

Document  
mis en distribution  
le 5 février 2001

N° 2903

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 janvier 2001

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES (1) SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer,*

PAR M. ELIE HOARAU,

Député.

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

*Sénat* : 1<sup>re</sup> lecture : **159, 293** et T.A. **116** (1999-2000)

*Assemblée nationale* : 1<sup>re</sup> lecture : **2328**

**Environnement.**

La *Commission de la production et des échanges* est composée de : <A HREF="1802.htm"> M. André Lajoinie</A> , *président* ; <A HREF="817.htm"> M. Jean-Paul Charié</A> , <A HREF="1030.htm"> M. Jean-Pierre Defontaine</A> , <A HREF="1181.htm"> M. Pierre Ducout</A> , <A HREF="2480.htm"> M. Jean Proriol</A> , *vice-présidents* ; <A HREF="1695.htm"> M. Christian Jacob</A> , <A HREF="2179.htm"> M. Pierre Micaux</A> , <A HREF="2339.htm"> M. Daniel Paul</A> , <A HREF="2568.htm"> M. Patrick Rimbert</A> , *secrétaires* ; <A HREF="226.htm"> M. Jean-Pierre Abelin</A> , <A HREF="227.htm"> M. Yvon Abiven</A> , <A HREF="229.htm"> M. Jean-Claude Abrioux</A> , <A HREF="241.htm"> M. Stéphane Alaize</A> , <A HREF="242.htm"> M. Damien Alary</A> , <A HREF="276.htm"> M. André Angot</A> , <A HREF="295.htm"> M. François Asensi</A> , <A HREF="307.htm"> M. Jean-Marie Aubron</A> , <A HREF="309.htm"> M. Pierre Aubry</A> , <A HREF="312.htm"> M. Jean Auclair</A> , <A HREF="345.htm"> M. Jean-Pierre Balduyck</A> , <A HREF="384.htm"> M. Jacques Bascou</A> , <A HREF="390.htm"> Mme Sylvia Bassot</A> , <A HREF="394.htm"> M. Christian Bataille</A> , <A HREF="497.htm"> M. Jean Besson</A> , <A HREF="509.htm"> M. Gilbert Biessy</A> , <A HREF="515.htm"> M. Claude Billard</A> , <A HREF="525.htm"> M. Claude Birraux</A> , <A HREF="550.htm"> M. Jean-Marie Bockel</A> , <A HREF="556.htm"> M. Jean-Claude Bois</A> , <A HREF="560.htm"> M. Daniel Boisserie</A> , <A HREF="580.htm"> M. Maxime Bono</A> , <A HREF="589.htm"> M. Franck Borotra</A> , <A HREF="623.htm"> M. Christian Bourquin</A> , <A HREF="653.htm"> M. Patrick Braouezec</A> , <A HREF="680.htm"> M. François Brottes</A> , <A HREF="695.htm"> M. Vincent Burroni</A> , <A HREF="704.htm"> M. Alain Cacheux</A> , <A HREF="707.htm"> M. Dominique Caillaud</A> , <A HREF="810.htm"> M. Jean-Paul Chanteguet</A> , <A HREF="826.htm"> M. Jean Charroppin</A> , <A HREF="837.htm"> M. Philippe Chaulet</A> , <A HREF="847.htm"> M. Jean-Claude Chazal</A> , <A HREF="858.htm"> M. Daniel Chevallier</A> , <A HREF="886.htm"> M. Gilles Cocquempot</A> , <A HREF="891.htm"> M. Pierre Cohen</A> , <A HREF="946.htm"> M. Alain Cousin</A> , <A HREF="948.htm"> M. Yves Coussain</A> , <A HREF="951.htm"> M. Jean-Michel Couve</A> , <A HREF="983.htm"> M. Jean-Claude Daniel</A> , <A HREF="1001.htm"> M. Marc-Philippe Daubresse</A> , <A HREF="1025.htm"> M. Philippe Decaudin</A> , <A HREF="1081.htm"> Mme Monique Denise</A> , <A HREF="1088.htm"> M. Léonce Deprez</A> , <A HREF="1094.htm"> M. Jacques Desallangre</A> , <A HREF="1142.htm"> M. Éric Doligé</A> , <A HREF="1154.htm"> M. François Dosé</A> , <A HREF="1201.htm"> M. Marc Dumoulin</A> , <A HREF="1202.htm"> M. Dominique Dupilet</A> , <A HREF="1226.htm"> M. Philippe Duron</A> , <A HREF="1264.htm"> M. Jean-Claude Étienne</A> , <A HREF="1270.htm"> M. Alain Fabre-Pujol</A> , <A HREF="1271.htm"> M. Albert Facon</A> , <A HREF="1304.htm"> M. Alain Ferry</A> , <A HREF="1308.htm"> M. Jean-Jacques Filleul</A> , <A HREF="1316.htm"> M. Jacques Fleury</A> , <A HREF="1327.htm"> M. Nicolas Forissier</A> , <A HREF="1349.htm"> M. Jean-Louis Fousseret</A> , <A HREF="1357.htm"> M. Roland Francisci</A> , <A HREF="1389.htm"> M. Claude Gaillard</A> , <A HREF="1398.htm"> M. Robert Galley</A> , <A HREF="1432.htm"> M. Claude Gatignol</A> , <A HREF="1505.htm"> M. André Godin</A> , <A HREF="1524.htm"> M. Alain Gouriou</A> , <A HREF="1546.htm"> M. Michel Grégoire</A> , <A HREF="1556.htm"> M. Hubert Grimault</A> , <A HREF="1576.htm"> M. Lucien Guichon</A> , <A HREF="1604.htm"> M. Gérard Hamel</A> , <A HREF="1638.htm"> M. Patrick Herr</A> , <A HREF="216574.htm"> M. Francis Hillmeyer</A> , <A HREF="1649.htm"> M. Élie Hoarau</A> , <A HREF="1655.htm"> M. Robert Honde</A> , <A HREF="1704.htm"> M. Claude Jacquot</A> , <A HREF="1708.htm"> Mme Janine Jambu</A> , <A HREF="1759.htm"> M. Aimé Kergeris</A> , <A HREF="1844.htm"> M. Jean Launay</A> , <A HREF="1856.htm"> Mme Jacqueline Lazard</A> , <A HREF="1857.htm"> M. Thierry Lazaro</A> , <A HREF="1871.htm"> M. Jean-Yves Le Déaut</A> , <A HREF="1936.htm"> M. Patrick Lemasle</A> , <A HREF="1937.htm"> M. Jean-Claude Lemoine</A> , <A HREF="1883.htm"> M. Jacques Le Nay</A> , <A HREF="1942.htm"> M. Jean-Claude Lenoir</A> , <A HREF="1952.htm"> M. Arnaud Lepercq</A> , <A HREF="1958.htm"> M. René Leroux</A> , <A HREF="210741.htm"> M. Jean-Claude Leroy</A> , <A HREF="1969.htm"> M. Roger Lestas</A> , <A HREF="1973.htm"> M. Félix Leyzour</A> , <A HREF="2034.htm"> M. Guy Malandain</A> , <A HREF="2062.htm"> M. Jean-Michel Marchand</A> , <A HREF="2066.htm"> M. Daniel

