



N° 2570

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME III

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. CHRISTOPHE PRIOU,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— DANS LE DOMAINE DE LA PREVENTION DES RISQUES ET DE LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, LE MINISTERE DEVRA GAGNER EN EFFICACITE AVEC DES MOYENS EN REcul	9
A.— L’ACTION DU MINISTERE DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES	10
1. La ratification du protocole de Kyoto par la Russie.....	10
2. La mise en place d’un dispositif de permis d’émission de gaz à effet de serre.....	11
<i>a) Le marché des quotas d’émissions de gaz à effet de serre</i>	11
<i>b) La mise en œuvre des « activités de projet » prévus par le protocole de Kyoto</i>	13
<i>c) Le plan « climat »</i>	14
B.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 30 JUILLET 2003 EST EN BONNE VOIE	17
1. L’amélioration de l’information sur les risques.....	17
<i>a) Le renforcement de l’information sur les risques dans le domaine des transactions immobilières</i>	17
<i>b) La mise en place des comités locaux d’information et de concertation sur les risques</i>	18
2. Le renforcement de la prévention des inondations et de l’érosion.....	19
<i>a) L’établissement des servitudes de sur-inondations</i>	19
<i>b) La relance des programmes d’action et de prévention des inondations</i>	19
<i>c) La simplification des travaux d’urgence ou d’intérêt général par les collectivités locales</i>	20
<i>d) La création de programmes d’action de réduction de l’érosion</i>	21
C.— LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS DE L’EAU ET LA GESTION DES CRUES	22
1. L’amélioration du dispositif de lutte contre les crues.....	22
2. La lutte contre la pollution marine.....	24
<i>a) Les moyens du fonds POLMAR</i>	24

<i>b) Le Fonds international d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL).....</i>	25
<i>c) Le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE).....</i>	25
II.— LES INTERVENTIONS ESSENTIELLES DU MINISTERE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITE SONT PRESERVEES....	27
A.— LES MOYENS DESTINES A LA GESTION DE LA DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE	27
1. La mise en place du réseau Natura 2000 devrait être accélérée	27
<i>a) Les moyens destinés à Natura 2000</i>	28
<i>b) Le réseau Natura 2000 doit être mis en place en concertation avec les élus et les acteurs locaux de l'écologie.....</i>	29
2. Les capacités d'intervention des parcs naturels régionaux et des réserves de biosphère sont revues à la baisse.....	30
<i>a) Les parcs naturels régionaux.....</i>	30
<i>b) Les réserves de biosphère.....</i>	31
3. Le Muséum national d'histoire naturelle.....	31
4. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)	32
B.— LA POLITIQUE DE CREATION D'UN RESEAU D'ESPACES PROTEGES BENEFICIE DE NOUVELLES RESSOURCES.....	34
1. La pérennisation du financement du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.....	34
2. Le régime juridique des parcs nationaux doit être réformé pour leur assurer un financement pérenne.....	36
3. Les réserves naturelles.....	36
C.— LA MODIFICATION DU FINANCEMENT DE L'ADEME	37
EXAMEN EN COMMISSION	39

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de budget s'inscrit-il dans une dynamique d'augmentation des dépenses consenties en faveur de l'environnement ?

La réponse à cette question est différente suivant le type d'effort que l'on prend en considération. Si l'on prend en compte l'effort de la nation au titre de l'année 2003, dernière année pour laquelle l'ensemble des chiffres sont connus, le total des dépenses en faveur de l'environnement a représenté 3 % du PIB, soit 47,2 milliards d'euros contre 45,4 milliards en 2002. L'investissement dans ce domaine a représenté près de 11 milliards d'euros, soit 3,7 % de la formation brute de capital fixe. En outre, ce secteur représentait 365 700 emplois.

Les crédits finançant plus spécifiquement la protection de l'environnement proviennent des administrations publiques, à hauteur de 20 milliards d'euros, des entreprises pour 9,5 milliards et des ménages pour 2,1 milliards d'euros. La gestion des eaux usées représente 35 % de ce total, tandis que la gestion des déchets – hors déchets radioactifs – en représente 33 %.

Le tableau ci-dessous retrace en outre les moyens budgétaires versés par les différents ministères ; on constate que les crédits finançant les politiques environnementales dépassent de loin le seul budget du ministère de l'Écologie.

**MOYENS DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES CONSACRÉS À
L'ENVIRONNEMENT (DÉPENSES ORDINAIRES ET CRÉDITS DE PAIEMENT)**

(en millions d'euros)

Ministère	2005	LFI 2006
Agriculture	627,1	633,6
Affaires étrangères	41,58	non déterminé
Culture	9,62	4,24
Défense	81,22	103,8
Économie	65,5	71,9
Fonction publique	0,03	0,04
Écologie	576,7	615,6
Outre-mer	3,33	3,33
Transports	0,21	5,26
Éducation nationale	738,9	764,3
Défense	19,77	19,76
Intérieur	109,3	129,2
Santé	54,58	57,15
Jeunesse	2,12	3,65
Transports	261,1	147,99
Emploi	102,94	78,5
Total des ministères	2695,7	2638,6

Le total des crédits budgétaires consacrés à l'environnement enregistre donc une baisse de l'ordre de 2 % en 2006. Néanmoins, cette baisse n'affecte pas les crédits du ministère de l'Écologie, qui passent, en crédits de paiement, de 576 millions d'euros à 615 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 6,7 % pour les crédits retracés dans la nouvelle mission « *Écologie* ».

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ÉCOLOGIE

(en millions d'euros)

	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT		CRÉDITS DE PAIEMENT	
	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2005	LFI 2006
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	400,4	178,1	201,9	173,9
Gestion des milieux et biodiversité	180,8	167,3	164,6	154,1
Conduite et pilotage des politiques environnementales	209,8	287,5	210,1	287,4
Total	791,2	632,9	576,7	615,5

Ce tableau, tiré du fascicule budgétaire bleu consacré à la nouvelle mission « *Écologie et développement durable* », ne reflète pourtant que partiellement l'évolution des crédits du ministère, en postulant que le total des crédits de paiement pour 2005 s'élevait à 576,7 millions d'euros. En effet, la loi de finances initiale pour 2005 a affecté 825 millions d'euros à la politique menée par ce ministère ; au-delà de la modification de présentation des crédits induite par

l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, certains crédits sont donc sortis du périmètre budgétaire de l'actuelle section « *Ecologie et développement durable* ». Votre rapporteur s'attachera donc à contrôler l'évolution des crédits de la nouvelle mission, autant que ceux qui ont été transférés vers d'autres missions.

I.— DANS LE DOMAINE DE LA PREVENTION DES RISQUES ET DE LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS, LE MINISTRE DEVRA GAGNER EN EFFICACITE AVEC DES MOYENS EN RECUL

Plus de deux ans après le vote de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, qui restera une loi importante de cette législature dans le domaine de l'écologie, il est temps de faire le point sur les moyens, qu'ils soient financiers ou normatifs, mis en œuvre en faveur de la prévention des risques et de la lutte contre les pollutions.

S'agissant des moyens financiers prévus pour 2006, le tableau ci-dessous montre qu'ils enregistrent un certain repli.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES ET À LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS

(en millions d'euros)

	LFI 2005		LFI 2006		Évolution 2006/2005 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévention des risques technologiques et des pollutions	117,1	78,5	71,2	68	-39,2	-13,3
Prévention des risques naturels	17,9	12,6	12,3	6,4	-30,3	-48,8
Gestion des crues	59,3	47	52,1	35,9	-12,2	-23,5
Gestion des déchets et évaluation des produits	95,2	33	20,9	41	-78	24
Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	12,5	7,4	10,9	11,7	-12,1	57,6
Lutte contre le changement climatique	98,4	23,4	10,4	10,4	-89,4	-58,8
Total	400,4	201,9	178,1	173,9	-55,5	-13,8

Ainsi que le montre ce tableau, cette baisse affecte plus particulièrement les autorisations d'engagement, notamment celles qui financent la gestion des déchets. S'agissant des crédits de paiement, ceux destinés à financer la prévention des risques technologiques et naturels sont en baisse, tandis que les crédits destinés à la gestion des déchets et la lutte contre les pollutions de l'eau augmentent de manière conséquente.

