 210	1 246	1 383
DRIRE/Inspections des installations classées	775	819	869
Direction des services vétérinaires	(195*)	20+(195*)	25+(195*)

\* *Equivalent en temps plein inscrit au budget de l'agriculture.*

L'évolution globale des effectifs du ministère de l'environnement est la suivante depuis 1995 :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (prévision)
<b>Effectifs totaux</b>	<b>2 351</b>	<b>2 351</b>	<b>2 378</b>	<b>2 412</b>	<b>2 551</b>	<b>2 760</b>	<b>3 060</b>
Créations d'emplois par rapport à l'année précédente	21	0	0	34	139	139	300
Transferts d'emplois par rapport à l'année précédente	0	0	27	0	0	70	0

**Votre rapporteur pour avis s'inquiète, comme l'an dernier de la forte progression des créations d'emplois tant en raison du coût qui en résulte pour les finances publiques qu'au regard des capacités du ministère à intégrer, dans des conditions satisfaisantes, ces nouveaux agents.**

**Par ailleurs, s'agissant de leur répartition au sein du ministère, on aurait pu souhaiter qu'ils viennent renforcer encore un peu plus les DIREN qui n'ont pas toutes atteint une taille critique, ou les DRIRE pour mieux assurer le suivi des installations classées.**

### **3. Le renforcement des actions transversales et de soutien pour affirmer la prise en compte de l'environnement**

#### *a) Les missions d'expertise et de recherche de la nouvelle D4E*

La nouvelle direction contribue à l'élaboration de la politique scientifique en matière d'environnement et à la définition des programmes de recherche soutenues par le ministère et financés par des crédits inscrits sur le budget civil de la recherche et du développement (BCRF).

Le tableau ci-dessous regroupe les principaux agrégats concernant les crédits alloués :

(en millions de francs arrondis)

Rubriques		Loi de finances initiale 2000	Projet de loi de finances pour 2001	% LFI 2001/2000
Titre III	Personnel du ministère	7,7	7,7	=
Titres III et IV	Fonctionnement et interventions	1,8	1,8	=
Titre IV	Personnels de l'INERIS	5,1	10,9	+ 111,8
Total DO	DEPENSES ORDINAIRES	14,6	20,4	+ 39,4
Titre VI	FONDS DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE			
	-Autorisations de programme (AP)	70,0	84,0	+ 20,0
	-Crédits de paiement (CP)	67,8	61,2	- 9,7
	<b>Total DO + AP</b>	<b>84,6</b>	<b>104,4</b>	<b>+ 23,3</b>
	<b>Total DO + CP</b>	<b>82,4</b>	<b>81,6</b>	<b>- 1,0</b>

Il convient de noter qu'une dotation spécifique est attribuée à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) pour rémunérer les personnels de recherche et financer la création de dix nouveaux postes en 2001. Le montant de cette dotation est plus que doublé pour 2001 pour renforcer le potentiel de recherche, l'objectif souhaité dans le cadre du plan stratégique de l'établissement étant d'atteindre 45 millions de francs.

En revanche, les crédits de paiements inscrits sur le titre VI diminuent de 9,7 %, mais s'agissant des autorisations de programme, l'augmentation enregistrée permet de renforcer les crédits de l'INERIS, de prévoir 10 millions de francs pour les travaux de la future Agence française de sécurité sanitaire environnementale dans le domaine « environnement-santé » et de développer les recherches en ce qui concerne l'évaluation des risques environnementaux.

Les crédits affectés aux différents axes stratégiques en matière de recherche et de prospective environnementale se répartissent ainsi :

(en millions de francs)

Axes stratégiques	LFI 2000	LFR 2000	2001 (prévisions)
Prévenir la pollution atmosphérique et réduire les impacts des transports terrestres	7		10
Gérer les ressources en eau et sol	13	+5	10
Préserver et gérer la biodiversité et le patrimoine naturel	9		11
Maîtriser les risques et protéger la santé humaine	23		18
Mobiliser les sciences économiques et sociales	5		5
INERIS	13		20
AFSSE	0		10
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>+5</b>	<b>84</b>

*b) L'évaluation de l'impact des facteurs environnementaux sur la santé publique*

La D4E doit veiller à la prise en compte du principe de précaution, notamment en matière de sécurité environnementale et dans le domaine « santé-environnement ». Elle propose, dans le domaine de l'environnement, les mesures propres à améliorer la santé publique. Ainsi, le Gouvernement a annoncé, en juin 1999, sa décision de créer une agence « santé-environnement ». L'expertise des risques sanitaires causés par des dégradations de l'environnement apparaît en effet aujourd'hui insuffisante. Le Sénat a adopté le 5 octobre dernier -après l'Assemblée nationale qui s'est prononcée à l'unanimité le 25 avril- une proposition de loi portant création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE). Cette agence répondra au besoin de développer et de renforcer les capacités et la cohérence de l'expertise sur les impacts des facteurs de l'environnement sur la santé, sous la double tutelle des ministères de l'environnement et de la santé. A cet effet, une mesure nouvelle de 20 millions de francs est inscrite sur le budget du ministère de l'environnement pour 2001, complétée par 17 millions de francs sur le budget du ministère de la santé.

*c) Le renforcement de la connaissance de l'environnement et l'animation du débat public*

A ce titre, et en tant que centre de référence pour les données et les statistiques, l'Institut français de l'environnement (IFEN) bénéficie d'un budget en augmentation de 15 %

qui est fixé à 44,9 millions de francs (DO + CP) pour 2001, ce qui autorise la création de huit postes.

De plus, le ministère s'appuie sur les travaux de trois commissions qui contribuent à l'amélioration des connaissances en environnement et du débat public, à savoir la Commission nationale du débat public (CNDP), la Commission française du développement durable (CFDD), qui a récemment émis un avis sur les OGM, et enfin la Commission des comptes de l'économie et de l'environnement (CCEE) qui a examiné les comptes de l'environnement pour 1998.

*d) L'action internationale*

Les crédits de l'action internationale s'élèvent à 20 millions de francs (DO + CP) et celle-ci sera principalement orientée vers la préparation de la conférence de 2002 sur le développement durable « Rio + 10 », la prise en compte de l'environnement dans la nouvelle politique de coopération de l'Union européenne et le renforcement des réseaux d'échanges notamment avec les pays d'Europe centrale et orientale.



## II. DES POLITIQUES SECTORIELLES SIMPLEMENT RECONDUITES OU CONFORTÉES SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE

### A. LA RECONDUCTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PROTECTION DE LA NATURE, DES SITES ET DES PAYSAGES

En apparence, les crédits consacrés dans le projet de loi de finances pour 2001, à la protection de la nature et des paysages diminuent de 4,41 % pour être fixés à 719,8 millions de francs (DO + CP) contre 752,2 millions de francs en 2000.

Mais, cette diminution résulte des modifications intervenues dans l'organisation administrative du ministère compte tenu de la mise en place de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale. Une partie des missions et donc des moyens a ainsi été transférée de la direction de la nature et des paysages vers la nouvelle direction, notamment ce qui concerne l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques.

A périmètre constant, et après les très fortes progressions enregistrées tant en 1999 (+22 %) qu'en 2000 (+14,2 %), le budget de la nature et des paysages est simplement reconduit puisqu'il bénéficie de 3,3 millions de francs supplémentaires, soit +0,5 %.

Les autorisations de programme s'élèvent à 354,17 millions de francs, soit une baisse de 8,23 % (- 30 millions de francs).

Au sein de cette enveloppe, les évolutions de crédits à la hausse ou à la baisse sont contrastées :

#### → à la baisse :

\* - **25 millions de francs** au titre de l'évaluation environnementale, qui est intégralement transférée à la nouvelle direction ;

\* - **15 millions de francs** pour la politique des sites et des paysages, soit une diminution de 33 % ;

\* - **10 millions de francs** pour le Fonds de gestion des milieux naturels, soit une baisse de 10 % ;

→ mais :

\* + **20 millions de francs** au titre des missions de protection forte, et ceci correspond à un choix effectué en faveur du conservatoire du littoral.

Par ailleurs, les fonds attribués pour 2000 au titre des dégâts des deux tempêtes de décembre 1999 et de la marée noire ne seront inscrits que dans le cadre du projet de loi de finances rectificative présenté en décembre. Dans ces conditions, des reports importants sont à prévoir sur 2001 qui devraient permettre de maintenir les engagements en matière de politique des sites et des paysages.

**En définitive, et on peut le regretter, les effets de la tempête ne se sont pas traduits par une augmentation de crédits. Les sommes en jeu sont simplement reconduites, mais avec un jeu d'écriture entre les budgets 2000 et 2001, ce qui ne contribue pas à la transparence de l'information.**

Les mesures nouvelles prévues pour la protection de la nature et des paysages portent principalement sur le développement du réseau d'espaces naturels protégés, gérés par des établissements publics ou dépendant directement de l'Etat, mais elles vont surtout servir à la création d'emplois dans ces établissements publics : 16 emplois budgétaires dans les parcs nationaux et 7 emplois supplémentaires pour le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

## **1. La reconduction des crédits du Fonds de gestion des milieux naturels (FGMN)**

### *a) Evolution générale*

En application de l'article 33 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le fonds de gestion des milieux naturels (FGMN) contribue au financement des projets d'intérêt collectif concourant à la protection et à la réhabilitation de la gestion des milieux et des habitats naturels. A ce titre, il assure le financement de la politique de préservation des milieux naturels et de la diversité biologique relevant principalement de mesures de gestion contractuelles : réseau Natura 2000, parcs naturels régionaux, conservatoires régionaux des espaces naturels, programme de conservation des espèces sauvages et extension du réseau des conservatoires botaniques nationaux.

Entre 1999 -première année de fonctionnement- et 2000 les crédits du FGMN avaient progressé de 26 %. Pour 2001, ils s'élèvent à 233,42 millions de francs (DO + CP) et à

96,46 millions de francs en autorisations de programme, soit des baisses respectives de 3,55 % et 9,33 %.

Cette baisse technique du FGMN résulte des difficultés de mise en œuvre de la directive Natura 2000, et plus particulièrement des retards pris dans l'élaboration des cahiers d'habitats et des documents d'objectifs. Ceci ralentit le rythme de consommation des crédits et c'est seulement à partir de 2002 que les contrats de gestion avec les propriétaires de sites devraient faire, effectivement, l'objet d'incitations financières d'un volume important.

Pour 2001, les crédits affectés au FGMN devraient se répartir ainsi :

- la poursuite de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, notamment pour l'élaboration des documents d'objectifs et le soutien, sur une base contractuelle, des activités menées par les propriétaires et les exploitants dans les sites du réseau (109 millions de francs DO + CP) ;

- l'amélioration des connaissances de la diversité biologique des écosystèmes forestiers pour en assurer une gestion conservatoire appropriée en liaison avec les intérêts de la sylviculture (4,2 millions de francs DO + CP) ;

- les moyens alloués aux parcs naturels régionaux (PNR) et à ceux dont la charte sera renouvelée (56,49 millions de francs DO + CP), ainsi qu'aux conservatoires régionaux des espaces naturels ;

- le développement du programme de conservation des espèces sauvages (30 millions de francs DO + CP) du réseau des conservatoires botaniques nationaux (6,8 millions de francs DO + CP) ;

- la capacité donnée aux services extérieurs du ministère pour obtenir des expertises techniques en soutien des décisions à prendre en matière d'environnement (10 millions de francs DO + CP) ;

- la réalisation des programmes d'intérêt communautaire bénéficiant d'un financement européen (10,21 millions de francs DO + CP) ;

- l'adoption, en milieu agricole, de mesures agri-environnementales (4,54 millions de francs DO + CP).

*b) Les difficultés de mise en œuvre du réseau Natura 2000*

- Comme il a été indiqué ci-dessus, 109 millions de francs sont destinés au sein du FGMN à accompagner la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

Ces crédits permettront notamment d'appuyer la démarche contractuelle avec les propriétaires et gestionnaires : près de 50 millions de francs (DO) sont prévus à cet effet. Ils permettront également l'élaboration de nouveaux documents d'objectifs, une animation et un suivi scientifique de sites, l'élaboration de cahiers d'habitats « oiseaux », la mise au point d'un site Internet Natura 2000 et la formation des gestionnaires de sites.

Ces moyens, destinés à croître pour suivre la mise en place du réseau, seront complétés par les crédits FEOGA-G accordés par l'Union européenne dans le cadre du Plan de développement rural national (PDRN), approuvé par la Commission le 7 septembre 2000, par les fonds structurels européens et par les fonds LIFE sur des projets ponctuels de gestion.

**• S'agissant de la mise en œuvre sur le plan juridique du réseau écologique européen institué par la directive 92/43 du 21 mai 1992 dite « Habitats naturels », force est de constater que les difficultés continuent de s'accumuler, contraignant le Gouvernement à recourir à des procédés auxquels le Parlement ne peut qu'être profondément hostile !**

Comme le soulignait notre collègue Ladislas Poniatowski dans l'avis rendu au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de transposition par ordonnances de directives communautaires<sup>1</sup>, on ne peut que dénoncer avec force l'absence de tout débat, au niveau du Parlement, sur la mise en œuvre de cette directive qui va concerner tous les secteurs d'activité ayant un lien avec le monde rural.