Marcovitch

, <A HREF="2074.htm"> M. Didier Marie, <A HREF="2084.htm"> M. Alain Marleix, <A HREF="2091.htm"> M. Daniel Marsin, <A HREF="2098.htm"> M. Philippe Martin, <A HREF="2107.htm"> M. Jacques Masdeu-Arus, <A HREF="2110.htm"> M. Marius Masse, <A HREF="2149.htm"> M. Roger Meï, <A HREF="2174.htm"> M. Roland Metzinger, <A HREF="2220.htm"> M. Yvon Montané, <A HREF="2222.htm"> M. Gabriel Montcharmont, <A HREF="2237.htm"> M. Jean-Marie Morisset, <A HREF="2268.htm"> M. Bernard Nayral, <A HREF="2285.htm"> M. Jean-Marc Nudant, <A HREF="2287.htm"> M. Jean-Paul Nunzi, <A HREF="2295.htm"> M. Patrick Ollier, <A HREF="2330.htm"> M. Joseph Parrenin, <A HREF="2336.htm"> M. Paul Patriarche, <A HREF="2343.htm"> M. Germinal Peiro, <A HREF="2345.htm"> M. Jacques Pélissard, <A HREF="2371.htm"> Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, <A HREF="2374.htm"> Mme Geneviève Perrin-Gaillard, <A HREF="2376.htm"> M. François Perrot, <A HREF="2385.htm"> Mme Annette Peulvast-Bergeal, <A HREF="2438.htm"> M. Serge Poignant, <A HREF="2448.htm"> M. Bernard Pons, <A HREF="2522.htm"> M. Jacques Rebillard, <A HREF="2529.htm"> M. Jean-Luc Reitzer, <A HREF="2546.htm"> M. Gérard Revol, <A HREF="2549.htm"> Mme Marie-Line Reynaud, <A HREF="2561.htm"> M. Jean Rigaud, <A HREF="2580.htm"> M. Jean Roatta, <A HREF="2584.htm"> M. Jean-Claude Robert, <A HREF="2675.htm"> M. André Santini, <A HREF="2681.htm"> M. Joël Sarlot, <A HREF="2685.htm"> Mme Odile Saugues, <A HREF="2690.htm"> M. François Sauvadet, <A HREF="2811.htm"> M. Jean-Claude Thomas, <A HREF="2856.htm"> M. Léon Vachet, <A HREF="2857.htm"> M. Daniel Vachez, <A HREF="2876.htm"> M. François Vannson, <A HREF="2895.htm"> M. Michel Vergnier, <A HREF="2937.htm"> M. Gérard Voisin, <A HREF="2942.htm"> M. Roland Vuillaume.

## Sommaire

---

Pages

### **introduction**

5

### **EXAMEN EN COMMISSION**

9

#### *I.— discussion générale*

**9**

#### *II.— EXAMEN DES ARTICLES*

**13**

##### *Article 1<sup>er</sup> : Reconnaissance d'une priorité nationale*

13

##### *Article 2 : Création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique*

13

##### *Article 3 : Missions de l'observatoire*

15

##### *Article 4 : Rapport annuel de l'observatoire*

17

##### *Article 5 : Composition et règles de fonctionnement de l'observatoire*

18

#### *TABLEAU COMPARATIF*

**21**

##### *Amendement non adopté par la Commission*

**23**

MESDAMES, MESSIEURS,

Si la mobilisation scientifique en faveur d'une étude de « l'effet de serre » date de 1979, année où s'est tenue la première conférence mondiale sur le climat, à Genève, ce n'est qu'en 1992, lors du sommet « planète Terre », tenu à Rio de Janeiro, qu'on a pu assister à une véritable prise de conscience des risques encourus en cas d'intensification de ce phénomène.