A.— L'ACTION DU MINISTÈRE DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

1. La ratification du protocole de Kyoto par la Russie

On ne peut que se féliciter de la ratification par la Russie du protocole de Kyoto en octobre 2004, ce qui devrait permettre de « *débloquer* » le mécanisme, selon l'analyse convergente de tous les spécialistes du secteur.

Jusqu'au 1^{er} octobre 2004 en effet, 124 pays parties à la Convention sur le climat avaient ratifié le protocole de Kyoto, ce qui ne permettait pas sa mise en œuvre dans la mesure où cela n'était possible, d'une part, que par la signature du protocole par 55 pays parties à la Convention, mais aussi à condition que les émissions de gaz à effet de serre des pays figurant à l'annexe 1 de la Convention ayant ratifié le protocole représentent au moins 55 % des émissions de ce groupe en 1990.

Or, les émissions des pays de l'annexe 1 ayant ratifié le protocole ne représentaient que 44,2 % des émissions de ce groupe. Depuis le retrait des États-Unis, la signature de la Russie était indispensable pour passer le seuil de 55 %. En donnant son feu vert à la ratification par le Parlement russe du protocole de Kyoto, le président Vladimir Poutine a donc rendu possible la mise en place des institutions prévues par le protocole dès 2005, répondant ainsi aux appels pressants de l'Union européenne et du Japon.

Rappelons que l'objectif fixé par le protocole de Kyoto est de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans les pays développés de 5,2 % à l'horizon 2008-2010 par rapport à son niveau de 1990.

L'Union européenne n'avait d'ailleurs pas attendu la ratification du protocole par la Russie pour engager une politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Conformément au protocole, qui prévoit une contribution à la réduction des gaz à effet de serre adaptée au niveau des émissions constatées en 1990, l'Union européenne doit réduire ses émissions de 8 %. A l'échelon national, le Portugal avait le droit d'augmenter ses émissions de 27 % alors que l'Allemagne devait les réduire de 21 %. La France devait pour sa part stabiliser ses émissions d'ici à 2010.

Compte tenu de ces objectifs, un tiers des pays européens peuvent être considérés comme de bons élèves, notamment la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. A l'inverse, les pays opérant un rattrapage économique, tels que le Portugal, dépassent l'objectif qui leur a été fixé.

2. La mise en place d'un dispositif de permis d'émission de gaz à effet de serre

a) Le marché des quotas d'émissions de gaz à effet de serre

S'agissant de la France, il faut remarquer que le Gouvernement ne s'est pas limité à atteindre l'objectif, somme toute assez modeste, de stabilisation des émissions d'ici 2010. En édictant l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre, la France a transposé avec une certaine rapidité la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2005, le ministère a mis en place un plan national d'allocations de quotas de CO₂ (PNAQ). La consultation publique a été close le 30 juin 2004 et transmise à la Commission européenne le 6 juillet 2004. Selon les chiffres arrêtés dans le PNAQ, 125,2 millions de tonnes de CO₂ par an seront mis sur le marché sur la période 2005-2008, répartis entre les secteurs de l'énergie (60 millions de tonnes de CO₂), et de l'industrie (55 millions de tonnes de CO₂). En outre, 9,4 millions de tonnes de CO₂ seront mis en réserve pour couvrir les besoins de quotas des nouvelles installations ou extensions des installations existantes.

La Commission européenne a approuvé le PNAQ français, avec certaines réserves, le 20 octobre 2004. Les réserves portaient sur le fait que les entreprises françaises ne pouvaient être autorisées à participer aux échanges tant que le nombre total de 4,5 millions de quotas sur la période d'échange ne serait pas réduit. De plus, la liste des installations devait être complétée par quelque 750 unités.

Les modifications demandées ont été prises en considération et ont fait l'objet d'une seconde consultation du public. La France a ensuite transmis à la Commission son nouveau projet d'allocations le 10 décembre 2004, qui a été approuvé par celle-ci. Selon le PNAQ modifié, 156,51 millions de tonnes de CO₂ seront affectés par an. Ce volume comprend une réserve destinée aux nouvelles installations entrées en service après le 1^{er} janvier 2005, ainsi que les quotas affectés aux installations nouvellement incluses en France, du fait de l'élargissement du champ couvert par la directive sur les quotas.

Ce premier PNAQ s'applique au titre des rejets de dioxyde de carbone dans l'atmosphère des installations classées pour la protection de l'environnement visées dans le décret du 19 novembre 2004. En France, 1 126 installations sont donc concernées. Les industries concernées sont les suivantes : verre, ciment, papier, céramiques, tuiles et briques, sidérurgie, production d'énergie, transport de gaz, ainsi que toutes les chaudières importantes alimentant notamment des aéroports, des hôpitaux ou des universités.

TYPE D'INSTALLATIONS SOUMISES AU PLAN D'ALLOCATION DES QUOTAS DE GAZ À EFFET DE SERRE

SECTEURS D'ACTIVITES	INSTALLATIONS
PRODUCTION D'ENERGIE	<ul style="list-style-type: none"> – Installations de combustion d'une puissance calorifique de combustion supérieure à 20 mégawatts (sauf déchets dangereux ou déchets ménagers) – Raffineries de pétrole : cokeries
ACTIVITES INDUSTRIELLES (HORS PRODUCTION D'ENERGIE)	<p>Production et transformation des métaux ferreux :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Installations de grillage ou de frittage de minerai métallique, y compris de minerai sulfuré ; – Installations pour la production de fonte ou d'acier (fusion primaire ou secondaire) y compris les équipements pour coulée continue d'une capacité de plus de 2,5 tonnes par heure. <p>Industrie minérale :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Installations destinées à la production de ciment clinker dans les fours rotatifs d'une capacité de production supérieure à 500 tonnes par jour ; – Installations destinés à la fabrication du verre dont la capacité de fusion est supérieure à 20 tonnes par jour ; – Installations destinées à la fabrication par cuisson de produits céramiques (notamment tuiles, briques, pierres réfractaires, carrelages, grès, porcelaine, dont la capacité de production est supérieure à 75 tonnes par jour, la capacité de four à 4 m³ et la densité d'enfournement à 300 kgm³.
AUTRES	<p>Installations industrielles destinées à la fabrication de :</p> <ul style="list-style-type: none"> – la pâte à papier du bois ou d'autres matières fibreuses ; – papier et carton dont la capacité de production est supérieure à 20 tonnes par jour.

Adopté pour la période 2005-2007, le premier PNAQ a été approuvé par le décret n° 2005-190 du 25 février 2005. Un arrêté du même jour a fixé la liste des exploitants auxquels sont affectés les quotas pour cette première période.

Les opérations sur les quotas – délivrance, détention, transfert, annulation – sont effectuées sur un registre, tenu par la Caisse des dépôts et consignations.

S'agissant des déclarations des émissions et de la restitution des quotas, l'exploitant doit adresser au préfet, par voie électronique au plus tard le 15 février de chaque année, pour chacune de ses installations, la déclaration d'émission de l'année précédente qui a été vérifiée au préalable par un organisme agréé. Ces émissions, une fois validées par l'inspection des installations classées, sont

transmises au ministre chargé de l'environnement au plus tard le 31 mars de chaque année. Les modalités de validation et de transmission à la Caisse seront définies par un arrêté, qui devrait être pris prochainement.

En cas d'absence de déclaration ou de déclaration non conforme, le préfet doit en informer rapidement le ministre afin que celui-ci donne instruction à la CDC de ne procéder à aucun transfert de quotas au titre de l'installation et de l'année en cause. Le ministre pourra revenir sur cette décision après rapport de l'inspection des installations classées, à la suite d'une nouvelle déclaration de l'exploitant jugée satisfaisante ou lorsque le volume des émissions aura été arrêté d'office par l'inspection des installations classées.

Tout exploitant doit restituer à l'Etat, pour chacune de ses installations, par voie électronique auprès de la CDC au plus tard le 30 avril de chaque année, une quantité de quotas correspondant aux émissions déclarées et validées au titre de l'année précédente. S'il ne le peut pas, parce qu'il a émis plus que le montant des quotas qui lui ont été affectés, il a le choix entre acheter des tonnes d'émissions de CO₂ à d'autres exploitants pour couvrir son excédent ou payer une pénalité de 40 euros par quota non restitué. Le paiement de l'amende n'exonère pas l'exploitant de l'obligation de restituer au plus tard l'année suivante une quantité de quotas égale au volume excédentaire de ses émissions.