Ceci est d'autant plus dommageable que, l'an dernier déjà, votre rapporteur s'était ému des lenteurs du Gouvernement à déposer le projet de loi de transposition, rappelant que le Sénat avait proposé et adopté son propre texte -perfectible, au demeurant- en juin 1998. **Quelques mois plus tard, faute d'une réelle volonté politique, le Gouvernement était mis au pied du mur par la Commission européenne.**

Rappelons en effet qu'un contentieux important oppose la France à la Commission Européenne s'agissant de la mise en œuvre du réseau écologique européen « Natura 2000 ».

→ D'une part, la France a été condamnée le 6 avril 2000 par la Cour de Justice des Communautés pour ne pas avoir transposé certaines dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats naturels », notamment les paragraphes 3 et 4 et elle fait l'objet, depuis le 28 juillet 2000, d'une mise en demeure d'appliquer cet arrêt.

Par cette décision, la Cour a condamné l'insuffisance du dispositif français d'évaluation écologique des plans et projets affectant les zones « Natura 2000 » ; ainsi le champ d'application de l'étude d'impact en droit français est réservé à certains types

---

<sup>1</sup> Avis n° 31 (2000-2001). *Transposition par ordonnances de directives communautaires, première lecture, Ladislas Poniatowski, Commission des Affaires économiques.*

d'opérations d'une réelle importance compte tenu de la prise en compte de seuils. De plus, il a été jugé que le contenu de l'étude impact était insuffisant car il ne prévoyait pas l'analyse et l'évaluation des incidences du projet envisagé sur l'environnement et les objectifs de conservation du site concerné.

→ D'autre part, le retard, pris la France dans l'envoi de ses propositions à la Commission a conduit celle-ci à engager une procédure d'infraction en manquement au titre de l'article 226 du Traité. Bien que des transmissions successives aient été faites durant la procédure précontentieuse, la Commission a estimé que la France n'avait pas satisfait à ses obligations en n'ayant pas présenté une liste nationale complète de ses propositions dans les délais impartis et comme exigé par l'article 4 de la directive. Elle a donc saisi la Cour de Justice des Communautés en juin 1999 et son arrêt est attendu.

L'avatar de la procédure en manquement au titre de l'article 226 du Traité illustre sans doute -une fois encore, et il faut le déplorer- les difficultés du Gouvernement français et de son administration à établir avec les services de la Commission européenne un dialogue constructif.

Cette dernière a ainsi considéré que le bilan français était, par comparaison, trop faible au niveau européen. Au 17 mars 2000, l'ensemble des propositions faites par les Etats membres portait sur 10.250 sites, pour une superficie de l'ordre de 361.000 km<sup>2</sup>, soit 11,2 % de la superficie de l'Union européenne. Parmi elles, les 1.029 propositions pour la France ne représentent que 26.720 km<sup>2</sup>, soit 4,9 % de son territoire, **mais il convient, ici, de soutenir la ministre en charge de l'environnement qui s'oppose à la volonté de la Commission européenne de vouloir « faire du chiffre à tout prix »**. Le texte même de la directive prévoit un régime plus souple de désignation si les surfaces déjà désignées représentent plus de 5 % du territoire d'un Etat, chiffre auquel la France est quasiment parvenu.

● La Commission, pour obtenir ces compléments -qu'elle juge indispensables pour la cohérence du réseau écologique européen en voie de constitution- a alors décidé, le 16 mars dernier, de lier l'approbation des programmes soutenus par les fonds structurels «FEDER objectifs 1 et 2 » et « FEOGA Garantie » à la transmission de ces listes.

Afin d'éviter la menace réelle de blocage des dossiers de subvention -chantage que votre commission des affaires économiques ne peut que dénoncer avec force- le Gouvernement s'est engagé auprès de la Commission à lui faire parvenir des propositions complémentaires, respectivement, pour le 31 mai 2001 pour les régions alpine, atlantique et méditerranéenne et au 31 juillet 2001 pour la région continentale. A cette fin, des instructions ont été adressées aux préfets de département pour préparer les propositions susceptibles de

combler les insuffisances françaises et le Gouvernement s'est également engagé sur une transposition rapide de la directive « Habitats naturels » en droit interne.

→ Néanmoins, le Sénat s'est opposé au projet de transposition par voie de directive pour trois raisons principales :

– le Gouvernement a délibérément refusé un débat national et démocratique sur le sujet en juin 1998 ;

– il ne saurait être question d'accepter qu'au travers du projet de décret qui accompagne le projet d'ordonnances soient validées « rétroactivement » les zones de protection spéciale (ZPS) déjà désignées et ayant fait l'objet d'une transmission à la Commission européenne.

A ce jour, en effet, et à la différence des règles établies pour les zones spéciale de conservation (ZSC) , il n'existe pas de procédure de concertation associant tous les acteurs concernés au premier rang desquels les collectivités locales.

Ceci est d'autant plus critiquable que le projet de décret instaure pour l'avenir, s'agissant des ZPS, une procédure de concertation au niveau départemental associant les communes, ainsi que les établissements publics et consulaires concernés, qui auront deux mois pour se prononcer.

– il subsiste des lacunes dans le dispositif adopté par le Gouvernement s'agissant la gestion des sites. Certes, l'approche contractuelle est privilégiée -ce dont il faut se féliciter- mais sans apporter toutes les précisions nécessaires.

Or, les mesures de gestion applicables dans les sites Natura 2000 auront des répercussions sur les modalités d'exercice du droit de propriété, qui constitue un droit fondamental de valeur constitutionnelle.

**Pour toutes ces raisons, le Sénat, sur proposition de la commission des affaires économiques, a adopté un amendement supprimant la directive 92-43/CEE dite « Habitats naturels » de la liste des directives faisant l'objet du projet de loi de transposition.**

## **2. La progression apparente des crédits en ce qui concerne le réseau des espaces naturels protégés**

### *a) Les crédits affectés au fonctionnement des parcs nationaux progressent*

Les crédits affectés aux parcs nationaux existants progressent de 8,6 % pour être fixés à 202,1 millions de francs.

Pour l'essentiel, et comme il a été indiqué ci-dessus, ces crédits vont être utilisés à la création de seize emplois budgétaires ainsi qu'à l'extension en année pleine, d'emplois créés en 1999, **ce qui porte à 409 le total des emplois dans les sept parcs nationaux existants.**

Ceux-ci ont notamment pour objectif de renforcer leurs activités :

– dans le secteur du développement économique en zone périphérique des parcs et pour améliorer leurs capacités de négociation avec les collectivités territoriales ;

– dans le domaine du contrôle, de la mise en sécurité de leur patrimoine bâti, notamment les forts militaires de Port-Cros récemment intégrés ;

– dans le cadre du conservatoire botanique national de Porquerolles au sein du Parc de Port-Cros.

S'agissant des projets de parcs nationaux à l'étude, pour lesquels les crédits de paiement sont fixés à 10,95 millions de francs -en hausse de 25 %- trois dossiers sont à l'étude. Il s'agit du projet de parc national de la forêt tropicale guyanaise, du projet de parc national marin de Corse et du projet de parc national marin de la mer d'Iroise.

Mais, le processus de réflexion est plus ou moins interrompu pour le projet corse, depuis mai dernier, et en Guyane, il n'y a qu'une inscription de principe dans le cadre du XIIe contrat de plan sans réelles avancées pratiques.

**On peut donc s'interroger sur l'utilisation des crédits ainsi prévus par le projet de loi de finances comme sur celle des crédits inscrits l'an dernier, puisque sur ces trois projets tout semble au point mort depuis 1999.**

### *b) Le renforcement des crédits consacrés au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*

● Dans le projet de loi de finances pour 2001, il faut noter -en s'en félicitant- une augmentation des crédits consacrés au Conservatoire du littoral. **En moyens de fonctionnement, les crédits sont fixés à 34,72 millions de francs, en augmentation de**

**7,65 % et en investissements, les crédits de paiement s'établissent à 121,85 millions de francs, soit +4,1 %, alors que les autorisations de programme sont arrêtées à 132,6 millions de francs, soit une hausse de 17,6 %.**

**ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ETAT  
AU CONSERVATOIRE DU LITTORAL**

*(en francs)*

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001 (projet de loi de finances)</b>
Fonctionnement	17 585 048	32 252 144	34.718.158
Investissements crédits de paiement	132 750 000 <sup>(1)</sup>	117 050 000	121.850.000
<i>Autorisations de programme</i>	<i>138 000 000 <sup>(1)</sup></i>	<i>112 600 000</i>	<i>132.600.000</i>
<b>TOTAL (DO + CP)</b>	<b>150 335 048</b>	<b>149 302 144</b>	<b>156.568.000</b>

*(1) dont 3 millions de francs au titre de la réserve parlementaire*

● Il convient néanmoins de rappeler qu'en 2000, les crédits -dépenses ordinaires et crédits de paiement- avaient été simplement reconduits et que les autorisations de programme avaient fortement diminué, ce dont votre rapporteur s'était inquiété, au regard des besoins d'investissement de l'établissement et de l'effort de programmation que ce dernier cherche à mettre en place, tant en matière d'acquisitions qu'en ce qui concerne les aménagements à réaliser.

Par ailleurs, il convient de souligner que le patrimoine du Conservatoire du littoral a particulièrement souffert des tempêtes de décembre 1999 et des conséquences de la marée noire sur le littoral Atlantique, les dégâts ayant été estimés à 60 millions de francs.

Dans le cadre du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 28 février 2000, il a été prévu de doter le Conservatoire du littoral de 40 millions de francs supplémentaires en crédits de paiement -34 millions de francs en investissements et 6 millions de francs en crédits de fonctionnement-. Ils s'ajoutent aux 26 millions de francs déjà obtenus par redéploiement.

L'inscription de ces crédits s'est faite partiellement dans le cadre du collectif budgétaire voté en juin dernier et se poursuit dans le cadre du projet de loi de finances pour 2001, à travers 10 millions de francs inscrits en autorisations de programme et 4 millions de francs en crédits de paiement.

**Si, donc, on neutralise les crédits correspondant à la réparation des dégâts dus aux tempêtes et à la marée noire, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001, les**



**crédits de paiement et dépenses ordinaires attribués au Conservatoire ne progressent que d'environ 2,2 % et les autorisations de programme de 8,8 % seulement.**

De plus, et malgré les modifications intervenues l'an dernier dans la structure budgétaire qui s'étaient traduites par un transfert de 12,7 millions de francs de la section d'investissement vers la section de fonctionnement, l'exécution du budget 2000 soulève encore des difficultés.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, les dépenses d'acquisition sont sous-évaluées et la différence est évaluée à trois millions de francs, à financer sans doute par un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement. Mais, il n'a pas été tenu compte de cet élément dans le projet de budget pour 2001 et la situation risque donc de se reproduire.

- Ainsi, le Conservatoire du littoral ne peut plus désormais se satisfaire d'une simple reconduction de ses crédits et poursuivre, sans adaptations structurelles importantes, la politique menée depuis vingt-cinq ans avec succès.

**Comme votre rapporteur l'avait souligné l'an dernier, les acquisitions « faciles » ont été faites et celles qui doivent être faites pour remplir l'objectif fixé en 1995 de protection du tiers du littoral français sont des opérations beaucoup plus complexes et coûteuses.** Ainsi, en 2001, sur la côte méditerranéenne, et notamment dans le département du Var, les acquisitions portent sur d'importantes superficies, pour des coûts élevés. Une procédure d'expropriation a été lancée sur les salins d'Hyères pour 900 ha et une procédure est en cours pour l'acquisition de la Bastide Blanche, à La Croix-Valmer, pour 55 ha.

Au 1<sup>er</sup> juin 2000, l'objectif fixé en 1995 n'était atteint qu'à hauteur de 30 % et les moyens disponibles ne permettent pas de programmer à moyen terme les acquisitions nécessaires pour y répondre.

Par ailleurs, il faut raisonnablement renforcer les structures de l'établissement puisque celui-ci exerce désormais des responsabilités de propriétaire de plus en plus lourdes, doit assurer un suivi régulier de son patrimoine et veiller à ce que la gestion des territoires acquis soit conforme à l'objectif de conservation et de mise en valeur du littoral. Si l'établissement bénéficie pour cela de la mise à disposition de personnels par des collectivités territoriales ou des associations, ce qui représente 50 % de son personnel, cette aide mérite d'être consolidée.

Le budget prévisionnel pour l'an 2001 prévoit la création de 6 postes permanents supplémentaires et la stabilisation d'un emploi précaire, ce qui porte le total des postes budgétaires de 46 à 53.

Dans ce contexte, il convient de se féliciter de ce que le Premier ministre envisage de confier à M. Louis Le Pensec, sénateur, ancien ministre de l'agriculture, une mission de réflexion sur les évolutions nécessaires du cadre réglementaire portant tant sur les objectifs que sur les moyens du Conservatoire du littoral.