Celui-ci comporte des risques de dégradation irréversible de notre environnement, et se caractérise à la fois par sa dimension planétaire et par ses manifestations sur le très long terme. Sa résorption constitue donc un véritable enjeu de développement durable.

L'effet de serre est, à l'origine, un phénomène naturel : une grande part du rayonnement terrestre est absorbée dans l'atmosphère, mais une fraction de cette énergie, réémise vers la surface terrestre, contribue à son chauffage. En l'absence d'un tel phénomène, la température moyenne de surface de la Terre, aujourd'hui d'environ 15 degrés Celsius, serait ainsi de -18 degrés Celsius.

Ce phénomène résulte de la présence dans l'atmosphère d'un certain nombre de gaz dits à effet de serre dont les principaux sont le méthane, l'ozone, l'oxyde d'azote, les halocarbures et le dioxyde de carbone.

La concentration de certains de ces gaz, notamment du dioxyde de carbone, a sensiblement augmenté au cours des dernières années, en raison

de l'activité humaine, et contribue ainsi à réchauffer le climat de notre planète.

En revanche, d'autres substances d'origine anthropique telles que les aérosols troposphériques, qui sont de petites particules en suspension dans l'air, résultant notamment de la consommation de combustibles fossiles, ont un effet refroidissant sur le climat. Mais ils demeurent en suspension dans l'atmosphère pendant une durée relativement brève et leur impact est essentiellement local. Il semblerait donc que la croissance des émissions de ces aérosols ne puisse pas compenser, à l'échelle globale et sur le long terme, le réchauffement atmosphérique lié à la présence accrue de gaz à effet de serre.

D'ailleurs, on peut déjà constater qu'au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, le climat a changé : sur 100 ans, la température moyenne de l'air en surface a augmenté de l'ordre de 0,3 à 0,6 degrés Celsius et le niveau moyen des océans a progressé de 10 à 25 centimètres. La communauté scientifique s'est même accordée à identifier, dans certaines régions, des modifications dans les extrêmes climatiques. S'il est difficile d'affirmer que cette évolution, apparue sur une période relativement courte, ne résulte pas d'une variabilité inhérente à notre système climatique, un consensus semble s'être dégagé pour constater que la température de l'air, en moyenne globale, a été au XX<sup>ème</sup> siècle au moins aussi élevée qu'elle avait pu l'être, à toute autre époque, au cours des cinq derniers siècles. Malgré la persistance de certaines incertitudes, il semble bien que les changements significatifs détectés dans le climat démontrent que la tendance au réchauffement n'est pas uniquement d'origine naturelle.

Le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a d'ailleurs récemment rendu publics des travaux sur l'effet de serre et le réchauffement climatique, réalisés à la demande de la conférence des Parties à la convention des Nations-Unies sur les changements climatiques, qui ne mettent pas en doute l'impact des activités humaines sur la concentration croissante de gaz à effet de serre. Prenant en compte l'incertitude des modèles utilisés dans ses projections, le groupe conclut que de 1990 à 2100, la température moyenne globale de l'air en surface pourrait augmenter de 1,4 à 5,8 degrés Celsius, alors que d'après les projections réalisées en 1995 par le même organisme, cette élévation devait être comprise entre 1 et 3,5 degrés Celsius. Quant au niveau moyen des océans, il devrait progresser de 9 à 88 centimètres. Dans tous les cas de figure, la rapidité du réchauffement serait probablement plus élevée qu'elle ne l'a été à toute autre période depuis 10 000 ans.

Un tel réchauffement pourrait avoir des conséquences

spectaculaires sur les écosystèmes : davantage de journées très chaudes, de sécheresses et d'inondations graves, mais aussi un risque d'extension des zones de maladies tropicales telles que la malaria vers des latitudes plus hautes. Les précipitations devraient s'intensifier dans les latitudes moyennes et dans les tropiques, alors que la sécheresse augmenterait dans les latitudes subtropicales. En outre, en cas d'évolution rapide du climat, l'équilibre de la concurrence entre espèces pourrait être perturbé et certaines forêts pourraient dépérir. Certains écosystèmes tels que les récifs coralliens, les atolls ou les deltas, pourraient subir des conséquences fortement négatives, notamment en termes de biodiversité. Enfin, les petites îles sont particulièrement vulnérables à la montée du niveau des océans. Des zones densément urbanisées, des pôles de développement économique pourraient être submergés. Certains lagons pourraient également disparaître, ce qui ne serait pas sans conséquences pour des économies fondées en partie sur le tourisme et la pêche côtière.