A l'inverse, si un exploitant n'utilise pas l'intégralité de ses quotas, il peut soit épargner ces quotas pour les utiliser dans les années à venir, soit les vendre.

b) La mise en œuvre des « activités de projet » prévus par le protocole de Kyoto

Outre la création d'un marché des quotas d'émissions de gaz à effet de serre, le protocole de Kyoto prévoit deux mécanismes de coopération permettant à une entreprise ou à un Etat d'aller acquérir des quotas dans un autre Etat.

En effet, l'article 6 du protocole prévoit que *« toute partie visée à l'annexe I peut céder à toute autre partie ayant le même statut, ou acquérir auprès d'elle, des unités de réduction des émissions découlant de projets visant à réduire les émissions anthropiques par les sources ou à renforcer les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre dans tout secteur de l'économie »*.

Selon la terminologie utilisée dans les dispositions prises par la conférence des parties pour l'application du protocole, la coopération fondée sur cet article 6, entre les Etats ayant ratifié le protocole, est désignée sous le terme de *« mécanismes de mise en œuvre conjointe »* (MOC).

En outre, l'article 12 prévoit la possibilité de développer des mécanismes dits de *« développement propre »* (MDP), dont l'objet est *« d'aider les parties ne figurant pas à l'annexe I à parvenir à un développement durable ainsi qu'à contribuer à l'objectif ultime de la Convention, et d'aider les parties visées à*

l'annexe I à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction de leurs émissions ».

Les projets fondés sur l'article 6 du protocole donnent lieu à octroi d'unités de réduction des émissions (URE), tandis que les projets entrepris sur le fondement de l'article 12 donnent lieu à octroi de réductions d'émissions certifiées (REC). Ces deux types d'unités sont des valeurs mobilières qui pourront, à terme, être utilisées comme des quotas.

Pour mettre en œuvre ces dispositions, la directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 a modifié la directive 2003/87/CE établissant le système d'échanges de quotas.

Cette directive reprend largement les dispositions du protocole et des mesures prises pour son application, notamment s'agissant des REC et des URE. Elle prévoit que ces unités pourront être utilisées pour satisfaire, dans la limite d'un certain pourcentage fixé par chaque Etat membre, les obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La directive précise en outre que seuls les REC pourront être utilisés pendant la période 2005-2007.

Conformément au protocole, la directive prévoit que les unités acquises dans des installations nucléaires ne sont pas utilisables jusqu'en 2012. En outre, elle prévoit que les unités résultant des activités d'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, ne sont pas utilisables.

Afin que le dispositif des unités de réduction et celui des quotas ne donne pas lieu à un double comptage – pour le pays dans lequel un mécanisme de projet est mis en œuvre et au bénéfice de la personne qui a entrepris ce projet – la directive prévoit, jusqu'au 31 décembre 2012, que l'octroi d'une unité doit donner lieu à annulation d'un quota dans le registre du pays qui l'a délivré.

Au niveau national, cette directive est en cours de transposition, par le biais du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire de l'environnement, dont la première lecture à l'Assemblée a été achevée le 4 octobre dernier.

c) Le plan « climat »

Prolongeant l'action engagée dans le cadre de la mise en place d'un marché des permis d'émission de gaz à effet de serre, le ministère de l'Ecologie a en outre présenté un nouveau plan intitulé « *plan climat* » en vue de lutter contre le réchauffement climatique et de faire des économies d'énergie. Ce plan a pour objectif d'économiser 54 millions de tonnes équivalent CO₂ par an à l'horizon 2010.

Les principales mesures prévues par le plan sont les suivantes :

- lancement d'une campagne de sensibilisation sur les gestes simples permettant de diminuer concrètement la demande en énergie ;
- extension du recours à l' « *Étiquette énergie* » qui permet de renseigner sur la performance énergétique des produits achetés. Cette étiquette existe déjà pour les produits électroménagers mais sera étendue aux climatiseurs, aux chaudières, etc. ;
- à compter du 1^{er} janvier 2005, le crédit d'impôt à destination des ménages sera porté à 25 % pour les chaudières à condensation et les matériaux d'isolation, et à 40 % pour les équipements utilisant des énergies renouvelables ;
- renforcement de la recherche dans le domaine du bâtiment pour améliorer la performance énergétique ;
- développement des biocarburants pour parvenir à un taux d'incorporation de 5,75 % dans les carburants d'ici 2010.

Deux mesures ont cependant été mises en réserve lors du lancement du projet en 2004 :

- le principe d'un bonus-malus à l'achat de véhicules neufs destiné à compenser les frais liés à l'achat d'un véhicule propre et à dissuader d'acheter un véhicule 4x4 ;
- une modulation des redevances aériennes et une taxation du kérosène.

Néanmoins, le principe d'une fiscalité écologique pénalisant les véhicules fortement émetteurs en CO₂ fait l'objet des articles 10 à 12 du projet de loi de finances pour 2006.

L'article 10 du projet de loi de finances pour 2006 prévoit de simplifier la fiscalité applicable aux véhicules de sociétés en supprimant le reliquat de taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette).

En effet, il existe aujourd'hui deux impôts dans ce domaine : la vignette d'une part, dont le produit a beaucoup baissé au cours des dernières années du fait de la mise en œuvre de nombreuses exonérations, et d'autre part la taxe sur les véhicules des sociétés dont le barème en vigueur est uniquement fonction du nombre de chevaux fiscaux des véhicules. L'article 10 du projet de loi conduit donc à supprimer la vignette ; son montant sera compensé, pour les départements, par l'attribution d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance relatives aux véhicules terrestres à moteur. Cet article tend ensuite à rendre la taxe de véhicule des sociétés (TVS), qui est un impôt affecté au budget général de l'Etat, plus conforme aux exigences écologiques en incitant les sociétés à utiliser et à racheter des véhicules émettant peu de CO₂.

L'article 11 du projet de loi de finances pour 2006 vise en outre à limiter la déduction fiscale de l'amortissement ou de la location des véhicules particuliers qui émettent une quantité de gaz carbonique supérieure à 200 g/km, afin d'inciter à l'acquisition de véhicules moins polluants. L'amortissement de ces derniers demeure déductible dans la limite de 18 300 euros.

Actuellement, l'article 39 du code général des impôts prévoit que certaines dépenses, considérées comme somptuaires, ne peuvent être acceptées comme des charges déductibles pour la détermination du bénéfice imposable, notamment :

– l'amortissement des véhicules immatriculés dans la catégorie des voitures particulières pour la fraction de leur prix d'acquisition qui dépasse les 18 300 euros ;

– en cas d'opération de crédit-bail ou de location, à l'exception des locations de courte durée n'excédant pas trois mois non renouvelables, portant sur des voitures particulières, la part du loyer supportée par le locataire et correspondant à l'amortissement pratiqué par le bailleur pour la fraction du prix d'acquisition du véhicule excédant 18 300 euros.

L'article 11 du projet de loi prévoit d'aménager ce dispositif en abaissant le plafond de la fraction déductible de l'amortissement d'une voiture particulière de 18 300 euros à 12 300 euros lorsque ces véhicules ont un taux d'émission de dioxyde de carbone supérieur à 200 g/km.

L'article 12 du projet de loi prévoit en outre d'encourager l'achat et l'utilisation de véhicules faiblement émetteurs de CO₂, en instituant une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation assise sur l'émission de ce gaz par chaque véhicule.

Rappelons que cette taxe est actuellement affectée aux régions, et que son taux est proportionnel à la puissance du véhicule, selon un barème arrêté par chaque région.

Cet article du projet de loi prévoit donc qu'une taxe additionnelle sera créée, au profit de l'Etat. Les tarifs seront différenciés selon le véhicule : s'il s'agit d'un véhicule particulier ayant fait l'objet d'une réception communautaire, la taxation sera fonction du nombre de grammes de dioxyde de carbone émis au kilomètre. Pour les autres véhicules, dont l'administration ne connaît pas les spécifications techniques, la taxe additionnelle sera fonction de la puissance fiscale du véhicule et non de ses émissions.

Votre rapporteur se félicite de ces dispositions qui permettront de compléter l'encadrement des émissions de gaz à effet de serre.

B.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 30 JUILLET 2003 EST EN BONNE VOIE

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 nécessitait, pour son application, de nombreuses mesures réglementaires ; votre rapporteur se félicite de constater que certaines d'entre elles viennent de paraître, dans le domaine de l'information sur les risques, et de la prévention des inondations et de l'érosion.