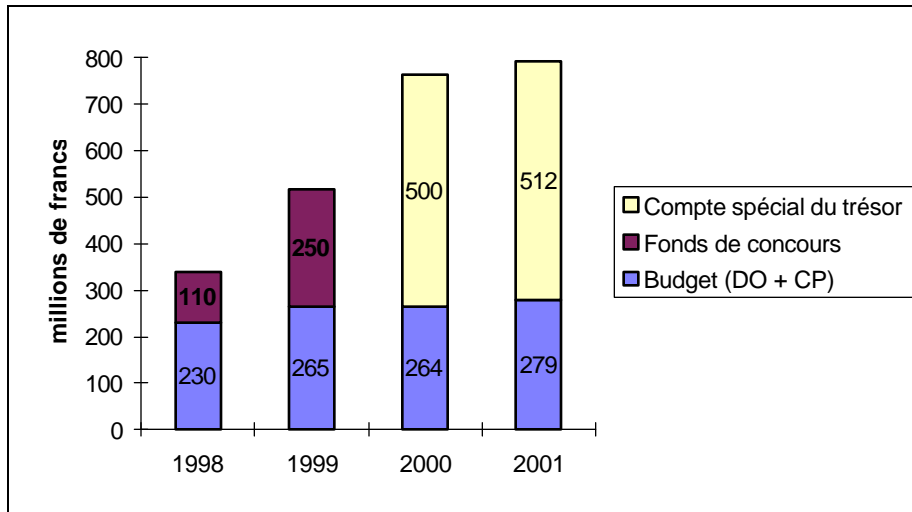
***B. L'ACCENT MIS SUR LA PRÉVENTION DES INONDATIONS AU SEIN DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES***

Si l'on prend en compte l'instauration, à l'article 58 de la loi de finances pour 2000, d'un compte spécial du Trésor n° 902-00 intitulé « Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), alimenté par un prélèvement sur les ressources des agences de l'eau, c'est au total, en 2001, 791 millions de francs (DO + CP) qui sont consacrés à la protection de l'eau et des milieux aquatiques, en progression de 3,5 %. Le montant du prélèvement est arrêté chaque année par la loi de finances

**Plus précisément, les crédits budgétaires consacrés à la politique de l'eau augmentent de 5,68 % et ceux du FNSE de 2,4 %.**

**S'agissant des autorisations de programme, leur montant est fixé à 238 millions de francs, en progression de 21,4 %.**

### ÉVOLUTION DU BUDGET CONSACRÉ À LA PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES



En 2001, la structure du budget consacré à la politique de l'eau doit évoluer sensiblement. En effet, l'expérience de l'exercice 2000 permet de proposer, pour le budget 2001, un nouveau redéploiement afin de renforcer la distinction entre les actions financées sur le budget de l'Etat et celles relevant du compte spécial, alimenté par les agences de l'eau :

– le budget de l'Etat supportera désormais le financement des actions régaliennes (police de l'eau, prévention des inondations et lutte contre les pollutions marines accidentelles) ;

– le FNSE, dont le ministre en charge de l'environnement est l'ordonnateur principal, doit permettre d'organiser et de regrouper le financement d'actions d'intérêt commun aux bassins, et d'actions de solidarité interbassins.

Cette logique a conduit à retirer du budget de l'Etat le financement des moyens de fonctionnement du Comité national de l'eau, des comités de bassin dans les DOM et de l'Office international de l'eau (1,8 million de francs sur le chapitre 37-02 et 2,25 millions de francs sur le 44-10), ceux-ci étant désormais pris en charge par le FNSE. De même, le financement des opérations se rapportant aux plans migrants, à la restauration de l'étang de Berre et aux SDAGE dans les DOM ainsi que les subventions pour l'assainissement outre-mer seront dorénavant imputés sur le compte spécial au titre de la solidarité et des actions d'intérêt commun aux bassins (6,86 millions de francs sur le chapitre 57-20 article 30 et 9,78 millions de francs sur le chapitre 67-20 article 30).

**Votre rapporteur pour avis prend acte de ce nouveau redéploiement mais il reste, sur le principe, hostile à cet outil géré par l'Etat et financé exclusivement par les agences de l'eau. S'il s'agit de mettre en œuvre une réelle politique de solidarité**

nationale notamment vis-à-vis des départements d'outre-mer ou du logement locatif social, ceci relève de la responsabilité de la nation et non pas de celle du seul secteur de l'eau.

**1. La progression des crédits budgétaires consacrés à la politique de l'eau dans le projet de loi de finances pour 2001**

**PRÉSENTATION DE L'ÉVOLUTION DU BUDGET CONSACRÉ  
À LA POLITIQUE DE L'EAU EN MILLIERS DE FRANCS**

Titres budgétaires	Domaines d'intervention	Loi de finances initiale de 2000	Projet de loi de finances pour 2001	Evolution 2001/2000
<b>Titres III et IV</b>	Police et gestion des eaux et des milieux aquatiques - annonce des crues	70 000	94 330	
<b>Dépenses ordinaires</b>	Instances consultatives et remboursements à divers établissements publics	1 800	0	
	Subvention de fonctionnement au CSP	7 000	7 070	
	Subvention pour la gestion des eaux et des milieux aquatiques	11 079	16 940	
<b>Total DO</b>		<b>89 879</b>	<b>118 340</b>	<b>+ 31,66</b>
<b>Titres V et VI</b>	Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles		10 000 <i>10 000</i>	
<b>Crédits de paiement</b>	Police et gestion des eaux et des milieux aquatiques, réseaux d'annonce des crues et hydrométrie	95 550 <i>95 480</i>	71 800 <i>97 420</i>	
	<i>Autorisations de programmes</i>			
	Subventions d'investissement pour la protection des lieux habités contre les inondations	74 300 <i>91 000</i>	78 620 <i>131 000</i>	
	Subventions pour la gestion des eaux et des milieux aquatiques	4 761 <i>9 780</i>	- <i>-</i>	
<b>Total CP</b>		<b>174 611</b>	<b>160 420</b>	<b>- 8,11</b>
<b>Total DO + CP</b>		<b>264 490</b>	<b>278 760</b>	<b>+ 5,39</b>
<b>Total AP</b>		<b>196 260</b>	<b>238 420</b>	<b>+ 21,48</b>

La diminution importante des crédits de paiement s'explique en partie par le redéploiement intervenu entre les actions financées sur le budget de l'Etat et celles relevant du FNSE et rattachées ci-dessus.

a) *Prévention des inondations*

● La prévention des inondations d'origine fluviale constitue la priorité pour 2001 en matière de protection de l'eau et des milieux aquatiques, après les décisions prises par le Gouvernement lors du CIADT du 28 février 2000 sur les conséquences des intempéries survenues fin 1999 et l'inscription, dans les contrats de plan Etat-régions, des mesures de prévention des inondations. **Ceci se traduit dans le projet de loi de finances pour 2001 par des mesures nouvelles en dépenses ordinaires pour un montant de 10 millions de francs et de 49,8 millions de francs en autorisations de programme.**

Ces actions de prévention seront intégrées, pour les 19 régions les plus concernées, par des avenants aux contrats de plan pour les années 2000 à 2003 ; le Plan Loire ainsi que le programme décennal de prévention des risques naturels seront prolongés jusqu'en 2006.

Ces actions comportent trois volets qui peuvent être ainsi présentés :

– améliorer la connaissance du risque à travers l'élaboration d'atlas des zones inondables.

Depuis 1994, a été établie une cartographie au 1/25.000 de plus du tiers des zones inondables, dont toutes celles à l'aval du confluent de la Loire et de l'Allier et l'objectif est d'achever, pour 2006, la cartographie des zones inondables par les grands cours d'eau. Celle-ci serait mise à disposition du public sur Internet. Dix millions de francs y seront consacrés en 2001, soit une augmentation de 150 % par rapport à 2000.

– améliorer les modalités d'alerte et moderniser les services d'annonce des crues.

On peut rappeler qu'actuellement plus de 4.000 communes situées le long des grands cours d'eau bénéficient d'un service d'annonce des crues, ce qui représente 90 % des personnes et des biens exposés à des risques d'inondation sur l'ensemble du territoire. Ce service permet aux maires et aux préfets de prendre les mesures de prévention nécessaires. Après la mise en service du radar de Bollène (Vaucluse) en 2000, l'effort d'investissement sera amplifié en 2001 avec l'entrée en service du radar d'Opoul (Pyrénées orientales) et l'installation des radars de Collobrières (Var) et d'Aléria (Haute Corse). L'augmentation des moyens de fonctionnement des services d'annonce des crues permettra ainsi d'améliorer la qualité du service rendu. Au total, l'annonce des crues bénéficiera en 2001 de 53,8 millions de francs, soit + 34 % par rapport à 2000.

– améliorer l'entretien des cours d'eau ainsi que les ouvrages de protection des lieux habités.

En 2001, 79 millions de francs -soit une reconduction des crédits par rapport à 2000- seront consacrés à l'entretien et à la restauration des cours d'eau domaniaux non navigables et des ouvrages domaniaux de protection contre les inondations. Près de la moitié de ces crédits seront affectés au bassin de la Loire à travers la deuxième phase du plan Loire contractualisée, pour les années 2000 à 2006, avec les régions concernées. En matière d'aide aux collectivités locales pour la protection des lieux habités, conformément aux engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats de plan, la dotation inscrite en 2001 atteindra 131 millions de francs, soit une progression de 44 %. Par ailleurs, la restauration des cours d'eau non domaniaux bénéficiera d'aides, au titre du Fonds national de solidarité pour l'eau, à hauteur de 96 millions de francs.

- La traduction de ces engagements est inscrite dans les dotations budgétaires du Plan Loire et du programme décennal de prévention des risques naturels, au titre du volet « restauration des rivières », décidés les 4 janvier et 24 janvier 1994.

Alors qu'en 1999, comme en 2000, 214 millions de francs (DO + AP) avaient été inscrits en loi de finances initiale pour la mise en œuvre des plans faisant suite aux intempéries de la fin de l'année 1999, cette dotation initiale a été portée à 261,5 millions de francs en autorisations de programme, après les décisions du CIADT du 28 février 2000 et le vote du projet de loi de finances rectificative pour 2000 en juin dernier. En 2001, compte tenu de la priorité donnée à la prévention des inondations d'origine fluviale, 59,8 millions de francs (DO + AP) sont prévus en mesures nouvelles, portant le montant de la dotation des plans à 273,8 millions de francs (DO + AP) de crédits budgétaires.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS  
PLAN LOIRE - PROGRAMME RESTAURATION DES RIVIÈRES**

	<b>Loi de finances initiale de 1999</b>	<b>Loi de finances initiale de 2000</b>	<b>Collectif budgétaire du printemps 2000 suite aux intempéries</b>	<b>Projet de loi de finances pour 2001</b>
Dépenses ordinaires TITRES III et IV	42,00	42,00		52,00
Autorisations de programmes TITRES V et VI	172,00	172,00	47,5	221,80
<b>TOTAL DO + AP</b>	214,00	214,00	47,5	273,80

Ils seront complétés, comme en 1999 et 2000, par des transferts en gestion des budgets de l'agriculture et de l'équipement de 22 millions de francs.

*b) Autres mesures financées par les crédits budgétaires en 2001*

– En raison du redéploiement des compétences entre le budget classique et le FNSE, les crédits atteindront, en 2001, 54,9 millions de francs en DO + AP contre 40,5 millions de francs en 2000. Ils viendront renforcer le fonctionnement et les moyens d'équipement des services chargés de la police de l'eau, de la pêche et des milieux aquatiques. S'agissant du Conseil supérieur de la pêche (CSP), la subvention de fonctionnement est abondée pour tenir compte du GVT (indice glissement vieillissement technicité) lié à la revalorisation des salaires.

– A la suite de la pollution marine due au naufrage de l'Erika, le Gouvernement a décidé, lors du CIADT du 28 février 2000, de renforcer les moyens consacrés à la lutte contre les pollutions marines accidentelles : la ligne consacrée au financement des plans POLMAR devra désormais être dotée en permanence en AP et CP de 10 millions de francs sur un chapitre spécifique, afin que le dispositif financier puisse réagir immédiatement en cas de crise.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la réflexion globale engagée par le secrétariat général de la mer sur l'amélioration du dispositif général d'intervention français. Ainsi, les comités interministériels de la mer des 28 février et 27 juin 2000 ont adopté plusieurs décisions relatives à l'accroissement des moyens (remorqueur d'intervention supplémentaire dans le Pas-de-Calais, acquisition d'un avion POLMAR pour les douanes, d'un hélicoptère de moyen tonnage pour le sauvetage en mer, affrètement d'un navire spécialisé en matière de dépollution, ...) ainsi qu'à la révision des plans d'intervention POLMAR-mer et POLMAR-terre.

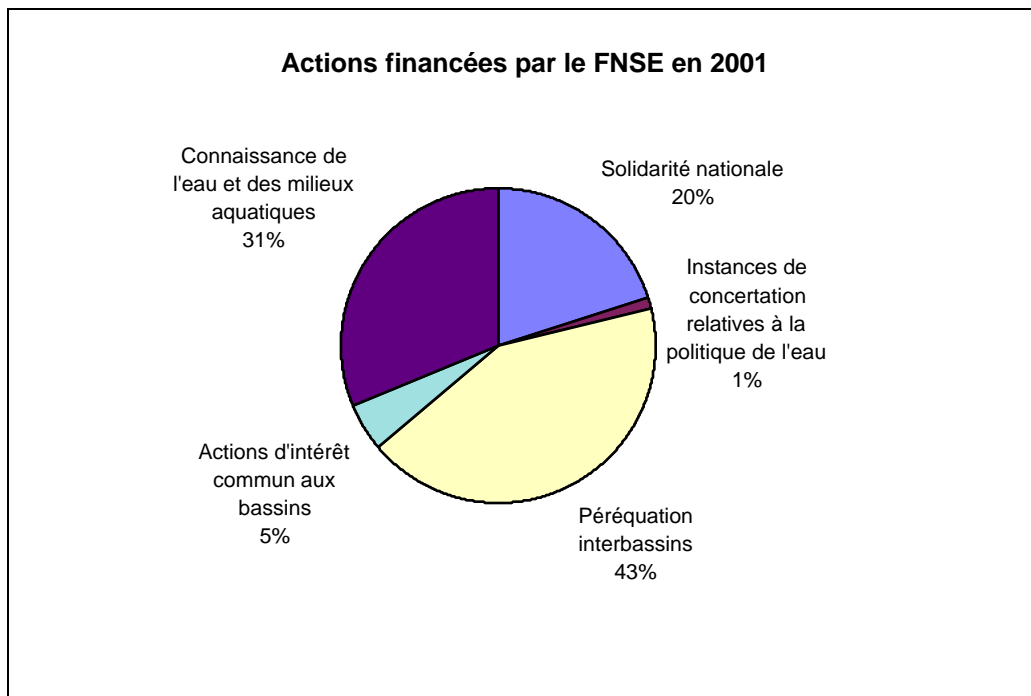
**2. Les actions financées par le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE)**

Pour 2001, il est proposé que le prélèvement pour le FNSE soit identique à celui de 2000 pour chacune des agences, soit un montant total de 500 millions de francs. Viendront s'y ajouter des recettes diverses à hauteur de 12 millions de francs provenant de participations relatives du programme Saône-Rhin et aux réseaux d'hydrométrie.