Compte tenu de l'ampleur des risques encourus en cas de réchauffement climatique soutenu, on ne peut que se féliciter que les rendez-vous internationaux se soient multipliés pour traiter la question de l'effet de serre. Toutefois, l'échec de la conférence de La Haye de novembre 2000 tempère cet optimisme : si le réchauffement climatique préoccupe de plus en plus, l'engagement à réduire les émissions de gaz à effet de serre est très variable selon les pays et l'on semble bien loin d'une harmonisation, au niveau mondial, de la lutte contre le réchauffement climatique. Alors que l'Union européenne militait pour que les trente-huit Etats devant réduire leurs rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, en application du protocole de Kyoto, n'aient pas recours à des « mécanismes de flexibilité » (puits de carbone, permis d'émission négociables ou mécanismes de développement propres), les pays du groupe dit « Umbrella », menés par les Etats-Unis, ont considéré que le recours à de tels mécanismes et notamment aux puits de carbone était indispensable.

L'échec des négociations de la conférence de La Haye ne doit pas pour autant empêcher notre pays de mener une politique volontariste de maîtrise de l'effet de serre.

A cet égard, au-delà des décisions gouvernementales en faveur d'un plan global d'économies d'énergie, on doit se féliciter que les sénateurs aient adopté, à l'unanimité, sur initiative de M. Paul Vergès, une proposition de loi tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer. Notons que cette proposition de loi a été cosignée par

l'ensemble des sénateurs d'outre-mer et par des sénateurs représentant l'ensemble des groupes politiques de la Haute Assemblée.

Votre rapporteur avait lui aussi déposé une proposition de loi (n° 2149) tendant à la création, dans les Caraïbes, le Pacifique et l'océan Indien, d'observatoires régionaux sur les effets du réchauffement climatique dans les territoires de l'outre-mer français. Si son champ était plus restreint, car géographiquement limité à l'outre-mer, son objectif était le même que celui exprimé par les sénateurs dans la présente proposition de loi : prendre en compte les risques liés à l'effet de serre lors de la définition des stratégies de développement locales, en offrant aux élus locaux et aux collectivités, grâce à une meilleure information, les moyens d'élaborer une véritable politique de prévention et d'adaptation aux risques.

Il est tout à l'honneur du Parlement d'avoir fait, par le dépôt de ces propositions de loi, la preuve d'une vision à long terme, dans un souci de développement durable.

Certes, la proposition de loi soumise à notre examen a été adoptée par le Sénat en première lecture il y a déjà quelque temps de cela, le 6 avril 2000.

L'inscription de ce texte à l'ordre du jour de notre assemblée se faisait peut-être attendre, mais le hasard veut qu'elle coïncide avec la publication récente d'un rapport du GIEC qui en montre toute la pertinence, puisqu'il conclut à la nécessité de poursuivre l'étude du phénomène d'effet de serre, notamment en développant bases de données et modèles climatiques.

Or, le rôle du futur observatoire prévu dans la présente proposition de loi sera justement de faciliter et de coordonner les travaux de recherche en la matière, en créant un lieu de rencontre permettant de centraliser et de diffuser les données disponibles.

En outre, si l'on peut estimer que conférer à la lutte contre l'effet de serre la qualité de priorité nationale est essentiellement déclaratoire et peu normatif, il n'en demeure pas moins que cette démarche a un lourd poids symbolique et devrait contribuer à mieux sensibiliser les pouvoirs publics et nos concitoyens à cet enjeu. C'était d'ailleurs l'objectif de M. Paul Vergès, rapporteur pour le Sénat, qui entendait qu'à terme, la définition d'une telle priorité ait des conséquences pratiques.

Votre rapporteur s'associe pleinement à une telle initiative, qui ne pourra que conforter le Gouvernement dans sa volonté de maîtriser l'effet de serre, lors de prochaines négociations internationales.

## EXAMEN EN COMMISSION

### I.— discussion générale

Lors de sa réunion du mercredi 31 janvier 2001, la commission de la production et des échanges a examiné, sur le rapport de M. Elie Hoarau, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer.

M. Elie Hoarau, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la proposition de loi soumise à l'examen de la commission de la production et des échanges résultait d'une initiative sénatoriale ayant fait l'objet d'un large consensus, puisqu'elle avait été cosignée par l'ensemble des sénateurs de l'outre-mer et par l'ensemble des groupes politiques du Sénat. Il a indiqué qu'elle visait d'une part, à conférer à la lutte contre l'effet de serre le caractère de priorité nationale et, d'autre part, à créer un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer.

Le rapporteur a signalé qu'à titre personnel, il se félicitait que ce texte soit enfin inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, puisqu'il avait lui-même déposé, en février 2000, une proposition de loi, cosignée par les députés de l'outre-mer et qui poursuivait un objet similaire, bien que limité aux seuls départements et territoires d'outre-mer.

Puis, il a rappelé que si l'effet de serre était naturel à l'origine et permettait à notre planète d'avoir une température de surface moyenne d'environ 15 degrés, on constatait aujourd'hui une intensification de ce phénomène. Cette évolution est liée à la concentration croissante de gaz à effet de serre dans notre atmosphère, notamment de dioxyde de carbone. Aujourd'hui, l'ensemble des scientifiques s'accorde à penser que cette tendance n'est pas naturelle mais largement liée aux activités humaines et notamment à l'utilisation de combustibles fossiles.