1. L'amélioration de l'information sur les risques

a) Le renforcement de l'information sur les risques dans le domaine des transactions immobilières

L'article 77 de la loi du 30 juillet 2003, devenu l'article L. 125-5 du code de l'environnement, fait obligation aux vendeurs et bailleurs d'informer les acquéreurs et locataires sur l'existence de risques dans les zones couvertes soit par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT), soit par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), soit classées dans une zone sismique.

En application de cette disposition législative, le décret n° 2005-134 du 15 février 2005 prévoit que, dans chaque commune concernée, le préfet devra délimiter par arrêté :

- la liste des risques naturels et technologiques concernés;
- la liste des documents auxquels vendeurs et bailleurs peuvent se référer, à savoir les documents graphiques et la note de présentation des PPRNP et des PPRT, la répartition des départements, des arrondissements et des cantons entre les cinq zones de sismicité et les arrêtés portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

En outre, le préfet devra annexer à son arrêté les extraits des documents mentionnés ci-dessus, et une fiche permettant de préciser la nature et éventuellement l'intensité des risques propres à chaque zone. Ces informations pourront être consultées en mairie et en préfecture.

Le décret prévoit en outre que le préfet adresse copie des arrêtés aux maires des communes et à la chambre départementale des notaires. Ces arrêtés doivent en outre être affichés en mairie.

Enfin, un état des risques doit être annexé à toute promesse de vente ou d'achat ainsi qu'aux contrats de location. Le décret précise que cet état doit mentionner les risques auxquels font référence les documents mentionnés ci-dessus et en reproduire les extraits. L'état des risques est établi par le vendeur ou le bailleur conformément à un modèle type. Ce document doit être établi au plus tard six mois avant la date de conclusion du contrat de location, de la promesse ou de la conclusion de la vente.

Le préfet doit fixer la liste des zones à risques et les documents afférents dans un délai d'un an à compter de la publication de ce décret, soit au plus tard le 17 février 2006. Les autres obligations prennent effet quatre mois après la publication de l'arrêté préfectoral.

b) La mise en place des comités locaux d'information et de concertation sur les risques

Le décret n° 2005-82 du 1^{er} février 2005, pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 30 juillet 2003 (devenu l'article L. 125-2 du code de l'environnement) prévoit que le périmètre du bassin industriel pour lequel est constitué un CLIC est défini par arrêté préfectoral et inclut au minimum les périmètres d'exposition aux risques.

Le comité est composé de trente membres au plus, nommés par le préfet pour une durée de trois ans renouvelables, et répartis en cinq collèges (administration, collectivités territoriales, exploitants agricoles, riverains et salariés). Il est présidé soit par un membre nommé sur proposition du comité soit, à défaut, par le préfet ou son représentant. Le financement est assuré par le ministre chargé de l'environnement, à l'exception des comités créés autour d'installations exploitées par l'Etat.

Dans le cadre du droit à l'information du comité, l'exploitant d'une ou de plusieurs installations classées doit lui adresser au moins une fois par an un bilan, dont le contenu est défini dans le décret (actions réalisées pour la prévention des risques et leur coût, bilan du système de gestion de la sécurité, comptes rendus des incidents et accidents ainsi que des exercices d'alerte, le cas échéant, programme pluriannuel d'objectifs de réduction des risques, mention des décisions individuelles concernant l'installation). Le comité fixe la date et la forme sous lesquelles l'exploitant lui adresse ce bilan.

Par ailleurs, le comité est informé le plus en amont possible par l'exploitant des projets de modification ou d'extension, et est destinataire des rapports d'analyse critique, ainsi que des plans d'urgence et des exercices relatifs à ces plans.

Les collectivités territoriales membres du comité doivent l'informer des changements en cours ou projetés pouvant avoir un impact sur l'aménagement de l'espace autour des installations concernées.

Le comité peut émettre des observations sur les documents réalisés par l'exploitant et les pouvoirs publics en vue d'informer les citoyens sur les risques auxquels ils sont exposés, et peut demander des informations sur les accidents dont les conséquences sont perceptibles à l'extérieur du site.

Le comité, également chargé de l'information du public, doit mettre à sa disposition un bilan de ses actions et les thèmes de ses prochains débats.

Le rapport d'évaluation sur la probabilité d'occurrence et sur le coût des dommages matériels potentiels aux tiers, en cas d'accident, prévu par l'article L. 515-26 du code de l'environnement, doit être transmis au président du comité, mais les indications susceptibles de porter atteinte aux secrets protégés par la loi sont exclues du document remis aux membres.

2. Le renforcement de la prévention des inondations et de l'érosion

a) L'établissement des servitudes de sur-inondations

Introduit par l'article 48 de la loi du 30 juillet 2003, l'article L. 211-12 du code de l'environnement institue des servitudes de sur-inondation. Le décret 2005-116 du 7 février 2005 a fixé les modalités selon lesquelles elles sont instaurées, en reprenant en grande partie les dispositions du décret du 23 décembre 1992.

Il prévoit en particulier :

- les formes de l'enquête publique devant être diligentée ;
- la composition du dossier d'enquête ;
- le contenu de l'arrêté préfectoral et le délai dans lequel le préfet doit statuer ;
- l'établissement éventuel par le préfet, en liaison avec les communes concernées, de consignes de sécurité précisant les modalités d'information publique ;
- l'obligation pour toute personne souhaitant réaliser des travaux ou ouvrages soumis à déclaration par un arrêté instituant les servitudes, d'établir une déclaration distincte dès lors que ces travaux ou ouvrages n'entrent pas dans le champ d'application d'autorisations ou de déclarations instituées par le code de l'urbanisme. Le préfet a un délai de deux mois pour s'opposer à l'exécution de travaux ou prescrire les modifications nécessaires ;
- la possibilité d'instituer un droit de préemption urbain même en l'absence de plan local d'urbanisme ;
- l'institution de peines contraventionnelles en cas de réalisation de travaux ou d'ouvrages interdits ou non déclarés.

b) La relance des programmes d'action et de prévention des inondations

La circulaire du ministre chargé de l'environnement du 19 janvier 2005 définit les modalités de pilotage et de suivi des programmes d'action et de prévention des inondations par bassin versant entre 2005 et 2007. Ce texte relance

ainsi la circulaire du 1^{er} octobre 2002 qui avait prescrit au préfet d'élaborer de tels programmes et l'appel à projet à compter du 16 juin 2003.

Les principales dispositions de ce texte concernent :

– la mise au point technique de ces programmes. Une attention soutenue sera apportée à la rétention des eaux en amont, à la prévention des crues, au contrôle de la sécurité des digues, à la prise en compte du risque dans l'urbanisme, à l'élaboration des PPR, à l'information préventive et à la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens exposés ;

– la nécessité de planifier sans attendre les différentes actions ;

– l'organisation du pilotage des programmes d'action ;

– la coordination au niveau national des projets et celle au niveau du bassin ;

– les modalités d'organisation du partenariat avec les acteurs locaux ;

– les possibilités d'ajuster les programmes d'action au cours de la période 2004-2006 ;

– la mise en place de conventions dans la limite budgétaire retenue en juin 2003 avant fin février 2005.

A ce jour, 42 projets de prévention des inondations ont été retenus; 32 font l'objet de programmes d'action complets et 10 autres font principalement l'objet de programmes d'études.

c) La simplification des travaux d'urgence ou d'intérêt général par les collectivités locales

Le décret n° 2005-115 du 7 février 2005, pris pour l'application des articles 46 et 55 de la loi du 30 juillet 2003, vise à faciliter les travaux de prévention des risques entrepris par les collectivités territoriales, notamment en cas d'urgence.