Ce fond vise à permettre un meilleur financement d'actions d'intérêt commun aux bassins et d'actions de solidarité inter-bassin et la dotation est répartie de la façon suivante :

– péréquation inter-bassin : 184 millions de francs (43 %) ;

- solidarité nationale dans le domaine de l'eau : 94,5 millions de francs (20 %) ;
- connaissance de l'eau, de la pêche et des milieux aquatiques : 173,6 millions de francs (31%) ;
- actions d'intérêt commun aux bassins : 37,5 millions de francs (5 %) ;
- Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement : 10,4 millions de francs (1 %).





Les actions financées par le fonds seront, comme en 2000, consacrées à la prise en charge de plusieurs politiques prioritaires dans le domaine de l'eau.

- La restauration des rivières et la lutte contre les inondations (plan risque).
- La réduction des pollutions diffuses d'origine agricole, liées à l'usage excessif de pesticides et de nitrates (plan national de prévention des pollutions dues aux produits phyto-sanitaires).
- L'assainissement outre-mer, dans l'attente de la création d'offices de l'eau dans ces territoires.
- La restauration des milieux dégradés par des activités minières à présent abandonnées.
- Les économies d'eau dans l'habitat social collectif.
- La protection et la restauration des zones humides (plan zones humides).
- Plusieurs actions d'intérêt commun aux bassins ou aux données sur l'eau.

### **3. Bilan d'activité des agences de l'eau et perspectives dans le cadre du VIII<sup>e</sup> programme**

#### *a) Bilan général*

Dans le cadre du VII<sup>e</sup> programme, arrêté pour la période 1997-2001, le montant global des aides s'élève à 57 milliards de francs et les redevances à 51 milliards de francs. Pour ces dernières, il a été décidé d'en stabiliser le niveau global, ce qui a favorisé le ralentissement du prix de l'eau.

Les tableaux ci-dessous retracent la répartition des aides par agence, ainsi que l'évolution des redevances par type de redevances et catégories d'usagers.

**AIDES VERSÉES PAR L'AGENCE DE L'EAU  
AU COURS DU VII<sup>E</sup> PROGRAMME**

<b>Agences</b>	<b>Aides 1997</b>	<b>Aides 1998</b>	<b>Aides 1999</b>	<b>Aides 2000</b>	<b>Aides 2001</b>	<b>Total aides</b>	<b>Total redevances</b>
<b>Adour-Garonne</b>	891	918	938	947	940	<b>4634</b>	<b>4039</b>
<b>Artois-Picardie</b>	791	804	823	818	830	<b>4066</b>	<b>3708</b>
<b>Loire-Bretagne</b>	1669	2043	1386	1359	1366	<b>7823</b>	<b>7041</b>
<b>Rhin-Meuse</b>	944	962	936	910	876	<b>4628</b>	<b>4670</b>
<b>Rhône- Méditerranée- Corse</b>	2411	2533	2623	2693	2727	<b>12987</b>	<b>11336</b>
<b>Seine-Normandie</b>	4300	4533	4656	4732	4809	<b>23030</b>	<b>20105</b>
<b>TOTAL</b>	<b>11006</b>	<b>11793</b>	<b>11362</b>	<b>11459</b>	<b>11548</b>	<b>57168</b>	<b>50899</b>

Les domaines d'intervention des agences de l'eau portent sur l'assainissement, la lutte contre les pollutions industrielles, l'amélioration des pratiques agricoles, l'alimentation en eau potable, l'amélioration de la ressource et eaux souterraines, et enfin l'action sur les milieux naturels.

**ÉVOLUTION DES REDEVANCES PERÇUES  
PAR TYPE DE REDEVANCE ET CATÉGORIES D'USAGERS**

<b>REDEVANCES</b>	<b>1996 réalisé</b>	<b>1997 réalisé</b>	<b>1998 réalisé</b>	<b>1999 réalisé</b>	<b>2000 prévu au BP</b>
<b>POLLUTION dont</b>	7859	8277	8177	8285	8544
– Collectivités locales	6802	7269	7122	7255	7450
– Industrie	1057	1008	1053	1027	1072
– Agriculture	0	0,36	1,73	3,22	22
<b>PRELEVEMENT dont</b>	1635	1600	1624	1671	1755
– Collectivités locales	1199	1154	1202	1221	1247
– Industrie	382	370	352	370	411
– Agriculture	55	76	69	79	97

S'agissant de l'élaboration du VIII<sup>è</sup> programme et, compte tenu de la future loi sur l'eau, le Parlement devrait au préalable en fixer les orientations ainsi que le montant maximum des travaux subventionnés.

Etant donné les délais prévisibles d'examen et d'adoption de ce texte de loi, le Gouvernement a décidé de proroger d'un an la durée du VII<sup>e</sup> programme sur la base d'un volume d'intervention correspondant, pour l'année 2002, au volume atteint en 2001 en francs constants et donc d'une stabilité des redevances. Cette décision permettra aux comités de bassin de disposer des délais nécessaires pour établir leurs propositions pour les VIII<sup>e</sup> programmes en y intégrant les dispositions de la nouvelle loi sur l'eau.

Cette année de transition « à l'identique » ne soulève pas de difficultés financières particulières. **Il faut toutefois noter la montée en puissance des interventions au titre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) alors que le produit de l'actuelle redevance sur les élevages reste faible.**

Ainsi, l'agence de l'eau Adour-Garonne a dû réviser, par deux fois, la dotation allouée à ce programme et le budget PMPOA « élevage » s'élève à 194 millions de francs sur la durée du VIII<sup>e</sup> programme. Dans le bassin Loire-Bretagne, la quasi-totalité des 28.000 élevages intégrables avait demandé, fin 1999, la réalisation de l'étude diagnostic et d'un avant-projet. Dès 2000, l'agence a dû attribuer, à titre exceptionnel, 230 millions de francs supplémentaires.

#### *b) Bilan d'application du PMPOA*

On peut brièvement rappeler que, pour se mettre en conformité par rapport à la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et à la directive nitrates, et pour prévenir la pollution des ressources en eau par les déjections animales, les éleveurs doivent réaliser des investissements de mise aux normes de leurs bâtiments d'élevage, notamment en matière de collecte et de stockage des effluents d'élevage. Ils doivent aussi améliorer la gestion de ces effluents, en particulier leur épandage comme fertilisant. Le coût des travaux à réaliser sur les seuls bâtiments avait été initialement évalué, en 1993, à 7 milliards de francs et le programme fixait un calendrier d'intégration des élevages jusqu'en 2002 qui concernait près de 77.000 exploitations. A cette fin, un programme d'investissement est engagé depuis 1994 et réparti par tiers entre les éleveurs, l'Etat et les collectivités territoriales (à parité) et les agences de l'eau.

- En raison du succès du programme et d'une sous-évaluation des coûts relatifs à la maîtrise des pollutions d'origine agricole, le coût du programme est aujourd'hui évalué à 14 milliards de francs. Devant les difficultés financières liées au succès et à l'ampleur du programme et la nécessité d'agir contre les pollutions dues aux élevages, le Gouvernement a arrêté les mesures suivantes :

– Le ministère de l’agriculture a inscrit, à partir de son budget 1997, une dotation supérieure à la moyenne prévue aux contrats de plan (165 millions de francs) et a obtenu du Fonds National pour le Développement des Adductions d’Eau (FNDAE) un apport de 150 millions complémentaires par an, pendant une durée de 3 ans. Pour 2001, cet apport complémentaire est reconduit.

– Dans l’accord conclu le 12 mars 1997 avec les Organisations professionnelles agricoles, le calendrier d’intégration des élevages bovins a été allongé de trois ans, car ces derniers sont les plus nombreux et coûteux à améliorer.

– Les agences de l’eau ont inscrit, au titre du PMOPOA, 700 millions de francs dans leur VI<sup>e</sup> programme d’intervention et environ 3 milliards de francs au titre du VII<sup>e</sup>.

En outre, les collectivités territoriales -Conseils généraux et Conseils régionaux- ont engagé 874,4 millions de francs de 1994 à 1999 et les financements versés par le FEOGA se sont élevés à 156,3 millions de francs pour la même période.

Fin 1999, plus de 42.000 éleveurs ont manifesté leur intention d’intégrer le PMPOA en demandant le financement de leur étude préalable, soit quasiment 100 % du nombre d’élevages intégrables jusqu’en 1998 et 80 % des élevages intégrables par taille décroissante jusqu’en 1999.

Environ 24.000 d’entre eux ont signé un contrat de maîtrise des pollutions, soit 57 % des intégrables jusqu’en fin 1998 et 46 % des élevages intégrables jusqu’en 1999. Ces contrats signés représentent toutefois déjà 60 % de l’azote issu des élevages intégrables jusqu’en 1998 et 52 % de l’ensemble des élevages intégrables jusqu’en 1999.

● **Mais, plus récemment, et devant l’ampleur des sommes en jeu, le Gouvernement semble vouloir infléchir ses engagements.** A la suite d’une communication de Mme Dominique Voynet au Conseil des ministres du 20 mai 1996 sur la réforme des instruments d’intervention publique dans le domaine de l’eau, le volet « élevage » du PMPOA a fait l’objet d’un bilan technique, économique et financier par une mission d’inspection désignée par les ministères concernés -finances, agriculture et environnement-.

Le rapport, publié en mars 2000, critique très largement, sans toujours faire l’unanimité, le contenu du programme tant sur le plan juridique -au plan national et communautaire- que sur les dérives financières enregistrées depuis sa mise en œuvre en 1999, soulignant que le coût prévisionnel avait doublé pour être désormais estimé à 15 milliards de francs, dont 10 milliards de francs supportés par les finances publiques. Le rapport met en parallèle le faible rapport de la redevance élevage et il relève, également, l’allongement des délais de traitement des dossiers, en raison de la très forte augmentation du nombre des demandes notamment dans l’agence de l’eau Loire-Bretagne.

Enfin, les auteurs du rapport s'interrogent sur l'impact du programme sur l'environnement, considérant notamment que les pratiques agricoles évoluent avec lenteur, ce qui ne permet pas d'enregistrer une diminution des pollutions agricoles diffuses. Plus généralement, ils notent que la tendance à la dégradation de la qualité de l'eau dans les zones les plus exposées à la pollution n'a pas été enrayerée.

Néanmoins, ils inscrivent à l'actif du PMPOA, la réduction des pollutions ponctuelles provenant des bâtiments d'élevage et l'introduction de préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles.

Sur la base de ce rapport d'évaluation, les propositions du Gouvernement pour réformer le PMPOA devraient s'articuler autour des priorités suivantes :

- assurer une meilleure assise juridique du programme ;
- maîtriser les coûts du dispositif ;
- mieux appliquer le principe « pollueur-payeur » pour son financement ;
- concentrer les aides dans des bassins versants prioritaires au regard de la qualité de l'eau quelle que soit la taille des élevages.

Les réformes sont actuellement en cours, à travers notamment la rédaction d'un arrêté ministériel précisant les conditions d'attribution des aides d'Etat, la mise en place d'une redevance sur les excédents d'azote —concernant tous les types d'exploitations et non pas seulement les élevages-, prévue pour le VIII<sup>e</sup> programme des agences de l'eau dans le futur projet de loi sur l'eau..

Lors de l'audition devant la commission des affaires économiques de Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur les crédits consacrés à l'environnement pour 2001, **vo**tre rapporteur s'est inquiété du contenu de cet arrêté, considérant qu'il était difficile d'établir un bilan pertinent des résultats obtenus sur la qualité de l'eau au bout de cinq ans seulement, et jugeant inacceptable que la volonté de maîtrise du coût de ce programme puisse se traduire par une baisse du taux de subvention et une plus grande sélectivité des élevages éligibles. Sans lui apporter de réponse précise sur le taux de subvention envisagé, la ministre a tenu à apporter les précisions suivantes : *« le système actuel d'intégration des élevages par classes de taille décroissante sera progressivement remplacé par un système de priorités géographiques, le programme se concentrant dans ces zones, dans lesquelles tous les élevages, quelle que soit leur taille, seront intégrés.*

***Toutefois, afin d'assurer la transition avec le dispositif actuel, les élevages dont la mise aux normes était programmée entre 1994 et 1999 resteront éligibles aux aides publiques sur tout le territoire.***

*Le choix de recentrage du programme vers des zones prioritaires procède d'un souci d'amélioration de son efficacité environnementale. Il est par ailleurs favorable aux petits élevages qui n'étaient pas du tout intégrés dans le dispositif actuel et se retrouveront ainsi éligibles en zone prioritaire ».*

#### **4. Les inquiétudes qu'appelle le futur projet sur l'eau**

##### *a) Présentation des grandes lignes de l'avant projet de réforme sur l'eau*

● Pendant toute l'année 2000, une concertation a été menée -avec plus ou moins de succès s'agissant du secteur agricole- avec l'ensemble des professionnels concernés. Le projet de loi en cours d'élaboration fait l'objet actuellement de discussions interministérielles importantes, qui nécessiteront très certainement l'arbitrage -in fine- du Premier ministre.