Or, l'intensification de l'effet de serre pose un véritable problème environnemental, car elle devrait conduire, à terme, à un réchauffement

climatique dont les conséquences pourraient être dramatiques. D'après les derniers travaux du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), réalisés sous l'égide de l'Organisation des Nations-Unies, ce réchauffement pourrait se traduire, d'ici l'année 2100, par une augmentation de la température moyenne de notre planète de 1,4 à 5,8 degrés et par une élévation du niveau des océans de 9 à 88 centimètres.

Une telle évolution comporterait des risques importants : risque accru de phénomènes climatiques extrêmes comme les tempêtes et les cyclones, risque de submersion d'espaces côtiers densément peuplés et de pôles de développement économique, risque d'inondations importantes, risque enfin d'un déplacement des maladies tropicales comme la malaria vers des latitudes plus hautes.

L'effet de serre n'est donc pas simplement un sujet d'études scientifiques ; c'est également un problème politique qui a des répercussions en termes de santé publique, d'aménagement du territoire, de choix énergétiques. Il est donc nécessaire que la population et les élus locaux soient mieux informés des risques encourus, afin de faire des choix stratégiques pertinents sur le long terme.

M. Elie Hoarau, rapporteur, a observé que tel était l'objet de la proposition de loi soumise à l'examen de la commission de la production et des échanges. Indiquant qu'elle visait, dans son article premier, à conférer à la lutte contre l'effet de serre la qualité de priorité nationale, il a estimé que si ce dispositif était essentiellement déclaratoire, il avait un lourd poids symbolique et pourrait, à terme, avoir des conséquences pratiques. En outre, si la proposition de loi était adoptée par l'Assemblée nationale en des termes identiques à ceux votés par le Sénat, le Parlement français serait le premier parlement en Europe à afficher une telle priorité.

Puis, il a évoqué les articles suivants, qui visent à créer un Observatoire national du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer. Ils en définissent les missions et les prérogatives et renvoient à un décret le soin de fixer son siège, sa composition et ses règles de fonctionnement.

Le rapporteur a noté que l'observatoire aurait ainsi à jouer un rôle essentiel de centralisation et de diffusion des études et recherches touchant à l'effet de serre, ce qui permettrait d'atténuer la difficulté d'accès à ces données, liée à la dispersion des lieux de recherche. Il a indiqué que l'observatoire aurait pour mission d'informer à la fois la population et les collectivités territoriales, qui pourront ainsi élaborer, en connaissance de cause, des politiques d'adaptation et de prévention.

En outre, l'observatoire exercera sa mission en liaison avec les différents organismes et instituts de recherche existants et avec le GIEC, car il n'est pas question d'aboutir à un conflit de compétences des diverses structures. Enfin, il est également indispensable d'inscrire l'action de l'observatoire dans une perspective internationale, d'où la référence au GIEC. Il est par ailleurs prévu que l'observatoire établira un rapport annuel public, transmis au Premier ministre et au Parlement, qui pourra comprendre certaines recommandations.

Le rapporteur a estimé qu'il serait extrêmement souhaitable que l'observatoire, qui pourrait prendre la forme d'un groupement d'intérêt public, comprenne en son sein des représentants des collectivités territoriales, afin de mieux sensibiliser ces dernières à l'enjeu que constitue la lutte contre le réchauffement climatique. Il a également souhaité que cette structure permette de conforter la coopération Nord-Sud, notamment en diffusant des données aux pays membres de l'alliance des petits Etats insulaires (AOSIS), qui sont particulièrement vulnérables au risque du réchauffement climatique.

Puis, après avoir souligné que l'ensemble de la proposition de loi soumise à l'examen de la commission de la production et des échanges lui paraissait équilibré, le rapporteur a demandé que celle-ci soit adoptée sans modification.

M. André Lajoinie, président, a rappelé que la commission de la production et des échanges avait déjà abordé la question de l'intensification de l'effet de serre lors des auditions sur les transports et l'énergie qu'elle avait menées en 1999 et 2000. A cette occasion, les députés ont débattu des causes du réchauffement climatique, qui tiennent essentiellement aux émissions de gaz à effet de serre parmi lesquels le gaz carbonique est prépondérant. A l'issue de ces travaux, la commission de la production et des échanges a préconisé, en matière de transports, le transfert d'une partie du trafic routier, responsable des plus grosses émissions de gaz à effet de serre, vers le rail et, en matière de politique énergétique, la diversification de l'approvisionnement énergétique de la France et une utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables, dont le nucléaire fait partie.

Il a ensuite fait observer que lors de la conférence de Kyoto, des engagements avaient été pris par les Etats membres, mais n'ont pas été respectés. Certes, la France figure parmi les Etats qui ont pris des mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés par le protocole de Kyoto ; en cela elle se distingue des Etats comme les Etats-Unis et l'Allemagne qui sont d'importants émetteurs de gaz à effet de serre. M. André Lajoinie, président,

a jugé que la proposition américaine d'instaurer des permis de polluer était humiliante pour les pays en voie de développement et ne permettait pas de résoudre le problème de l'intensification de l'effet de serre.

Il a conclu que si la portée de la proposition de loi soumise à l'Assemblée nationale est limitée au territoire national, il est positif que notre pays fasse preuve d'une initiative constructive contribuant à la réflexion sur ce sujet. Il a estimé en outre, que l'observatoire permettrait d'alimenter le débat international.