Ses principales dispositions concernent :

– la procédure existante en matière d'enquête publique ; celle-ci est simplifiée par rapport au décret du 21 octobre 1993 ;

– les modalités d'institution de la servitude de passage pour l'exécution des travaux, l'exploitation et l'entretien d'ouvrages prévus par l'article L. 151-37-1 du code rural ; cette servitude est d'une largeur de 6 mètres, à compter de la rive pour les cours d'eau. Elle permet l'exécution des travaux, l'exploitation et l'entretien des ouvrages ainsi que le passage sur les propriétés privées des fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, des entrepreneurs

ou ouvriers, ainsi que des engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation des opérations. Elle doit respecter autant que possible les arbres et plantations existants, et est annexée au plan local d'urbanisme ;

- les sanctions pénales et contraventionnelles en cas d'infraction ;
- le seuil financier au-delà duquel les établissements publics territoriaux de bassin doivent être consultés lorsque les collectivités locales entreprennent des travaux entrant dans le champ d'application de la loi ;
- les modalités de constitution de l'Établissement public territorial de bassin (EPTB), c'est-à-dire la détermination de son périmètre d'intervention, fixé par le préfet coordonnateur de bassin.

d) La création de programmes d'action de réduction de l'érosion

Pris pour l'application du deuxième alinéa de l'article 49 de la loi du 30 juillet 2003, devenu l'article L. 114-1 du code de l'environnement, créant un dispositif de prévention de l'érosion par le biais de zones d'érosion, le décret n° 2005-117 du 7 février 2005 prévoit que des programmes d'action peuvent être établis dans certaines zones afin de réduire l'érosion des sols et ses effets vers l'aval compte tenu des pratiques agricoles existantes.

Établi par le préfet, après avis de la commission départementale compétente en matière de risques naturels majeurs, le programme d'action doit tenir compte des programmes adoptés dans les départements voisins et des programmes d'action en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

Il définit, pour chacune des zones d'érosion, les pratiques agricoles à promouvoir par les propriétaires et les exploitants parmi les suivantes :

- couverture végétale du sol périodique ou permanente pendant les périodes présentant des risques d'érosion et de ruissellement, y compris le maintien des surfaces en herbe ;
- maintien des surfaces en herbe sur une largeur déterminée en bordure de cours d'eau ou de fossés, ainsi qu'en fond de thalweg ou sur les versants ;
- maintien des haies, talus ou murets ;
- plantation de haies et création de fossés d'infiltration, mise en place d'aménagements destinés à ralentir l'écoulement des eaux ;
- façons de travailler le sol limitant au maximum les écoulements dans le sens de la pente ;
- dispositifs permettant d'éviter l'érosion des berges provoquée par l'abreuvement des animaux d'élevage au cours d'eau ;

– apports de matière organique améliorant la structure des sols.

Le programme expose les moyens prévus pour favoriser la généralisation de ces pratiques, et indique notamment les aides publiques dont certaines pratiques peuvent bénéficier, ainsi que les conditions et modalités d'attribution.

Dans les trois années suivant la publication du programme, le préfet peut rendre obligatoire les pratiques préconisées par celui-ci. Des peines contraventionnelles sont fixées en cas de non respect de l'une des pratiques obligatoires.

C.— LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS DE L'EAU ET LA GESTION DES CRUES

1. L'amélioration du dispositif de lutte contre les crues

Rappelons qu'un plan décennal de restauration des cours d'eau constitue la principale mesure financière en matière de prévention des crues. Évalué en janvier 1994 à 1,55 million d'euros (financés en moyenne à 40 % par l'Etat et ses établissements publics), il consacre 300 000 euros aux opérations sur les cours d'eau navigables (relevant de la compétence du ministère en charge des transports), dont le financement incombe pour l'essentiel à la société Voies Navigables de France et 1,25 million d'euros aux autres cours d'eau pour lesquels le ministère de l'Écologie et du développement durable est compétent.

Pour la partie relevant de la compétence du ministère de l'Écologie et du développement durable, la mise en œuvre du plan a constitué une priorité depuis 1994. En effet, sur les six années 1994-1999, environ 3 800 opérations ont été lancées pour un coût total de près de 0,76 million d'euros (60 % du programme prévu sur dix ans), dont 0,26 million d'euros en provenance du budget du ministère de l'écologie et du développement durable et 0,503 million d'euros de fonds de concours des agences de l'eau apportés sur les trois années 1997, 1998 et 1999. En 1999, la décision a été prise par le précédent gouvernement de prolonger ce programme jusqu'en 2006 et d'augmenter le montant annuel qui lui est consacré chaque année.

Pour ces sept années 2000 à 2006, la poursuite du programme a été contractualisée pour la partie financée avec les collectivités locales dans les contrats de plan. Dans ce cadre, le montant annuel des dotations a été relevé par rapport au rythme moyen des années 1994 à 1999. Cette accélération a été accentuée en 2000 dans le cadre du programme complémentaire proposé aux régions sinistrées par les événements de l'automne 1999 (tempêtes, inondations dans le sud de la France) conformément aux décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire.

Au titre de l'année 2004, l'Etat a porté son effort en faveur de la relance de la prévention des inondations à 40,2 millions d'euros en crédits de paiement et

à 69,7 millions d'euros en autorisations de programme. Au titre de l'année 2005, le budget prévoit a financé ce programme d'action à hauteur de 48 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une augmentation de plus de 16 %, et à hauteur de 56,8 millions d'euros en autorisations de programme, ce qui représente une baisse de près de 22 %. En 2006, les moyens seront reconduits à la même hauteur.

L'amélioration de la lutte contre les crues passe également par une nouvelle organisation administrative et une meilleure connaissance des risques. Le Service central d'hydro-météorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) a été créé le 2 juin 2003 dans le cadre de la réforme de la prévision des crues lancée par le ministère de l'Écologie. Cette réforme est désormais bien engagée puisque le SCHAPI a été officiellement installé en septembre 2003, bénéficiant actuellement de 25 agents, effectif qui sera porté à 30 agents en 2005.

La mission du SCHAPI est d'être un service technique central d'appui aux services chargés de l'annonce des crues, basé à Toulouse à proximité des services centraux de Météo-France. La création de cet organisme doit être accompagnée par une réforme des services d'annonce des crues, puisque les 52 services existants, mobilisant environ 140 agents en équivalent temps plein sur 80 sites géographiques seront regroupés en 22 services de prévision des crues mobilisant chacun entre 5 et 15 agents sur un site. Ces services seront rattachés aux directions départementales de l'environnement, aux directions régionales de l'environnement, ou à la direction interrégionale de Météo-France. Conformément au décret n° 2005-28 du 12 janvier 2005, la nouvelle organisation des services de prévision des crues doivent être mis en place à l'automne 2005.

En outre, le dispositif des schémas directeurs de prévision des crues a été amélioré. Rappelons que, conformément à l'article 564-2 du code de l'environnement, ces schémas doivent être établis dans chaque bassin hydrographique. Arrêté par le préfet coordonnateur de bassin, ce schéma est destiné à assurer la cohérence des dispositifs que peuvent mettre en place les collectivités territoriales ou leurs groupements pour surveiller les crues de certains cours d'eau ou de zones estuariennes avec les dispositifs relevant de l'Etat et de ses établissements publics. Une coordination sur le plan territorial s'avère en effet nécessaire pour éviter que ne soient prises des actions inutiles ou contradictoires. Ce schéma définit notamment le périmètre d'intervention de l'Etat en matière de transmission de l'information sur les crues, le partage gratuit des données recueillies et les prévisions élaborées par l'Etat et ses établissements publics.

S'agissant enfin du repérage des risques, rappelons qu'un inventaire des repères de crues existants sur le territoire communal et l'établissement de repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines doit être établi par le maire avec l'assistance des services de l'Etat. La matérialisation, l'entretien et la protection des repères relèvent de la commune ou du groupement de la collectivité. Cette distinction résulte de ce que, dans le premier cas, le maire agit au titre de son pouvoir de police générale, et

dans le second cas, de ce que l'intervention des services municipaux ne relève pas de ce pouvoir de police. Récemment, le décret n° 2005-233 du 14 mars 2005 est venu préciser les conditions dans lesquelles seront établis les repères de crues.