**Le calendrier gouvernemental envisage une adoption du projet de loi en conseil des ministres avant la fin de l'année pour que la discussion du texte ait lieu au Parlement au printemps 2001. Compte tenu des problèmes encore en suspens, des différends qui opposent les ministres entre eux, notamment s'agissant de l'impact de la réforme sur l'activité agricole, on peut s'interroger sur la pertinence d'un tel calendrier.**

Les deux grands volets de la réforme portent sur les agences de l'eau et l'organisation du service public de l'eau et de l'assainissement.

● S'agissant de la réforme des agences, **il est prévu que le Parlement fixe l'assiette et encadre les taux des redevances, ainsi que, pour la durée du programme quinquennal, le montant maximal des redevances perçues par les agences et celui des dépenses qu'elles peuvent engager.** Le pouvoir financier des agences -notamment pour tenir compte des spécificités géographiques- s'inscrira désormais dans les fourchettes de taux définies par le Parlement.

Le texte réforme plusieurs redevances existantes, notamment la redevance de pollution calculée désormais sur la pollution annuelle rejetée et acquittée par les syndicats d'assainissement. Il modifie, à ce sujet, le calcul du coefficient de collecte.

S'agissant des redevances dues pour l'utilisation d'eau, la redevance pour prélèvement deviendrait une **redevance pour consommation d'eau dont le mode de calcul serait identique pour tous les types d'usage de l'eau.** La modulation envisagée serait fonction du degré d'exploitation de la ressource en eau, assorti d'un dispositif d'incitation à la bonne gestion de l'eau.

Le projet de réforme propose également **la création de nouvelles redevances sur la modification du régime des eaux superficielles** -l'assiette de cette redevance prenant en compte l'imperméabilisation des sols- d'une part et **sur les excédents d'azote des exploitations agricoles**, dont l'assiette serait constituée par le solde du bilan entrées-sorties d'azote, d'autre part.

Il est également envisagé d'introduire, dans le calcul des redevances pollution, des paramètres chaleur et radioactivité, justifiés par leurs effets négatifs sur les milieux aquatiques.

- S'agissant de la réforme des missions et de l'organisation du service public de l'eau et de l'assainissement, **plusieurs mesures importantes portent sur le prix de l'eau, avec l'encadrement de la partie fixe de la facture d'eau et le principe de la facturation de l'eau aux administrations.** Plusieurs mesures tendent également à améliorer les conditions de choix entre gestion en régie et en délégation, notamment en prévoyant le retour, en fin de contrat, à la collectivité délégante, des provisions non affectées perçues par le délégataire ou encore **une durée maximale de douze ans pour les contrats de délégation.**

En outre, de nouvelles compétences facultatives sont reconnues aux collectivités territoriales, en ce qui concerne tant l'assainissement collectif, qu'autonome ou que la récupération des eaux pluviales.

Enfin, **il est instauré un haut conseil des services publics de distribution d'eau et de l'assainissement** exerçant la fonction, au nom de l'Etat de régulation de ces services publics, par l'analyse du prix, de la qualité et de la performance des services. En plus de ses compétences générales sur la réglementation relative aux services publics de distribution d'eau et d'assainissement, **il a été envisagé que le haut conseil soit doté d'un pouvoir d'injonction à l'encontre des collectivités locales** s'il estimait qu'une convention de délégation ou de concession ne respecte pas la réglementation en vigueur. Ce pouvoir lui permettrait d'enjoindre à la collectivité de négocier un avenant de mise en conformité, voire même de résilier le contrat faisant l'objet de la contestation. Mais, ces dispositions ne figurent plus, semble-t-il, dans une version ultérieure de l'avant-projet de loi.

- Le troisième grand volet du projet de loi concerne **la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau adoptée le 15 septembre 2000.** Celle-ci privilégie une approche décentralisée de la gestion de l'eau au niveau du bassin hydrographique, qu'il s'agisse des mesures de protection ou des mesures d'utilisation. Elle prône une analyse préalable des caractéristiques du bassin hydrographique, des incidences de l'activité humaine ainsi qu'une analyse économique de l'utilisation de l'eau pour définir ensuite le programme de mesures permettant de rétablir ou d'améliorer la qualité ou la quantité des eaux. Les mesures à mettre en œuvre reposent sur le principe de la récupération des coûts de services liés à l'utilisation de

l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources en termes tant de dégradations que d'incidences négatives sur le milieu aquatique. Ce principe de récupération doit être appliqué à chacun des secteurs industriel, agricole ou ménages, sachant qu'il peut être tenu compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques spécifiques.

Dans l'avant-projet de loi sur la réforme de l'eau, la transposition de la directive-cadre fait l'objet d'un titre spécifique proposant la définition de termes utilisés par la directive, modifiant les règles d'élaboration des schémas directeurs d'aménagement des eaux pour chaque bassin hydrographique ou groupement de sous-bassins, et instaurant le principe d'un préfet coordonnateur de bassin.

*b) Les risques de recentralisation et d'atteinte à l'autonomie des collectivités locales qui résultent de la philosophie même du projet de loi*

**Tout en partageant l'idée que le système des agences de l'eau instauré en 1964 peut être réformé, pour être amélioré et en reconnaissant le bien fondé de certaines des mesures proposées, votre rapporteur reste néanmoins très inquiet sur les conséquences négatives de ce projet de loi qui porte atteinte au principe même de notre système de gestion de l'eau.**

On peut craindre ainsi que le vote, par le Parlement, pour fixer le montant et le taux des redevances **se traduise par une recentralisation du dispositif**, puisqu'en définitive les propositions seront établies par le Gouvernement et plus particulièrement le ministère des finances.

**La création du Haut Conseil de l'eau et surtout la définition de ses compétences peut induire une remise en cause du principe de libre administration des collectivités territoriales et de la liberté contractuelle.** De même, l'encadrement de la partie fixe de la facture d'eau peut s'analyser comme une mesure portant atteinte au principe de libre gestion des services de l'eau et de l'assainissement par les élus.

S'agissant du mode de calcul des redevances taxant la consommation d'eau, **il est inacceptable** qu'avec la suppression du coefficient d'usage, **on ne prenne plus en compte les différents usages de l'eau prélevée pour moduler le coût de la taxe.** L'usage économique de l'eau, ayant des répercussions positives sur la production et la création d'emplois, ne peut être assimilé à la consommation domestique d'eau par l'utilisateur.

De façon plus générale, **il est regrettable qu'une si faible place soit réservée à la transposition de la directive, alors même que le projet de loi du Gouvernement est très éloigné de la philosophie même de la directive-cadre.** Celle-ci met en avant l'obligation d'une analyse économique préalable au niveau du bassin hydrographique dans son ensemble



pour définir les investissements à réaliser et les coûts de gestion de l'eau permettant de maintenir ou de rétablir une bonne qualité de l'eau.

Or, ces objectifs, loin d'être repris, sont parfois contredits par la démarche centralisatrice du projet de loi.

Lors d'un colloque organisé le 12 octobre dernier à l'initiative de votre commission, du groupe d'études sur l'eau et du Cercle français de l'eau, l'ensemble des usagers et acteurs de l'eau ont rappelé leur attachement aux instances de bassin, tout en reconnaissant la nécessité d'adapter le système existant. Ils ont ainsi plébiscité le pouvoir d'intervention des agences de l'eau, fondé sur une approche décentralisée et concertée, à partir d'un financement mutualiste et qui s'intègre de manière cohérente dans le cadre préconisé au niveau européen.

Plus généralement, ils ont considéré que la réforme de la loi sur l'eau devait :

- préserver l'autonomie et la capacité d'intervention des instances de bassin ;
- développer le recours systématique à l'analyse économique pour évaluer les incidences financières des réformes envisagées sur les secteurs concernés et pour déterminer leur influence sur le financement de la politique de l'eau ;
- garantir une affectation des ressources financières provenant des usages de l'eau au domaine de l'eau selon le principe « l'eau paye l'eau » ;
- promouvoir une politique d'investissement efficace, compte tenu des retards constatés, des exigences de nos concitoyens et de l'ampleur des besoins recensés ;
- maintenir un juste équilibre entre décentralisation et pouvoirs du Parlement ;
- conserver une certaine mutualisation des finances de l'eau et appliquer le principe « pollueur-payeur » dans le respect des équilibres économiques et de la capacité contributive des secteurs concernés.
- assurer la cohérence entre les directives européennes et la politique nationale de l'eau.

**Plus récemment encore, à l'occasion des VI<sup>è</sup> Etats Généraux des élus locaux de la région, Monsieur Christian Poncelet, Président du Sénat, a rappelé le rôle central des élus locaux dans la protection de la nature et de l'environnement. Il a indiqué que la Haute Assemblée veillerait à ce que soit préservée la philosophie décentralisée de la gestion de l'eau.**

### **C. LA PROGRESSION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES AFFECTÉES À LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES**

**Dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits consacrés à la prévention des pollutions et des risques s'élèvent à 2,47 milliards de francs, en hausse de 7,85 % et le montant des autorisations de programme est fixé à 2,22 milliards de francs, en diminution de 6,77 %.**

Cette évolution globale recouvre -cela a été exposé plus haut- des évolutions diverses, puisque, d'une part sont intégrés les crédits de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) mais que, d'autre part, les crédits d'intervention de l'ADEME ont fait l'objet « d'une remise à niveau technique », se traduisant par une forte baisse des crédits de paiements inscrits sur ce chapitre.

Les priorités affichées en matière de prévention des pollutions concernent la prévention des risques naturels, la lutte contre la pollution de l'air -même si celle-ci prend du retard-, la lutte contre le bruit, l'instauration d'une co-tutelle en matière de sûreté nucléaire. Ces priorités ne doivent pas faire oublier la gestion des déchets ménagers, dont la responsabilité incombe aux collectivités locales.

#### **1. Les priorités en matière de prévention des pollutions**

##### *a) La prévention des risques naturels*

● La politique de prévention des risques naturels reste une des priorités du ministère à travers un objectif -actualisé en 1998- de réalisation de 5.000 plans de prévention des risques (PPR) pour 2005. Par ailleurs, l'information des populations (à travers la réalisation de dossiers communaux synthétiques) et une meilleure prise en compte des risques par les collectivités locales et la société civile dans leurs décisions d'aménagements constituent également des axes prioritaires.

Depuis 1997, les crédits relatifs à l'élaboration des PPR et des documents d'information préventive des citoyens ont doublé. En 2001, ces actions seront financées à hauteur de 76 millions de francs -soit 3,5 millions de francs supplémentaires- seront consacrés aux plans de prévention des risques naturels ainsi qu'à l'élaboration des dossiers d'information départementaux ou communaux. A la suite des inondations importantes de la fin de l'année 1999, l'augmentation des crédits permettra en particulier de renforcer les PPR inondations, comme cela a été indiqué plus haut.

Par ailleurs, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs contribuera au financement des PPR en application de l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999, du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 1<sup>er</sup> septembre 2006, pour les études nécessaires à la préparation et à l'élaboration de ces plans. Cette contribution permettra de financer la réalisation de PPR pour un montant de 50 millions de francs. Compte tenu de la parution tardive du décret d'application, cette mesure n'a pu être que partiellement mise en œuvre en 2000.

Enfin, il faut signaler la création d'un comité interministériel de la prévention des risques majeurs, à la suite du CIADT du 28 février 2000. Son secrétariat est assuré par le délégué aux risques majeurs. Il s'agit par là d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, de mieux assurer la cohérence de l'action de l'Etat, d'améliorer la connaissance des risques et de renforcer les dispositifs d'alerte.

● Au 1<sup>er</sup> août 2000, 2.344 PPR, anciens PER et périmètres de risques délimités en application de l'article R.111-3 du code de l'urbanisme, approuvés, étaient recensés, auxquels il convient d'ajouter 1.948 plans de surfaces submersibles qui valent PPR. Les services déconcentrés prévoient d'approuver 300 PPR supplémentaires d'ici la fin de l'année. Par ailleurs, 2.638 PPR ont été prescrits, mais n'ont pas fait à ce jour l'objet d'une approbation.

<b>Documents</b>	<b>Approuvés</b>	<b>En cours</b>
PER	368	-
R.111-3	892	-
PZSIF	0	-
PPR	1 084	2 638
<b>TOTAL</b>	<b>2 344</b>	<b>2 638</b>

1. PPR : plan de prévention des risques
2. documents antérieurs ou en cours valant PPR :
  - PER : plan d'exposition aux risques
  - R.111.3 : périmètre de risques (article R.111-3 du code de l'urbanisme)
  - PZSIF : plan de zones sensibles aux incendies de forêt

Ainsi, depuis octobre 1995, 3.722 PPR ont été prescrits et 1.084 documents approuvés. Il convient aussi de souligner, depuis cette même date, l'accélération du rythme de prescription, puis d'approbation des PPR. Cette tendance devrait se poursuivre en 2001 avec, en particulier, une accélération des documents approuvés.