Mme Annette Peulvast-Bergeal s'est félicitée de la forte implication de la France sur le dossier de l'effet de serre et a noté avec satisfaction que notre Parlement était le premier à s'engager dans ce combat. Elle a souligné que, outre leur rôle d'information vis-à-vis de nos concitoyens, les travaux de l'observatoire que la proposition de loi tendait à créer permettraient de sensibiliser certains pays s'estimant peu concernés par ce problème, comme on a pu le constater à la Conférence de La Haye.

Elle s'est également déclarée particulièrement préoccupée par l'enjeu planétaire que constitue l'effet de serre et a souligné qu'en ce domaine, l'inaction pourrait conduire à des dysfonctionnements majeurs. Il s'agit d'un problème d'une gravité extrême qu'il est plus que temps de prendre à bras le corps.

## II.— EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Reconnaissance d'une priorité nationale**

Cet article vise à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale.

Votre rapporteur est bien conscient du caractère purement déclaratoire de ce dispositif. Il n'en espère pas moins que cette prise de position de la représentation nationale sur un enjeu majeur contribuera à sensibiliser encore plus nos concitoyens à ce problème. C'est en effet une étape indispensable pour infléchir, sur le long terme, notre mode de développement, dont on a vu qu'il était largement responsable de l'intensification de l'effet de serre.

En outre, l'inscription d'une telle disposition dans la loi pourrait, comme cela est le cas pour les résolutions adoptées par notre Assemblée sur les documents communautaires, en application de l'article 88-4 de la Constitution, conforter les prises de position françaises lors de futures négociations françaises.

De la même façon que la France a été le premier des pays de l'Annexe I (Etats s'étant engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre) à entamer la procédure d'approbation du protocole de Kyoto, elle est, avec la présente proposition de loi, la première à reconnaître à la lutte contre l'effet de serre le caractère de priorité nationale.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

### *Article 2*

#### **Création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique**

Cet article tend à créer un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer.

On peut noter que de telles structures se multiplient, sur des sujets divers ; les procédures de création sont elles aussi très variées.

Un certain nombre d'observatoires sont institués par le pouvoir réglementaire. Leur création peut être prévue par un simple arrêté ministériel, comme cela est par exemple le cas pour l'observatoire de l'eau (arrêté du 21 février 1996) ou l'observatoire de l'énergie (arrêté interministériel du 29 juin 1982). Mais une large part de ces structures est également instituée par décret, comme ce fut le cas pour l'Observatoire de l'emploi public (décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000) ou l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (décret n° 95-1114 du 18 octobre 1995).

Toutefois, il existe de nombreux précédents de créations d'observatoires par le pouvoir législatif. On peut citer, à titre d'exemple, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, institué par l'article 153 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, les observatoires départementaux de l'emploi salarié en agriculture, créés par l'article 44 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, ou encore l'Observatoire national du service public de l'électricité, prévu par l'article 3 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

La création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique par le législateur, si elle empiète sur le pouvoir réglementaire, n'en reste donc pas moins régulière. Rappelons, à ce titre, que dans sa décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, le Conseil constitutionnel a indiqué que « *la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans la loi* ».

On ne peut donc que se féliciter qu'il revienne au législateur d'avoir pris l'initiative de créer un observatoire dont le champ de compétence s'étend à l'effet de serre. L'institution d'une telle structure permettra de mieux comprendre ce phénomène, à la fois en métropole et dans les départements et territoires d'outre-mer, qui pourraient être particulièrement touchés par des épisodes météorologiques extrêmes. Elle devrait contribuer à renforcer notre expertise et donc, à terme, notre capacité à maîtriser nos émissions de gaz à effet de serre.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

### *Article 3*

#### **Missions de l'observatoire**

Aux termes de cet article, l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique a une mission de collecte et de diffusion des informations, études et recherches sur les risques liés à l'effet de serre ; il peut mener toute action d'information auprès du public et des collectivités territoriales, ce qui devrait aider ces dernières à élaborer des mesures de prévention en cas de phénomènes climatiques extrêmes, notamment dans les territoires et départements d'outre-mer.

L'une des principales difficultés concernant la connaissance de l'effet de serre et des risques qu'il comporte réside en effet dans l'extrême dispersion des lieux d'étude, tant au niveau national qu'au plan international.

L'observatoire serait donc un lieu de centralisation des données et contribuerait à la mise en place d'un véritable réseau de connaissances dont pourraient bénéficier la population et les élus locaux.

En effet, si l'on considère, à juste titre, que l'effet de serre a une dimension planétaire, les mesures d'adaptation et de prévention doivent être, pour la plupart, prises à l'échelon local. Lorsqu'elles exercent leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme ou de transports collectifs, les collectivités territoriales doivent faire des choix stratégiques. Si l'impact environnemental de ces derniers est souvent étudié sur le court terme, la pertinence à long terme des aménagements est rarement envisagée. Or, les risques encourus en cas de réchauffement climatique peuvent être conséquents (élévation du niveau de la mer ou épisodes météorologiques extrêmes, par exemple). Ne pas les prendre en compte pourrait avoir des conséquences dramatiques, notamment pour les petits territoires insulaires, très vulnérables. L'observatoire permettra de remédier à cette insuffisance, en informant mieux les collectivités locales sur ces risques et donc en les aidant à prendre les mesures d'adaptation appropriées.