2. La lutte contre la pollution marine

Rappelons que la politique de la France en matière de surveillance et de protection du milieu marin repose, pour l'essentiel, sur la mise en œuvre de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 10 juin 1982. Les sommets de Rio de Janeiro en juin 1992 et de Johannesburg en 2002 ont en outre consacré les principes de précaution, de réparation des pollutions, et de participation et d'information du public. Au niveau national, en cas de pollution marine accidentelle, la prise en charge par l'Etat de la lutte contre cette pollution relève, au-delà des moyens ordinaires mis en œuvre par les administrations, du fonds POLMAR. Ces dépenses, ainsi que l'indemnisation des victimes, sont susceptibles d'être prises en charge par l'assurance de l'armateur et, en complément, par le fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures (FIPOI), mais dans la limite d'un plafond. Au-delà de ce plafond, il est fait appel à la solidarité nationale. Enfin, le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) a pour mission de conseiller les administrations dans le choix des techniques et des moyens les plus appropriés à mettre en œuvre pour faire face à un cas de pollution marine importante.

a) *Les moyens du fonds POLMAR*

Le fonds POLMAR est un fonds d'intervention mis en place en 1977 pour financer les opérations de prévention et de lutte contre les pollutions marines accidentelles. Ce fonds, géré par le ministère de l'Ecologie, doit permettre aux préfets maritimes et aux départements de faire face rapidement aux dépenses occasionnées par la lutte contre un cas de pollution accidentelle. De nombreuses dépenses sont éligibles au fonds POLMAR, notamment les coûts liés aux opérations destinées à écarter le danger, à maîtriser la source de la pollution, à protéger les biens, les personnes et l'environnement, mais aussi à stocker et à éliminer les hydrocarbures rejetés. L'évolution des crédits destinés au fonds POLMAR est retracée dans le tableau suivant :

EVOLUTION DES CRÉDITS DU FONDS POLMAR

(en millions d'euros)

	2005	2006
Mesures de prévention ou de lutte contre les pollutions marines accidentelles hors plan POLMAR (ex-chapitre 57-10 article 20)		
– <i>Autorisations de programme</i>	0,7	0,7
– <i>Crédits de paiement</i>	0,7	0,7

Comme on peut le voir dans ce tableau, il est prévu pour l'année 2006 d'affecter 700 000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement à la prévention des pollutions marines accidentelles hors plan POLMAR.

b) Le Fonds international d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL)

Votre rapporteur se félicite du relèvement du plafond du FIPOL à un milliard d'euros en mai 2003, qui était absolument indispensable, dans la mesure où les dégâts liés au naufrage du *Prestige* ont été estimés à un milliard d'euros, soit environ 900 millions d'euros pour l'Espagne et 100 millions d'euros pour la France, dont 2,5 millions d'euros pour le secteur privé, les dépenses de l'Etat au titre du plan POLMAR s'étant élevées à 55 millions d'euros.

Avant relèvement de son plafond, le FIPOL n'avait engagé que 171 millions d'euros de dépenses, ce qui correspondait à un taux d'indemnisation provisoire de 15 %, bien trop faible. Reste à savoir quel sera le taux final d'indemnisation, de nombreuses collectivités ayant engagé des dépenses non couvertes par le fonds POLMAR et dont le montant est en cours d'évaluation. Il est aujourd'hui souhaitable que ces collectivités soient rapidement fixées quant à l'indemnisation qu'elles peuvent espérer.

On peut toutefois noter avec satisfaction que le gouvernement a notifié au FIPOL, le 20 octobre 2003, sa volonté de présenter la créance de l'Etat auprès du fonds, cette décision étant motivée par le caractère international du naufrage du *Prestige*, distinct sur ce point de celui de l'*Erika*. Le FIPOL aura en effet à indemniser non seulement les préjudices subis en France mais également ceux survenus en Espagne. La décision du gouvernement permet donc d'augmenter la part totale des indemnisations qui seront versées aux créanciers français. Les sommes ainsi perçues par l'Etat seront alors utilisées pour améliorer le taux de couverture des préjudices éligibles au FIPOL, subis par ces particuliers et collectivités.

c) Le centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE)

Le CEDRE a été créé en 1979, au lendemain de l'accident de l'*Amoco Cadiz*, sous la forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Initialement créée pour conseiller les administrations sur les moyens de faire face à une pollution massive, il a ensuite étoffé ses compétences en offrant ses prestations au secteur privé, notamment les industries pétrolières.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 28 février 2000 a en outre proposé une série de mesures permettant d'accroître les compétences du CEDRE :

– le lancement d'un programme de recherches pour améliorer les connaissances dans le domaine du comportement des hydrocarbures déversés en mer ;

– le renforcement de la coopération européenne entre les organismes de ce type pour une veille technologique ;

– la création d'une équipe pilote affectée à la lutte anti-pollution pour conduire des chantiers de démonstration et de formation des personnels des services de l'Etat et des collectivités ;

– l'augmentation des moyens en matière d'information et de documentation.

Afin de mener ces missions à bien, la subvention du ministère de l'Ecologie à cet organisme sera de 1,9 million d'euros en 2006, ce qui représente une baisse très limitée par rapport à 2005.

II.— LES INTERVENTIONS ESSENTIELLES DU MINISTERE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITE SONT PRESERVEES

Les moyens destinés à la gestion des milieux et de la biodiversité enregistrent une baisse moins marquée que le reste du budget, ce qui permet de dire, pour la seconde année consécutive, que ces crédits ont été dans l'ensemble épargnés.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ

(en millions d'euros)

	LFI 2005		LFI 2006		Évolution LFI 2006/LFI 2005 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	38,4	37,1	33,4	36,6	-13	-1,3
Gouvernance dans le domaine de l'eau	9,3	9,1	7,0	7,0	-24,7	-23
Développement du réseau des espaces réglementés	51,9	47,1	45,7	44,1	-11,9	-6,3
Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel	81,1	71,2	81,2	66,3	0,1	-6,8
Total	180,8	164,6	167,3	154,1	-7,4	-6,3

A.— LES MOYENS DESTINES A LA GESTION DE LA DIVERSITE BIOLOGIQUE ET PAYSAGERE

1. La mise en place du réseau Natura 2000 devrait être accélérée

Rappelons que le réseau Natura 2000 a pour objet d'assurer le maintien, le rétablissement ou la conservation d'espèces et d'espaces naturels reconnus d'intérêt communautaire, conformément à la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels, dite « directive habitats », dont la transposition en droit interne a été opérée par l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001. La France a par ailleurs une responsabilité particulière dans la constitution du réseau Natura 2000, compte tenu de son exceptionnelle diversité biologique (70 % des habitats d'importance communautaire sont présents en France). Il lui revient de constituer un réseau en transmettant les sites choisis à la Commission européenne, et ensuite de mettre en œuvre une politique de gestion concertée et contractuelle des sites.

a) Les moyens destinés à Natura 2000

Après avoir enregistré une baisse de près de 10 % entre 2003 et 2004 en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, les crédits destinés à Natura 2000 sont passés de 17,8 millions d'euros en 2004 à 21,1 millions d'euros en 2005, ce qui représente une augmentation de 18,5 %. En 2006, ces crédits devraient s'élever à 36,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à plus de 22 millions d'euros en crédits de paiement. Les moyens destinés à ce projet sont donc en augmentation pour la seconde année consécutive, ce dont chacun doit se féliciter.

Ces crédits devraient permettre à la France d'accélérer la constitution du réseau. Rappelons que la Commission a adopté le 22 décembre 2003 une première liste de sites d'importance communautaire concernant la région biogéographique alpine, ce qui représente pour la France près de 130 sites d'une surface totale de près de 1 million d'hectares. La Commission devrait adopter la liste des sites retenus pour les régions atlantique et méditerranéenne dans le courant de l'année 2005.

Il reste au gouvernement un chemin important à parcourir pour respecter ses engagements internationaux. Si les sites retenus dans le cadre de la directive dite « *habitats* » ont été identifiés et transmis à la Commission ⁽¹⁾, tel n'est pas le cas des sites qui doivent intégrer le réseau Natura 2000 au titre de la directive n° 79/409CE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite « *directive oiseaux* ». Près de 150 sites de protection spéciale ont été notifiés à la Commission en juin 2004, couvrant une superficie de près de 1,2 million de km², soit 2,2 % du territoire.

Il reste néanmoins de nombreux sites à transmettre à la Commission pour éviter que les conséquences financières des condamnations prononcées par la Cour de justice des communautés européennes ne deviennent significatives. La Cour, par un arrêt du 26 novembre 2002, a en effet constaté la carence du gouvernement français dans l'application de la directive « *oiseaux* », notamment dans l'identification des zones de protection spéciale prévues par cette directive. La Commission a en outre notifié à la France le 30 mars 2004 une mise en demeure sous astreinte de mettre en œuvre la directive, dont les conséquences financières pourraient être importantes si le Gouvernement ne réagit pas. A cet effet, il est important de sortir de la situation de blocage qui oppose l'administration, les élus locaux et les acteurs du monde rural s'agissant de l'identification des sites prévus par la directive « *oiseaux* ».