*b) Des moyens supplémentaires pour la lutte contre le bruit*

● On peut rappeler que l'ensemble du dispositif de prévention du bruit des transports terrestres a été défini par la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit. Cette loi est complétée par :

– le décret n° 95-21 du 9 janvier 1995 et l'arrêté du 30 mai 1996 définissant les modalités d'application du classement des voies et les obligations relatives à l'isolation acoustique renforcée des bâtiments construits dans des zones exposées au bruit des transports terrestres ;

– le décret n° 95-22 du 9 janvier 1995 et les arrêtés du 5 mai 1995 (routes) et du 8 novembre 1999 (voies ferrées) définissant les prescriptions applicables en matière de bruit lors de la construction ou de la modification d'une infrastructure de transport terrestre.

En outre, le développement du trafic routier et ferroviaire et une urbanisation mal maîtrisée aux abords des infrastructures de transports ont créé des situations critiques nécessitant un traitement approprié et qui ont fait l'objet du rapport réalisé en 1998 par M. Claude Lamure, ingénieur général des ponts et chaussées.

Sur la base de ce rapport qui évalue à 200.000 le nombre de logements concernés par les nuisances sonores provoquées par les infrastructures routières et ferroviaires du seul réseau national, le Gouvernement a présenté en novembre 1999 une politique d'ensemble traitant à la fois de la prévention et de la résorption des points noirs.

Ainsi, en matière de prévention, les recherches concernant la diminution du bruit des trains, notamment par l'amélioration du dispositif de freinage, seront plus développées, et l'échéance de la fin 2000 a été fixée à la SNCF pour que soit examinée la mise en œuvre d'un programme de remplacement systématique de ce dispositif.

Dans le domaine routier, afin de prévenir la création de nouveaux points noirs, les nuisances sonores induites sur les voies d'accès aux infrastructures nouvelles ou modifiées seront traitées et l'utilisation des revêtements peu bruyants sera généralisée.

Pour résorber les points noirs existants, les préfets sont chargés de recenser les zones fortement exposées au bruit des infrastructures de tous les réseaux, en collaboration avec les

collectivités locales intéressées, la SNCF et RFF, et de déterminer, pour le réseau routier national et les voies ferrées, la liste des points noirs du bruit devant faire l'objet d'un rattrapage. Ils inviteront les collectivités locales à engager, avec l'aide technique des services de l'Etat, une démarche analogue sur leur réseau.

- Le programme de rattrapage, engagé dès l'an 2000, porte en priorité sur la protection des habitations exposées à des nuisances sonores nocturnes excessives et des bâtiments publics «sensibles » (écoles, crèches, hôpitaux, ...) par la construction de murs antibruit et l'isolation de façade des bâtiments. Outre l'augmentation de l'aide à l'insonorisation des logements sociaux, les propriétaires privés recevront, en complément des primes à l'amélioration de l'habitat existantes, une subvention permettant de porter l'aide publique à un niveau comparable à celui existant au voisinage des aérodromes. Ce programme sera poursuivi en 2001 avec une mesure nouvelle de 100 millions de francs (DO + AP).

*c) L'extension du périmètre d'intervention du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement en matière de sûreté nucléaire*

Afin de renforcer l'indépendance de l'Institut de protection de sûreté nucléaire (IPSN), cet institut sera placé sous la co-tutelle du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. En conséquence, ses dotations, jusqu'alors inscrites au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, seront transférées en 2001 au budget du ministère de l'environnement. Cette première étape préfigure de l'intégration à court terme de l'IPSN au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) doté d'une autonomie administrative et financière.

Pour l'année 2001, les moyens consacrés au fonctionnement et aux analyses de sûreté sont répartis ainsi : 968,5 millions de francs (AP + CP) pour les prestations de recherche et d'expertise, et 366 millions de francs (DO) pour le soutien à l'autorité de sûreté nucléaire. L'Institut doit ainsi poursuivre ses travaux de recherche et d'expertise sur la maîtrise des risques nucléaires et leurs conséquences sur l'homme et l'environnement.

Les crédits inscrits en fonctionnement pour 2001 permettent la création de 54 nouveaux postes, ce qui portera les effectifs de l'institut de 1.389 à 1.443 parmi ces nouveaux emplois, 22 seront créés au titre de la réduction du temps de travail.

## **2. Un soutien aux réseaux de surveillance de la qualité de l'air, mais des retards dans l'application de la loi sur l'air**

### *a) Le retard dans la mise en oeuvre des instruments de concertation dans la lutte contre la pollution de l'air*

● Prévus par le titre II de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation de l'énergie, les plans régionaux pour la qualité de l'air, élaborés par les préfets de région, doivent répondre à un triple objectif :

- établir un état précis de la pollution atmosphérique dans la région concernée ;
- dicter des orientations pour satisfaire les objectifs de qualité de l'air prescrits dans l'annexe du décret du 6 mai 1998 ;
- sensibiliser et informer les différents acteurs régionaux aux enjeux de la pollution atmosphérique.

Quatre PRQA ont été arrêtés par le préfet de région. Il s'agit des PRQA des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ile-de-France, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées. Neuf autres projets ont été mis à la disposition du public, dans le cadre de la consultation prévue par le décret du 6 mai 1998 et la quasi-totalité des autres régions prévoient d'avoir terminé la rédaction de leur projet avant la fin 2000.

● En ce qui concerne les plans de déplacements urbains (PDU) prescrits par l'article 14 de la loi sur l'air, dans les périmètres de transports urbains des 58 agglomérations de plus de 100.000 habitants, le retard dans la mise en oeuvre est important. A ce jour, dix autorités organisatrices seulement ont approuvé leur plan de déplacements urbains. Il s'agit de Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Orléans, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg et Troyes. Vingt-huit autres collectivités ont délibéré sur leur projet de plan, celui-ci étant donc actuellement en consultation auprès des personnes publiques, en enquête publique ou en attente d'approbation suite aux modifications éventuelles apportées par l'enquête. L'enquête publique est achevée ou en cours pour 12 agglomérations.

Les travaux du PDU d'Ile-de-France se poursuivent : l'enquête publique a eu lieu du 2 juin au 13 juillet 2000 et son approbation est prévue d'ici la fin 2000.

Enfin, après la validation de leur diagnostic et l'élaboration de scénarios, une vingtaine d'agglomérations arrêteront prochainement, ou avant la fin de l'année, leur projet de PDU (Amiens, Le Havre, Aix-en-Provence, Etang de Berre, Maubeuge,...).

Plus généralement, une enquête réalisée récemment en concertation avec le groupement de autorités responsables des transports (GART), et le centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) indique que 36 agglomérations en sont à la phase de concertation et d'approbation, 13 au stade de l'élaboration des scénarios ou du projet, et 9 au stade de lancement de la démarche ou de la constitution des structures de travail.

Une instruction a été donnée aux préfets, le 18 septembre 2000, par les ministères chargés des transports et de l'environnement, notamment pour les inciter à prendre des initiatives, lorsque la démarche est au point mort.

Enfin, les dispositions de la récente loi relative au renforcement de l'intercommunalité comme celles du projet de loi « solidarité et renouvellement urbains » devraient permettre d'améliorer la pertinence de l'échelle à laquelle les décisions sont prises en matière de déplacements, et relancer ainsi le processus.

● En revanche, **on ne peut que déplorer le retard de l'administration** s'agissant de la parution du décret en Conseil d'Etat permettant d'appliquer l'article 11 de la loi instaurant les plans de protection de l'atmosphère (PPA). Ces plans, obligatoires pour les agglomérations de plus de 250.000 habitants, élaborés par les préfets, devaient être mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000. Ils devaient regrouper l'ensemble des mesures préventives, à caractère temporaire ou permanent, destinées à garantir, de manière durable, le respect des valeurs limites définies par l'Union européenne et inclure l'ensemble des émetteurs de polluants, y compris ceux ne relevant pas de la législation sur les installations classées, notamment les installations de chauffage. **Ce retard est d'autant plus préjudiciable à la cohérence de la politique gouvernementale, que la mise en place de ces PPA est souvent citée, dans l'arsenal des mesures de réduction des émissions de substances polluantes ou de lutte contre l'effet de serre<sup>1</sup>.**

*b) Dispositifs de surveillance de la qualité de l'air et moyens budgétaires*

● S'agissant du dispositif de surveillance de la qualité de l'air, l'article 3 dispose qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'ensemble du territoire national doit être couvert.

**D'ici à la fin de l'année, ou au plus tard en 2001, les 39 associations de gestion de réseaux, en place, devraient pouvoir assurer la couverture du territoire, à l'exception de la Corse, où aucune association n'a encore été créée.** Actuellement, 330 personnes

---

<sup>1</sup> Question écrite de M. Marc Dumoulin du 14 février 2000 - Réponse Journal Officiel Assemblée nationale : 20 mars 2000 (p. 1791) ;

Question écrite de M. Arnaud Jung du 13 septembre 1999 - Réponse Journal Officiel Assemblée nationale du 29 novembre 1999 (p. 6818).

environ sont employées par ces associations qui gèrent un parc de plus de 2.000 analyseurs automatiques.

Le programme d'équipement des réseaux de surveillance a privilégié, au-delà de l'extension de la surveillance sur le plan territorial, la surveillance de nouveaux polluants, en référence à la directive-cadre du 27 décembre 1996. Ont ainsi été ajoutés certains composés organiques volatils (COV - dont en particulier, le benzène), les particules fines de moins de 10 microns puis de moins de 2,5 microns, ainsi que dans quelques réseaux, certains métaux (cadmium, nickel, mercure, arsenic) et les hydrocarbures polycycliques aromatiques (HAP).

Par ailleurs, ont été renforcés les moyens de surveillance mobile, des outils de prévision par modélisation informatique, la mise en place de procédures d'assurance qualité ainsi que les moyens d'information du public.

● Les moyens budgétaires affectés à la lutte contre la pollution de l'air et à la surveillance de la qualité de l'air sont fixés à 375 millions de francs, **en baisse de 6,33 % car le programme d'acquisition des capteurs de surveillance est quasiment achevé.**

La répartition des crédits est ainsi proposée pour 2001 :

– 14 millions de francs pour la réalisation d'études préalables à l'élaboration des plans prévus par la loi et la mise en œuvre d'actions de communication, dont 1 million de francs pour la réalisation des plans de déplacements urbains (chapitre 34.98 - articles 60 et 70) ;

– 70 millions de francs d'aide au fonctionnement des associations de gestion des réseaux de surveillance de la qualité de l'air et de la banque de données sur la qualité de l'air ; **cette augmentation de 15 millions de francs par rapport à l'année précédente est justifiée par les besoins encore insatisfaits dans le domaine de la surveillance de la pollution atmosphérique** : extension de la surveillance, tant sur le plan géographique qu'en ce qui concerne les paramètres suivis, notamment pour mieux contrôler les polluants qui présentent les risques sanitaires les plus importants, prévision de la qualité de l'air, assurance de la qualité des mesures (chapitre 44.10 - articles 80 et 90) ;

– 56 millions de francs d'études et travaux divers, dans le domaine de la pollution de l'air (chapitre 57.20 - article 50) ;

– 159 millions de francs pour la prévention et le traitement de la pollution (par l'intermédiaire de l'ADEME) (chapitre 67.30 - article 60) ;



– 75,35 millions de francs pour la surveillance de la pollution atmosphérique (équipement par l'intermédiaire de l'ADEME) en baisse de 34,67 % ; l'équipement des réseaux par l'acquisition de capteurs de surveillance de la pollution atmosphérique peut être ralenti au profit d'autres actions dans le domaine du fonctionnement des réseaux de surveillance de la pollution de l'air (chapitre 67.30 - article 70).

### **3. La nécessité du soutien aux investissements dans le domaine du traitement des déchets**

*a) Rappel du contexte budgétaire et fiscal dans le domaine des déchets depuis la mise en place de la TGAP le 1<sup>er</sup> janvier 1999*

**Il est certain que la succession des modifications d'ordre économique ou fiscal intervenues depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et qui concernent le traitement des déchets ont compliqué, voire retardé, les décisions d'investissements d'un certain nombre de collectivités territoriales.**

On les évoquera brièvement :

- Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, un taux réduit de TVA à 5,5 %, est applicable aux opérations de collecte, de tri et de traitement des déchets, ce qui a incité les collectivités locales à s'orienter d'avantage vers le recyclage. Cette disposition ne s'applique aux opérations de collecte, de tri et de traitement des déchets que lorsque les collectivités locales ont contracté avec un organisme agréé par les pouvoirs publics au titre du décret n° 92-377 du 1<sup>er</sup> avril 1992 relatif à l'abandon des emballages ménagers (Eco-emballages ou Adelphe), pour la mise en place d'une collecte multimatériaux.

Selon une étude de l'ADEME, la disposition susvisée a induit pour les collectivités concernées en 1999, une économie de 1,5 milliard de francs par an sur une dépense totale évaluée à 24,4 milliards de francs TTC, **mais le bénéfice de cette mesure pour les collectivités varie selon le niveau d'avancement de la collecte sélective sur cinq matériaux, la nature juridique de l'exploitant du service et le régime fiscal de la collectivité ;**

- Le nouveau barème de soutien aux collectivités locales, validé par le renouvellement de l'agrément d'Eco-emballages intervenu le 11 juin 1999, est appliqué rétroactivement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, et il est nettement plus favorable que le précédent, notamment à travers une prise en compte des spécificités du milieu rural ou des zones d'habitat vertical.