Par ailleurs, l'observatoire pourrait être un instrument privilégié de la coopération Nord-Sud, notamment avec les États-îles regroupés au sein de l'alliance des petits États insulaires (AOSIS), particulièrement exposés au risque d'intensification des catastrophes naturelles telles que les typhons, les cyclones et les tempêtes ainsi qu'à la menace d'une submersion de zones

densément peuplées. L'observatoire serait ainsi un lieu d'échange d'informations et de données scientifiques entre la recherche française et de petits États ne disposant pas d'instruments d'études et de prévisions suffisamment sophistiqués, et aujourd'hui totalement dépendants des recherches diffusées par les pays anglo-saxons et notamment les États-Unis.

Notons que cette mission de diffusion de l'information est un trait commun à l'ensemble des observatoires. Ainsi, l'observatoire de l'eau « exerce une fonction générale d'analyse, d'information et d'expertise », l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale est « chargé de rassembler, analyser et diffuser les informations et données » relevant de son champ de compétence, l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes a pour mission de « centraliser, faire produire et diffuser » des données, analyses, études et recherches.

Toutefois, le périmètre d'intervention de l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique devrait être plus restreint que celui de structures analogues. Il ne peut en effet formuler de recommandations, émettre des avis et propositions de réformes et n'a pas compétence pour faire réaliser des travaux d'études ou de recherche.

Cette limitation, en termes de travaux de recherche, résulte de la multiplicité des établissements et instituts chargés d'étudier l'effet de serre et de la volonté de ne pas empiéter sur leur champ de compétence. L'observatoire aura donc un rôle de centralisation et de coordination des connaissances scientifiques.

S'agissant du pouvoir d'émettre des recommandations, il appartient à la Mission interministérielle de l'effet de serre, créée en 1992, rattachée au Premier ministre et à laquelle il revient de préparer les positions que la France défend au niveau international auprès des instances concernées.

C'est pourquoi cet article dispose, afin d'éviter tout risque de concurrence entre institutions, que l'observatoire exerce ses missions en liaison avec les établissements et instituts de recherche concernés et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, qui se place sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement. L'effet de serre étant caractérisé par sa dimension planétaire, il est en effet indispensable que la définition des missions de l'observatoire s'inscrive dans une perspective internationale.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

#### *Article 4*

### **Rapport annuel de l'observatoire**

Cet article prévoit que l'observatoire élabore chaque année un rapport d'information, rendu public et transmis au Premier ministre et au Parlement.

Il s'agit, là encore, d'un trait commun aux observatoires. Ce rapport annuel pourra en outre comporter des recommandations en matière de mesures de prévention et d'adaptation, sans pour autant empiéter sur les compétences de la Mission interministérielle de l'effet de serre. Il pourra ainsi constituer un outil précieux d'aide à la décision pour les élus locaux désireux d'aménager le territoire dans une perspective de développement durable.

Lors de l'examen de cet article, M. François Brottes a indiqué qu'il avait bien compris la préoccupation du rapporteur d'obtenir un vote conforme, par l'Assemblée nationale, de cette proposition de loi adoptée par le Sénat. Il a ensuite regretté que l'examen par le Sénat de la loi d'orientation sur la forêt, texte auquel il a rappelé son attachement, ait été reporté. Puis, M. François Brottes s'est déclaré choqué par la manière dont la forêt avait été évoquée lors de la Conférence de La Haye, déplorant qu'elle ait été en quelque sorte prise en otage, son rôle de puits de carbone, que certains invoquaient pour obtenir des droits à polluer, ayant été contesté.

Il a expliqué qu'il lui paraissait donc nécessaire de réaffirmer le rôle de la forêt et du bois, notamment utilisé comme matériau de construction, pour stocker le carbone et donc lutter contre l'effet de serre et que tel était l'objet de son amendement. Il a rappelé l'importance de la forêt sur notre territoire en métropole mais aussi outre-mer et notamment en Guyane. Il a conclu que si l'adoption de cet amendement empêchait le vote conforme de la proposition, ce qui était certes regrettable, le rôle des parlementaires était d'améliorer les textes.

M. Elie Hoarau, rapporteur, a estimé que la remarque de M. François Brottes était pertinente et qu'on ne pouvait pas sous-estimer le rôle de la forêt dans la lutte contre l'intensification de l'effet de serre. Toutefois, il a souligné qu'en y faisant ainsi explicitement référence, la rédaction proposée pour l'article 4 serait trop restrictive car elle ne mentionnerait pas les autres éléments permettant de lutter contre l'effet de serre.

Il a donc proposé de demander à Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique, que le décret d'application soit élaboré en concertation avec les organismes concernés, y compris l'Office national des forêts. Il a également souligné que l'adoption de cet amendement empêcherait le vote conforme de la proposition de loi par l'Assemblée nationale et donc la possibilité, pour le Parlement français, d'être le premier à déclarer la lutte contre l'effet de serre priorité nationale.

M. François Brottes a déclaré comprendre les observations du rapporteur mais a rappelé que la rédaction qu'il proposait n'impliquait nullement un rôle exclusif de la forêt pour lutter contre l'effet de serre. Si la nécessité de mettre celle-ci en avant s'impose, c'est en raison des controverses inacceptables dont elle a fait l'objet à la Conférence de La Haye.