Dernièrement, la France vient de procéder à la publication d'une nouvelle série de zones de protection spéciale (ZPS) au titre de la Natura 2000, comprenant,

(1) Lors de la transmission du 1^{er} septembre 2003, la France a identifié 1202 sites couvrant 7,6 % du territoire, ce qui est inférieur, en moyenne, aux autres pays européens. Cette liste a été complétée, à l'initiative de la Commission, par 14 sites représentant 4,2 millions d'hectares, soit 7,7 % du territoire.

par exemple, les gorges de la Loire ou l'estuaire de la Canche dans le Pas-de-Calais ⁽¹⁾.

En outre, une nouvelle circulaire du 24 décembre 2004, abrogeant celle du 3 mai 2002, vient de préciser les conditions de la gestion contractuelle des sites Natura 2000. Le cahier des charges type des mesures de gestion des sites, prévues par les documents d'objectifs ainsi que la nature des contrats Natura 2000, ont été profondément modifiés. Des mesures de gestion concernant les milieux forestiers ont été introduites dans cette circulaire ainsi que les conditions dans lesquelles un avenant au contrat Natura 2000 peut être passé. La circulaire est complétée par une série de fiches explicatives et des annexes comprenant des formulaires et la liste des mesures contractuelles prises en charge.

Notons enfin qu'un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 13 janvier 2005 vient de préciser à quel stade les plans ou projets susceptibles d'affecter un site Natura 2000 doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur le site ; dans un premier temps, la Cour avait en effet indiqué que les mesures de protection prévues pour le réseau Natura 2000 ne s'appliquent que sur les sites sélectionnés par la Commission. Dans cet arrêt, la CJCE a néanmoins indiqué que, pour les sites susceptibles d'être identifiés comme étant d'importance communautaire et faisant l'objet de listes nationales transmises à la Commission, il appartient aux Etats membres de prendre toutes les mesures de conservation nécessaires pour sauvegarder l'intérêt communautaire du site.

b) Le réseau Natura 2000 doit être mis en place en concertation avec les élus et les acteurs locaux de l'écologie

Dans son rapport sur la mise en œuvre du réseau Natura 2000 ⁽²⁾, le sénateur M. Jean-François Le Grand conclut que ce réseau est désormais largement perçu comme un outil de mise en valeur de notre territoire national, mais qu'il convient de mieux y associer les élus et les représentants des intérêts économiques locaux, notamment le monde agricole. Il semble que cette concertation ait été quelque peu oubliée par les administrations chargées de sa mise en place, créant ainsi une situation de blocage entre l'administration et les administrés, ainsi que leurs élus qui ne comprennent pas pourquoi ils n'ont pas été associés au choix des sites.

Votre rapporteur est heureux de constater que cet appel a été entendu par le Gouvernement, puisque la loi de développement des territoires ruraux contient un chapitre consacré à Natura 2000.

(1) La liste complète des sites fait l'objet de l'arrêté du 6 janvier 2005 (JO 15 janvier 2005, p. 671)

(2) Rapport d'information n° 23 fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, par M. Jean-François Le Grand, 15 octobre 2003.

Cette loi prévoit notamment une disposition précisant que les mesures, prises en application de l'article L. 414-1 du code de l'environnement, destinées à protéger, à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats et les populations dont la présence a justifié leur classement dans le réseau Natura 2000 doivent être définies en concertation notamment avec les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements, ainsi qu'avec les représentants de propriétaires et exploitants des terrains inclus dans le site. Un autre article prévoit la création d'un comité de pilotage destiné à élaborer les documents d'objectifs des sites Natura 2000, dont l'objet est d'organiser la concertation préalablement à la définition du document d'objectif.

La loi relative au développement des territoires ruraux contient par ailleurs un article prévoyant une exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés dans un site Natura 2000 et gérés conformément à un engagement de gestion. Votre rapporteur estime que l'ensemble de ces mesures permettra d'accélérer la mise en place du réseau, en concertation avec les élus locaux et les populations locales.

2. Les capacités d'intervention des parcs naturels régionaux et des réserves de biosphère sont revues à la baisse

a) Les parcs naturels régionaux

Il existe aujourd'hui 44 territoires classés en parcs naturels régionaux, couvrant près de 12 % du territoire. Créés en 1967 à l'initiative de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), ils ont pour mission de protéger et de gérer le patrimoine naturel et culturel, d'assurer le développement économique et social fondé sur ce patrimoine, l'accueil, l'éducation et l'information du public. Ces parcs sont fondés sur le principe d'une libre adhésion des communes et d'une gestion sous forme contractuelle.

L'organisme gestionnaire d'un parc naturel régional est généralement un syndicat mixte comprenant une ou plusieurs régions, les départements concernés et les communes intéressées. Récemment, quatre nouveaux parcs ont été classés : le parc de la Narbonnaise à la fin de l'année 2003, le parc de l'Oise-Pays de France, le parc de Millevache en Limousin, et celui des Pyrénées Catalanes au cours de l'année 2004. Plusieurs projets sont à l'étude, concernant le golfe du Morbihan, le Marais Poitevin, les Ardennes, les Alpilles, la Sologne ou encore le Ventoux.

Le financement des parcs naturels régionaux est assuré par les régions à hauteur de 40 %, par les autres collectivités locales (départements ou communes) à hauteur de 30 %, par le ministère de l'Ecologie à hauteur de 10 %, par les autres ministères, les crédits européens et les recettes propres à hauteur de 20 %.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les crédits du ministère de l'Ecologie en faveur des parcs naturels régionaux sont en recul en 2006.

**BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE EN FAVEUR DES PARCS
NATURELS RÉGIONAUX**

(en millions d'euros)

	LFI 2005	PLF 2006	Evolution 2006/2005 (en %)
Crédits de paiement	9,4	7,6	-19,1
Autorisations d'engagement	9,3	6,8	-26,8

b) Les réserves de biosphère

Les recherches conduites dans le cadre du programme « *Homme et biosphère* » lancé par l'Unesco ont pour objet de recueillir des informations permettant de résoudre des problèmes de gestion des ressources naturelles et de combler des lacunes encore importantes de notre connaissance de la structure et du fonctionnement des écosystèmes et des incidences des différents types d'intervention de l'homme. Les réserves de biosphère s'inscrivent dans cette approche, en formant un ensemble d'espaces protégés coordonnés au sein d'un réseau visant à promouvoir et mettre en application les idées développées au sein du programme « *Homme et biosphère* ». Il s'agit d'associer, dans ces territoires, conservation de la nature, recherche scientifique, surveillance de l'environnement, formation, et éducation à la préservation de l'environnement notamment en associant les populations locales.

La France compte actuellement dix réserves de biosphère (atoll de Taïaro, vallée du Fango en Corse, Camargue, Cévennes, Vosges du Nord, mer d'Iroise, mont Ventoux, Lubéron et Guadeloupe), qui s'appuient la plupart du temps sur un réseau d'espaces protégés existant (parcs nationaux, parcs naturels régionaux ou réserves naturelles).

Le financement des réserves de biosphère est inclus dans celui des parcs naturels régionaux présenté ci-dessus. Ces réserves verront donc également leurs moyens baisser en 2006.

3. Le Muséum national d'histoire naturelle

Le Muséum national d'histoire naturelle a un statut d'établissement public à caractère scientifique, technique, culturel et professionnel placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'enseignement supérieur et de l'écologie dont le fonctionnement a été simplifié par le décret n° 2001-916 du 3 octobre 2001.

Cet organisme a pour mission d'assurer la recherche fondamentale et appliquée, la conservation et l'enrichissement des collections issues du patrimoine naturel et culturel, l'enseignement et la valorisation des connaissances issues de ses recherches. En particulier, le Muséum fournit au ministère de l'Écologie les expertises nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques.

Le 26 juillet 2004, les ministres en charge de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Ecologie ont signé un contrat de développement encadrant l'activité du Muséum jusqu'en 2008, visant à conforter les missions de recherche de cet organisme, mais aussi à développer sa fonction de formation, mais aussi sa fonction d'expertise, afin que le Muséum contribue mieux à l'action du ministère de l'Ecologie dans le domaine de l'inventaire du patrimoine naturel, dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

Afin de mener à bien ses missions, le Muséum dispose de moyens humains importants puisque ses effectifs permanents sont de plus de 1600 personnes, pour les deux tiers des fonctionnaires.