● A été décidée de manière unilatérale une révision à la baisse des barèmes d'intervention de l'ADEME, en mai 1999, et avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1999, faisant suite à l'accroissement rapide des investissements des collectivités locales dans le domaine des déchets municipaux et pour éviter les « files d'attente ».

En moyenne, les taux de subvention sont réduits de 38 %, et ce malgré l'hostilité déclarée du collège représentant les collectivités locales au sein du conseil d'administration de l'agence. Le nouveau système d'aide distingue le plus souvent un taux d'aide de référence et un taux plafond de 10 % plus élevé pour tenir compte, d'une part, de la qualité des projets et, d'autre part, des contextes locaux spécifiques (zones rurales ou de montagne, DOM).

**Votre rapporteur pour avis avait dénoncé avec force, l'an dernier, cette remise en cause unilatérale des taux d'intervention de l'ADEME.** Celle-ci avait été d'autant plus mal ressentie que la fusion des cinq taxes gérées par l'ADEME dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) s'était accompagnée d'une forte augmentation du produit de ces taxes. **Malgré les 400 millions de francs supplémentaires encaissés au titre de la TGAP, l'ADEME avait diminué de 38 % son taux de subvention à l'investissement des collectivités locales,** annulant ainsi une partie des effets positifs résultant de la baisse de TVA ou du nouveau barème d'Eco-emballages.

● Dans ce contexte, les dotations budgétaires de l'ADEME dans le projet de loi de finances pour 2000, s'agissant de la gestion des déchets, étaient simplement reconduites à hauteur de 811 millions de francs en crédits de paiement, alors que le montant des autorisations de programme progressait de 12 %, ce que nombre de parlementaires avaient estimé insuffisant au regard du volume prévisible d'investissements envisagés par les collectivités territoriales.

En réponse à ces interrogations et au cours du débat budgétaire au Sénat, une mesure exceptionnelle de 325 millions de francs en autorisations de programme a d'ailleurs été obtenue, mais elle ne sera que partiellement reconduite pour 2001.

*b) L'ultime remise en ordre des dotations de l'ADEME dans le projet de loi de finances pour 2001*

**Succédant à cette série de mesures aux effets contradictoires, la mesure, présentée par le Gouvernement comme une simple remise en ordre technique opérée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2001, ne contribue pas à éclaircir le débat.**

En effet, dans le projet de loi de finances pour 2001, **les crédits de paiement destinés à l'ADEME diminuent très fortement pour passer de 1.717,6 millions de francs à 491,7 millions de francs, soit une baisse de 71%.**

Ce mouvement suscite de nombreuses inquiétudes de la part des élus locaux, qui s'interrogent sur les capacités de l'établissement à faire face à leurs demandes de subventions, compte tenu de la forte progression des investissements à réaliser pour se conformer à l'échéance de 2002.

Selon les explications apportées par la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement lors de son audition devant la commission des affaires économiques, cette diminution ne portera en rien atteinte aux capacités d'intervention de l'ADEME, **compte tenu des très importants reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre, qui sont constatés depuis longtemps.**

Cette situation, a-t-elle expliqué, s'est accentuée avec la mise en place en 1999 de la TGAP et le remplacement consécutif des taxes affectées par des crédits budgétaires, compte tenu de la règle de financement qui a été retenue à cette date. En effet, afin de ne pas pénaliser l'établissement dans un contexte de mutation profonde, il a été décidé de le doter pour ses premières années d'un montant de crédits de paiement égal à celui des autorisations de programmes ouvertes, par dérogation aux règles de financement habituellement retenues. Or, les investissements soutenus par l'ADEME étant par nature de grande ampleur et conduits sur un échéancier pluriannuel, le rythme réel des dépenses effectives s'est situé très nettement en-dessous des crédits de paiement disponibles.

De plus, le calendrier de préparation de la loi de finances pour 2000, s'élaborant au premier trimestre de l'année 1999, était trop rapproché de la mise en place de la TGAP pour disposer du recul suffisant et envisager une adaptation des modalités de financement de l'établissement. C'est pourquoi, la règle d'un crédit de paiement pour une autorisation de programme a été maintenue en 2000.

En revanche, au vu des reports disponibles à la fin de l'exercice 1999, connus avec certitude au moment de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2001, et qui s'établissent à 3.648 millions de francs dont 1.493 millions de francs sur crédits budgétaires, le Gouvernement a décidé d'adapter le montant des crédits de paiement pour 2001 aux besoins effectifs de l'établissement.

**AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE  
CRÉDITS D'INTERVENTION - PLF 2001**

*(millions de francs)*

Chapitre 67-30  art.		Autorisations de programme		Crédits de paiement			
		Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Services votés 2001	Mesures nouvelles 2001	Total pour 2001
10	Energie	293	293	293	-	56,7	<b>56,7</b>
20	Déchets ménagers et assimilés	1 234	1 034	811	-	199,9	<b>199,9</b>
30	Dépollution des sols	119	89	119	-	17,3	<b>17,3</b>
40	Ramassage des huiles	141,5	141,5	141,5	-	141,5	<b>141,5</b>
50	Isolation acoustique au voisinage des aérodromes	159,5	159,5	84,5	-	30,9	<b>30,9</b>
60	Lutte contre la pollution atmosphérique, hors surveillance de la qualité de l'air	159	159	159	-	30,8	<b>30,8</b>
70	Surveillance de la qualité de l'air	115,3	75,35	109,6	-	14,6	<b>14,6</b>
<b>Totaux pour le chapitre</b>		<b>2 221,3</b>	<b>1 951,35</b>	<b>1 717,6</b>	-	<b>491,7</b>	<b>491,7</b>

Source : MATE

**On ne peut que prendre acte de ces explications qui, d'un point de vue technique, sont certes rigoureuses, mais « chat échaudé craint l'eau froide » :**

– en 1999, l'ADEME, victime de son succès et de l'afflux de dossiers à subventionner, n'obtient pas de crédits supplémentaires, mais diminue ses taux de subventions ;

– en 2000, le montant des autorisations de programmes est calculé de façon trop juste dans le projet de loi de finances initiale, et « à l'arraché », le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement obtient une rallonge exceptionnelle de 325 millions de francs en autorisations de programme. Mais celle-ci n'est que très partiellement pérennisée en 2001, à hauteur de 125 millions de francs alors que celle obtenue pour la lutte contre le bruit l'est intégralement ;

– en 2001, les autorisations de programme ne retrouvent donc pas le niveau atteint en loi de finances pour 2000 et le montant des crédits de paiement fait l'objet d'un réajustement technique à la baisse drastique...

**Cette succession de péripéties budgétaires est du plus mauvais effet en termes d'affichage d'une volonté politique forte en faveur d'une modernisation du traitement**

**des déchets. Ce sont les collectivités locales qui risquent d'en faire les frais alors même que les besoins d'investissements restent très importants.**

*c) Les perspectives à moyen terme de la politique de traitement des déchets*

● Nombre de questions restent, en effet, en suspens, même si l'effort d'investissement consenti par les collectivités locales n'a pas diminué ces dernières années. Ainsi, en 1999, le montant des investissements réalisés par les communes ou leur groupement s'est élevé à 6,48 milliards de francs, soit plus de 2 milliards supplémentaires par rapport à 1998 qui constituait déjà une année de forte demande. Les aides de l'ADEME se sont élevées à 1,02 milliard de francs, niveau un peu plus élevé qu'en 1998, et jamais atteint depuis 1993. En 2000, l'Association des Maires de France estime que les investissements réalisés pourraient atteindre 8,7 milliards de francs. L'ADEME estime, enfin, qu'une quarantaine de milliards de francs ont été engagés ou sont en projet sur une facture globale de 60 milliards de francs.

Mais, beaucoup reste à faire si on veut atteindre l'objectif du taux de recyclage de 50 % des déchets ménagers affiché par la circulaire de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 18 avril 1998.

Aujourd'hui, la population française produit globalement environ 25 millions de tonnes d'ordures dont 43 % vont en décharge, 48 % sont incinérés -avec ou sans récupération d'énergie- et 9 % font l'objet d'un recyclage à l'issue de collectes sélectives. Mais il reste encore quelques 6.000 décharges illégales en France, alors que près de 3.000 sites non autorisés ont été fermés depuis 1990. Il faudra investir des sommes considérables pour réhabiliter ces décharges illégales et, jusqu'à présent, 300 seulement l'ont été.

● Le cadre général des décisions à prendre est en train d'évoluer avec la révision des plans départementaux d'élimination des déchets (PDED) pour se conformer aux nouvelles orientations de la circulaire du 18 avril 1998 précitée, qui prévoient une valorisation accrue et un moindre recours à l'incinération. A cette occasion, la définition du déchet ultime admissible en décharge après 2002 a été élargie : au-delà du résidu d'incinération, pourront être acceptés les refus de recyclage provenant d'une déchetterie, d'un centre de tri ou de compostage.

Actuellement, sur les 86 PDED devant couvrir le territoire, seuls six répondaient dans leur version initiale aux nouvelles orientations arrêtées en 1998. Dix plans ont été publiés dans leur forme révisée et treize sont prévus d'ici au deuxième trimestre 2001. Les cinquante-sept autres sont en cours de refonte ou d'élaboration puisque neuf départements n'ont pas encore de plan, parfois du fait de l'annulation de ce dernier par le tribunal administratif.

- Plutôt que d'évoquer l'échéance de 2002, comme une date couperet, il vaut mieux privilégier la continuité de l'effort financier soutenu depuis 1999, pour permettre d'atteindre les objectifs fixés par la loi.

Mais il est vrai également que l'on peut s'interroger sur la nécessité d'une refonte du cadre législatif ou de son adaptation aux nouvelles règles communautaires adoptées depuis 1992 ou encore de sa mise en cohérence avec plusieurs lois récentes, en matière d'électricité, d'intercommunalité ou encore de délégation de service public. En tout état de cause, un bilan détaillé s'impose.

### **III. L'AGGRAVATION D'UNE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE DÉTOURNÉE DE SES OBJECTIFS**

#### **A. RAPPEL HISTORIQUE SUR LA MISE EN PLACE DE LA TGAP**

##### **1. Une construction en plusieurs étapes qui dénature la philosophie du dispositif initial**

● **La première étape, décidée par la loi de finances pour 1999, s'est traduite par une refonte de la fiscalité environnementale existante** à travers la réforme des mécanismes de financement de l'ADEME, puisque la TGAP s'est substituée aux cinq taxes perçues par l'ADEME :

– la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique instaurée par le décret du 7 juin 1985 pour une période de cinq ans renouvelable ;

– la taxe parafiscale sur les huiles de base instituée pour financer la collecte, le traitement et l'élimination des huiles usagées ;

– la taxe d'atténuation des nuisances sonores, instituée par le décret n° 94-503 du 20 juin 1994, versée par les compagnies aériennes à l'occasion du décollage d'appareils dont la masse dépasse deux tonnes au décollage ;

– la taxe sur le stockage des déchets ménagers, instaurée en 1992 sur toutes les installations de stockage et de décharge de déchets ménagers et assimilés y compris les déchets industriels banals mais en excluant les décharges internes des entreprises ;

– la taxe sur le traitement et le stockage des déchets industriels et spéciaux, instituée en 1995 sur les quantités de déchets industriels spéciaux réceptionnés dans les centres collectifs de traitement. Son produit était affecté à la réhabilitation des sites industriels pollués « orphelins ».

● La deuxième étape introduit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000, deux modifications importantes qui pervertissent la philosophie même du dispositif. D'une part, le produit de la TGAP n'est plus affecté au budget de l'Etat à travers la loi de finances mais il est intégré dans

la loi de financement de sécurité sociale pour 2000 pour financer l'abaissement des charges sociales sur les salaires.

**D'autre part, le champ de la TGAP est étendu à deux volets supplémentaires.**

Premièrement, elle se substitue à la taxe « unique » à laquelle étaient assujetties les installations classées, déposant un dossier d'autorisation ainsi qu'à la redevance annuelle à laquelle étaient assujettis les établissements les plus importants. Ce volet reprend le dispositif en vigueur pour les deux taxes existantes en majorant les taux appliqués.

A cela, s'ajoute un deuxième volet concernant la pollution des eaux, puisque le champ de la TGAP est étendu à trois catégories de produits ayant un impact sur celle-ci en taxant :

– les phosphates entrant dans le processus de fabrication des lessives et produits assouplissants. Selon le code des douanes sont définis comme lessives, les préparations pour lessives, les préparations auxiliaires de lavage et les produits adoucissants ou assouplissants pour le linge. L'accise sur les lessives tient compte du contenu plus ou moins élevé des phosphates : la taxe est assise sur le poids net des produits et son tarif varie selon la teneur en phosphate du produit.

Les taux de la taxe sont fixés comme suit :

Lessive sans phosphates ou dont la teneur en phosphates est inférieure à 5 % du poids	Tonne	470
Lessive dont la teneur en phosphates est comprise entre 5 % inclus et 30 % inclus du poids	Tonne	520
Lessive dont la teneur en phosphates est supérieure à 30 % du poids	Tonne	570

– les produits antiparasitaires à usage agricole entrant dans la composition des produits phytosanitaires, puisque l'utilisation massive et continue de ces produits s'est traduite par une accumulation de ces matières et de leurs résidus dans les sols et les eaux, rendant parfois celles-ci impropres à la consommation humaine. La taxe est assise sur le poids net des substances jugées dangereuses qui entrent dans la composition des produits, son taux est modulé selon 7 catégories qui dépendent de leurs niveaux de nocivité pour l'homme et les milieux naturels.