M. Félix Leyzour a reconnu l'intérêt de la proposition de M. François Brottes mais a noté que d'autres moyens de lutter contre l'effet de serre devraient être mentionnés si la forêt l'était et que l'objet de l'observatoire était de fournir des analyses au vu desquelles des décisions seraient prises.

Le président, rappelant son attachement aux questions forestières, a néanmoins souligné l'intérêt d'une adoption conforme de la proposition de loi et a invité M. François Brottes à faire valoir sa préoccupation en séance publique, notant que les travaux préparatoires de la loi peuvent permettre d'en éclairer la portée.

M. François Brottes a accepté de retirer son amendement dans la mesure où le rapporteur relayerait sa préoccupation en séance publique, ce que M. Elie Hoarau s'est engagé à faire, en rappelant qu'il représentait l'Assemblée nationale au Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

#### *Article 5*

#### **Composition et règles de fonctionnement de l'observatoire**

Cet article renvoie à un décret la fixation du siège, de la composition, des modes de désignation des membres et des règles de fonctionnement de l'observatoire.

M. Paul Vergès, rapporteur pour le Sénat, a indiqué sa préférence pour le groupement d'intérêt public (GIP). Cette formule aurait en effet de nombreux avantages, puisque les GIP sont des personnes morales dotées de l'autonomie financière qui associent des partenaires publics et parapublics, soit entre eux, soit avec des personnes privées. Il s'agit donc de structures relativement souples et autonomes, contrairement aux groupements d'intérêt scientifique, qui, nés d'une simple convention de droit privé, sont dépourvus de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Le GIP constitue également une formule plus souple et plus adaptée que celle de l'établissement public. D'une part, il est soumis à des règles comptables moins rigoureuses qu'un établissement public à caractère administratif ; d'autre part, on voit mal comment l'observatoire pourrait être qualifié d'établissement public à caractère industriel et commercial, compte tenu de son objet.

Il serait particulièrement souhaitable que cette structure, qui sera un lieu de concertation scientifique et pluridisciplinaire, puisse comprendre des représentants des collectivités territoriales. Le réchauffement climatique, s'il est un sujet d'études scientifiques, est aussi un problème politique qui nécessite que soient prises des mesures d'adaptation et de prévention. L'observatoire sera un instrument privilégié d'échanges entre le monde scientifique et la société civile ; il devra également éclairer les responsables politiques locaux afin que ceux-ci définissent, en toute connaissance de cause, leurs options stratégiques de développement et d'aménagement territorial.

La commission a *adopté* cet article *sans modification*.

*La commission a ensuite adopté l'ensemble de la proposition de loi sans modification.*

*En conséquence, la commission de la production et des échanges vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat (n° 2328) tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale*

*et portant création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer, sans modification.*

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi —	Texte adopté par le Sénat —	Propositions de la Commission —
<p align="center"><b>Proposition de loi tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer</b></p>	<p align="center"><b>Proposition de loi tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer</b></p>	<p align="center"><b>Proposition de loi tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer</b></p>
Article 1er	Article 1er	Article 1er
La lutte contre l'effet de serre, <i>d'une part</i> , et la prévention des risques liés au réchauffement climatique, <i>d'autre part</i> , sont reconnues priorité nationale.	La lutte contre <i>l'intensification de</i> l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorité nationale.	<i>(Sans modification)</i>
Article 2	Article 2	Article 2
Il est créé un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer.	<i>(Sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>
Article 3	Article 3	Article 3

<p>L'Observatoire national est chargé d'approfondir la connaissance des risques liés au réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer et d'en mesurer l'impact sur l'aménagement et le développement des régions. Il est également chargé d'élaborer des recommandations pour la définition, par les autorités compétentes, de politiques <i>tant nationale que régionale d'adaptation et de prévention aux risques du réchauffement climatique.</i></p>	<p><i>L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique est chargé de collecter et de diffuser les informations, études et recherches sur les risques liés au réchauffement climatique et aux phénomènes climatiques extrêmes en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer, en liaison avec des établissements et instituts de recherche concernés et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Il peut mener dans son domaine de compétence toute action d'information auprès du public et des collectivités territoriales.</i></p>	<p>(Sans modification)</p>
	<p>Article 4Article 4Article 4</p>	<p><i>L'Observatoire national communique, annuellement, un rapport d'information.</i></p>
<p><i>L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique élabore chaque année, à l'intention du Premier ministre et du Parlement, un rapport d'information. Ce rapport peut comporter des recommandations sur les mesures de prévention et d'adaptation susceptibles de limiter les risques liés au réchauffement climatique. Il est rendu public.</i></p>	<p>(Sans modification)</p>	
<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>
<p>Le siège, la <i>composition</i>, les modes de désignation des membres et</p>		

les règles de fonctionnement de l'Observatoire sont *fixés par décret.*

*(Sans modification)*(Sans modification)

Amendement non adopté par la Commission

Article 4

Amendement présenté par M. François Brottes :

Avant la dernière phrase de cet article, insérer la phrase suivante :

« Il veillera notamment à mettre en évidence le rôle de la forêt et du bois en ce domaine. ».

2903 - Rapport de M. Elie Hoarau tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création **d'un observatoire national** (commission de la production)