Son taux est fixé comme suit :

PRODUIT	UNITE DE PERCEPTION	QUOTITE (en francs)
Substances classées dangereuses présentes dans les produits antiparasitaires :		
Catégorie 1	Tonne	0
Catégorie 2	Tonne	2 500
Catégorie 3	Tonne	4 000
Catégorie 4	Tonne	5 500
Catégorie 5	Tonne	7 000
Catégorie 6	Tonne	9 000
Catégorie 7	Tonne	11 000

– l'extraction des granulats est taxée au taux de 0,60 francs par tonne de produit extrait.

Enfin, il convient de signaler que le taux de la TGAP est augmenté sur les substances polluantes émises dans l'atmosphère, ainsi que sur les lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes.

● Le tableau ci-dessous récapitule pour 1999 et 2000 les montants recouverts au titre de la TGAP, avec le rappel des montants perçus en 1998 ou 1999 pour les taxes préexistantes au dispositif, et indique les prévisions pour 2001.

(millions de francs)	1998 (rappel)	1999	2000 (estimation)	2001 (prévisions)
Déchets ménagers assimilés	920	1 310	1 480	1 400
Taxe déchets industriels spéciaux	99	118	160	160
Taxe bruit	56	66	80	80
Taxe air	171	185	190	220
Taxe huile	96	129	160	160
<b>Total TGAP ① (ex ADEME)</b>	<b>1 342</b>	<b>1 808</b>	<b>2 070</b>	<b>2 020</b>
Taxe ICPE <sup>(1)</sup>		(rappel) 90	130	130
TGAP (pollution eaux) dont			640	690
<i>Taxe phosphates</i>			450	450 <sup>(2)</sup>
<i>Taxe phytosanitaires</i>			100	150 <sup>(2)</sup>
<i>Taxe granulats</i>			90	90 <sup>(2)</sup>
<b>TGAP ② (ICPE + Eaux)</b>			<b>770</b>	<b>820</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1 342</b>	<b>1 808</b>	<b>2 840</b>	<b>2 840</b>

(1) Taxe sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

(2) Chiffres transmis sous toute réserve, car ils dépendent de l'évolution des comportements des utilisateurs.

## **2. La très forte opposition à l'égard de la TGAP**

● Tant lors de sa mise en place qu'à l'occasion de son élargissement, **votre rapporteur pour avis, au nom de la commission, s'était déclaré très hostile au principe de la TGAP, soulignant le « décrochage » entre le produit attendu de cette taxe et le niveau des crédits budgétaires affectés à la protection de l'environnement et dénonçant le procédé consistant à camoufler ce décrochage avec l'instauration d'un prélèvement pérenne -et destiné à croître- sur les ressources des agences de l'eau.**

**L'an dernier, il avait également relevé l'atteinte à la philosophie même de la TGAP, à savoir la théorie du double dividende.**

En effet, le premier dividende, qui consiste à envoyer un « signal-prix » fort pour décourager des comportements polluants est loin d'être obtenu s'agissant de la taxation des lessives, puisqu'elles sont toutes taxées, y compris celles sans phosphates. Il en est de même pour les granulats, qui sont taxés quelle que soit leur origine, issus de roche ou alluvionnaires, alors que ces derniers seuls ont un impact négatif sur le régime des eaux. Bien plus, la taxation des phytosanitaires selon des catégories de substances actives en cours de révision entraîne parfois la surtaxation de substances nouvelles beaucoup moins toxiques que des substances anciennes non encore révisées.

Par ailleurs, le second dividende est totalement annulé puisque le produit de la TGAP est affecté, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, à la compensation de la hausse du coût du travail résultant de la mise en place de la loi sur la réduction du temps de travail. Ainsi, **loin de compenser un abaissement des charges**, la TGAP est un impôt de rendement pour financer partiellement une mesure nouvelle imposée aux entreprises.

**La troisième étape, que le Gouvernement s'apprête à franchir en 2001 ne fait que renforcer les convictions de votre rapporteur et elle aggrave ses craintes sur les risques qu'elle fait peser sur la compétitivité de nos entreprises.**

### ***B. L'INTRODUCTION DE LA TGAP ÉNERGIE EN 2001***

#### **1. Présentation du dispositif annoncé dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000**

● Dès 1999, le Gouvernement a annoncé sa décision d'étendre la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie des entreprises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001. L'objectif affiché est de renforcer la lutte contre l'effet de serre et de mieux maîtriser la

consommation d'énergie du secteur industriel, en faisant économiser à ce dernier et au secteur tertiaire 2,4 millions de tonnes de carbone par an en 2010, si on se réfère au plan national de lutte contre l'effet de serre.

● **Le dispositif proposé consiste à taxer les entreprises selon leur intensité énergétique, c'est-à-dire selon le nombre de tonnes équivalent pétrole consommées rapportées à leur chiffre d'affaires.**

Les consommations des entreprises représentant plus de 100 tonnes d'équivalent pétrole par an seront soumises à la taxe, mais les activités agricoles, sylvicoles, piscicoles et halieutiques seront exonérées, ainsi que le secteur des transports. Au total, environ 40.000 entreprises seront donc concernées par la taxation, sur un total (hors agriculture) de 2.800.000 entreprises.

Les énergies seront taxées à la consommation sur la base d'une déclaration des entreprises. La taxe sera une charge déductible. Les énergies fossiles (produits pétroliers, gaz naturel, charbon) seront taxées en fonction de leur contenu en carbone, sur la base d'un taux de 260 francs par tonne d'équivalent carbone. L'électricité sera taxé forfaitairement.

Les taux de taxe retenus sont les suivants :

	<b>Taux en francs</b>	<b>Taux en euros</b>
Fioul HTS	22 centimes/litre	33,54 euros/1 000 l
Fioul BTS	22 centimes/litre	33,54 euros/1 000 l
Fioul domestique	18,9 centime/litre	28,81 euros/1 000 l
Charbon	174 francs/tonne	26,53 euros/t
GPL chauffage	208 francs/tonne	31,71 euros/t
Gaz naturel industriel	1,3 centime/kWh PCS	1,98 euros/MWh PCS
Electricité industrielle	1,3 centime/kWh	1,98 euros/MWh

Pour éviter une double taxation, la production d'énergie ne sera pas taxée. En outre, la production et la consommation de chaleur ne seront également pas taxées, ainsi que l'énergie utilisée pour la traction. Enfin, compte tenu de leur spécificité, les consommations de produits énergétiques en tant que matière première (présents principalement dans le secteur de la chimie de base) seront également exonérées.

● Pour les entreprises dont les procédés industriels sont fortement consommateurs d'énergie et pour préserver la compétitivité de l'industrie française, **un dispositif d'abattements accompagne la mise en place de cette taxe, qui privilégie**

**-paradoxalement, d'un strict point de vue environnemental- les entreprises fortement consommatrices d'énergie**, c'est-à-dire celles consommant plus de 50 tep par million de francs de valeur ajoutée.

Le Gouvernement a décidé que les entreprises fortement consommatrices, c'est-à-dire celles consommant plus de 50 tep par million de francs de valeur ajoutée, seraient traitées dans le cadre d'un dispositif spécifique. Elles seront incitées, dès 2001, à contracter avec l'administration des engagements de réduction quantifiés et contrôlables conclus pour une période de cinq ans. Les objectifs de réduction seront fixés en tenant compte de ceux arrêtés par le Gouvernement dans le programme national de lutte contre le changement climatique, sur la base des meilleures technologies disponibles à des coûts acceptables et des performances déjà réalisées par l'entreprise. Ultérieurement, ils pourront intégrer la faculté pour les industries concernées de participer à des échanges de crédits d'émission.

Pour les entreprises qui auront contracté de tels engagements en 2001, la taxe portera à partir de 2002 sur les consommations qui dépasseraient les objectifs fixés. En attendant que de tels engagements soient contractés, dès 2001, les entreprises seront taxées sur l'écart entre leur consommation annuelle et une part forfaitaire de leur consommation de l'année 2000. Cette part forfaitaire, correspondant à un abattement à la base, sera la suivante, en fonction du ratio de consommation des entreprises, exprimé en tep par million de francs de valeur ajoutée :

– entre 50 et 100 tep/MF	50 %
– entre 100 et 200 tep/MF	80 %
– entre 200 et 400 tep/MF	90 %
– au-delà de 400 tep/MF	95 %

**La recette attendue de cette TGAP-énergie est estimée à 3,8 milliards de francs en 2001 et 7 milliards en 2002 et elle sera affectée au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC).**

## **2. Les incohérences du dispositif et son impact négatif pour l'économie**

**Sur le plan de la forme et de la procédure, on ne peut que dénoncer l'incapacité du Gouvernement à définir une politique cohérente à moyen terme : depuis son instauration, la TGAP a été inscrite en loi de finances, puis dans la loi de financement de la sécurité sociale, et cette année, elle relève d'une loi de finances rectificative.** L'absence totale de lisibilité de cette taxe doit être relevée car votre rapporteur a eu le plus grand mal à

reconstituer, depuis 1999, le produit encaissé ou attendu pour chacun des compartiments successifs de la TGAP.

- Dans sa conception même, outre la très grande complexité de sa définition et de sa mise en œuvre, ce nouveau compartiment de la TGAP est gravement incohérent car il cherche à concilier deux objectifs totalement contradictoires.

En taxant la consommation d'énergie entrant dans les processus de fabrication des entreprises, l'objectif est d'inciter ces mêmes entreprises à consommer moins d'énergie, soit en produisant moins, soit en inventant de nouveaux procédés moins consommateurs mais très certainement plus coûteux. Dans l'un et l'autre cas, et surtout pour les entreprises les plus grosses consommatrices d'énergie, cette taxe conduit à une perte de compétitivité.

Pour éviter cet écueil, le dispositif, d'emblée, exonère très fortement ces entreprises, annulant partiellement l'impact positif attendu en matière de lutte contre l'effet de serre.

**Il instaure, de fait, un dispositif à double vitesse qui rompt le principe d'égalité devant l'impôt et sans justification fondée sur l'objectif recherché par la taxe, à savoir la lutte contre la pollution.**

- Plus généralement, cette nouvelle taxe pénalise le secteur industriel alors même que sa contribution dans les émissions globales de gaz à effet de serre est en décroissance régulière, même si elle représente encore 23 % des émissions de CO<sub>2</sub> (dioxydes de carbone).

En revanche, la consommation énergétique et les émissions de CO<sub>2</sub> continuent à augmenter fortement dans le secteur résidentiel et tertiaire, surtout dans les transports. **Mais politiquement, et sans doute techniquement, il était certainement plus difficile de rechercher une solution économiquement viable pour ces secteurs, tout en les incitant à un comportement plus « vertueux »...**

- **La mise en œuvre de cette taxe -malgré l'existence d'abattements importants- ne semble pas prendre en compte la spécificité de certaines industries.** Ainsi, on peut considérer que l'industrie papetière contribue, par l'utilisation de sous-produits de la forêt, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les produits de l'industrie papetière, qui en sont issus, fixent du carbone, et celui-ci est également conservé à travers l'activité de recyclage. En conséquence, pour cette industrie, sera-t-il fait application du concept d'émissions nettes de CO<sub>2</sub> pour calculer le montant de la taxe due au titre de sa consommation intermédiaire d'énergie ?

Par ailleurs, **le seuil général d'exonération fixé à 100 tep va concerner**, dans certains secteurs comme les industries mécaniques, **nombre de petites et moyennes entreprises qui sont très exposées à la concurrence**, et ne bénéficient pas toujours de conditions préférentielles pour leur approvisionnement en gaz ou électricité.

**• De plus, cette mesure s'inscrit dans un contexte particulièrement défavorable pour les entreprises françaises compte tenu du renchérissement du coût des matières premières, notamment du pétrole, des surcoûts dus à la réduction du temps de travail et de l'évolution du taux de change euro/dollar. Il convient enfin de rappeler que la taxation de l'énergie consommée par les entreprises est d'ores et déjà plus forte en France que dans la plupart des autres pays européens, notamment l'Allemagne.**

A tout le moins, une telle initiative en matière de taxation des consommations d'énergie devait se décider au niveau communautaire. A ce sujet, les délais d'élaboration de la directive en cours de préparation montrent bien toute la difficulté de l'exercice lorsqu'il s'agit d'éviter les trop fortes distorsions de concurrence.

**Compte tenu de ces différentes observations, votre rapporteur pour avis se déclare très opposé aux nouvelles modalités de calcul de la TGAP ainsi qu'à son affectation au seul financement de la réduction du temps de travail.**

Il partage entièrement les interrogations du nouveau rapporteur du Conseil économique et social chargé d'actualiser le rapport « Effet de serre et prospective industrielle française » réalisé il y a trois ans. S'agissant des taxations envisagées, M. Jean Gonnard met en cause la théorie du double dividende en soulignant que *« la lutte contre l'effet de serre et la recherche du plein emploi sont deux problèmes distincts qui doivent être traités de façon indépendante »*, car, juge-t-il *« dans une économie où les salaires réels sont rigides, l'impact global sur l'emploi doit être relativisé »*.

\*

\*           \*

**Suivant la proposition de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à l'environnement, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.**