Le budget initial du Muséum s'élevait en 2003 à 48,2 millions d'euros, dont 33,4 millions d'euros étaient issus de subventions. Ce budget a été porté à 62,6 millions d'euros en exécution. Pour l'année 2004, le budget initial arrêté par le conseil d'administration s'élève à 47,6 millions d'euros, dont 31 millions d'euros sont issus de subventions.

La dotation de fonctionnement du Muséum attribuée par le ministère de l'Ecologie s'élevait à 1,14 million d'euros en 2003, et de 1,15 million d'euros en 2004. Les crédits d'investissement se sont en outre élevés, pour l'année 2004, à 120 000 euros en crédits de paiement et à 90 000 euros en autorisations de programme. Le contrat de développement signé le 26 juillet 2004 prévoit en outre de stabiliser la contribution du ministère de l'Ecologie au fonctionnement de cet organisme à 1,15 million d'euros en crédits de fonctionnement et à 120 000 euros en crédits de paiement destinés à l'investissement jusqu'en 2008. Cet engagement sera respecté en 2006, puisque la subvention globale s'élèvera à 1,15 million d'euros en crédits de paiement.

4. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

L'examen du volet consacré à la chasse de la loi relative au développement des territoires ruraux a été l'occasion d'aborder la délicate question du financement de l'ONCFS.

Elle prévoit en effet que l'Etat et les autres personnes publiques contribuent « *à travers des subventions et des contributions, aux missions d'intérêt général et d'intérêt patrimonial* » accomplies par l'ONCFS.

Dans son rapport de première lecture, le rapporteur de cette partie du projet de loi au Sénat, M. Ladislav Poniatski notait cependant « *l'impérieuse nécessité de réformer en profondeur les règles de financement de l'Office, au regard de la situation catastrophique dans laquelle celui-ci se trouve* », s'avouant par ailleurs « *particulièrement déçu par la modification proposée, dont la portée lui paraît trop faible et imprécise* ».

Les raisons de la détérioration de la situation financière de l'ONCFS sont pourtant bien identifiées : face à la diminution des ressources de l'établissement, constituées à plus de 90 % par les redevances cynégétiques, du fait de la lente mais constante diminution du nombre de chasseurs, l'accroissement des charges est continu depuis plusieurs années.

Les différentes lois relatives à la chasse (loi n° 2000-689 du 26 juillet 2000, loi n° 2003-689 du 31 juillet 2003, puis projet de loi de développement des territoires ruraux) ont en effet continuellement étoffé les missions de l'Office national de la chasse. La loi du 26 juillet 2000, créant l'Office, prévoyait que celui-ci participerait à la réalisation d'études, de recherches et d'expérimentations concernant la conservation et la restauration de la faune sauvage, la participation à la mise en œuvre de la réglementation relative à la police de la chasse, ainsi que l'organisation matérielle, pour le compte de l'Etat, de l'examen du permis de chasser. L'Office a ensuite été amené à prendre une part active dans le fonctionnement de l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats, créé par le décret n° 2002-1000 du 17 juillet 2002.

L'Office a en outre été contraint de créer une nouvelle direction afin de permettre l'élaboration des orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de ses habitats (ORGFH), créées par l'article 9 de la loi n° 2000-689 du 26 juillet 2000. Enfin, l'Office a été associé à de nombreuses opérations de suivi des grands prédateurs, notamment le loup en région de montagne.

La prise en charge de ces missions a conduit l'ONCFS à voir ses comptes se dégrader progressivement. Entre en particulier dans ces charges de personnel la rémunération des gardes fédéraux assurant la police de la chasse pour le compte de l'Etat. Alors que ces gardes étaient initialement des personnels de droit privé des fédérations départementales des chasseurs, ils sont ensuite devenus des personnels soumis à un statut public et gérés par l'Office national de la chasse, pour devenir ensuite des fonctionnaires de l'Etat relevant du statut général de la fonction publique. Or, le financement de ces agents est, aujourd'hui encore, assuré essentiellement par les redevances cynégétiques.

Le Conseil constitutionnel a souligné le problème lié à la prise en charge de la rémunération de personnels de l'Etat par l'ONCFS au moyen de cette redevance, dans sa décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, en rappelant que « *la rémunération des agents de l'Etat doit être retracée dans son budget* ».

En 2005, le problème du financement de l'ONCFS et de ses agents fonctionnaires d'Etat a trouvé un début de solution sur le plan budgétaire. Le titre III du budget de l'Ecologie contenait en effet un nouvel article 80 dans le chapitre 36-41, d'un montant conséquent de 5 millions d'euros destiné à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'ONCFS.

Le projet de budget pour 2006 prévoit en outre de modifier le financement de l'ONCFS en lui affectant le produit du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser.

Rappelons que la délivrance du permis de chasser donne lieu à perception au profit de l'Etat d'un droit de timbre de trente euros et de douze euros pour chaque duplicata. Pour la validation du permis de chasser, il est en outre perçu un droit de timbre annuel de neuf euros au profit de l'Etat et des fédérations de chasseurs. Le produit de ce droit apparaît relativement stable depuis 5 ans, quoique l'érosion du nombre de chasseurs laisse prévoir un rendement légèrement décroissant.

Perçu au profit de l'Etat jusqu'au 1^{er} janvier 2005, le produit de ce droit est depuis cette date partagé entre l'Etat et les fédérations de chasseurs, en application de l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2004. Cette disposition explique la baisse substantielle de cette recette de l'Etat entre 2004 et 2005, puisqu'elle passe de plus de 13 millions d'euros à seulement 6 millions d'euros annuels.

Le projet de budget pour 2006 prévoit donc d'affecter ce montant à l'ONCFS, en supprimant le dispositif de répartition institué en 2005. A ces crédits, il faut ajouter la subvention du ministère de l'Ecologie, atteignant 14 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement en 2006. Ces moyens devraient permettre d'apporter une solution durable au financement de l'ONCFS.

B.— LA POLITIQUE DE CREATION D'UN RESEAU D'ESPACES PROTEGES BENEFICIE DE NOUVELLES RESSOURCES

1. La pérennisation du financement du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Les moyens d'action du Conservatoire du littoral ont fait l'objet d'un débat fructueux au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Rappelons en effet que son article 51 initial prévoyait d'étendre de façon générale l'intervention du Conservatoire dans les zones humides, au-delà du canton littoral, afin de consacrer l'importance de la préservation de ces zones. A titre dérogatoire, il était également prévu que cette politique foncière puisse être menée dans les zones humides d'un département limitrophe d'un département littoral, lorsque l'unité écologique était majoritairement située dans le département littoral et qu'un seul département limitrophe était concerné. Cette dérogation conduisait à faire prendre en compte par le Conservatoire 17 départements supplémentaires comprenant des lacs de plus de 1000 hectares, ce qui n'était pas raisonnable compte tenu des moyens limités de l'établissement. L'Assemblée nationale a donc proposé une réécriture de cet article, afin d'exclure du champ de compétence du Conservatoire les zones humides de l'intérieur du territoire.

Cette limitation par l'Assemblée nationale est d'autant plus justifiée que les moyens du Conservatoire du littoral pour 2005 étaient en repli, nonobstant l'extension de ses compétences prévue par le projet de loi de développement des territoires ruraux. Rappelons que la loi de finances initiale pour 2004 prévoyait déjà des dotations s'élevant à 20,93 millions d'euros en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et à 16,79 millions d'euros en autorisation de programme, ce qui représentait une baisse respectivement de 15 % et de 7 %.

Pour 2005, les dotations en dépenses ordinaires et en crédits de paiement se sont élevées à 18,55 millions d'euros et à 12,85 millions d'euros en autorisations de programme, ce qui constituait une baisse supplémentaire respectivement de 11 % et de 23,4 %. Ces baisses successives permettaient à tout observateur avisé de s'interroger sur la possibilité de mettre en œuvre l'objectif du « *tiers sauvage* » souvent mis en avant par le Conservatoire, c'est-à-dire l'acquisition du tiers du littoral français par ce dernier.

Dans ce contexte, l'annonce faite lors du Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004, relatif au financement du Conservatoire, était très opportune : le Gouvernement a en effet engagé une réflexion sur la pérennisation des ressources du Conservatoire, afin qu'il puisse gérer un domaine plus étendu, notamment dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités locales.

Conformément à cette annonce, le financement du Conservatoire sera modifié à compter de 2006, en application de l'article 44 du projet de loi de finances pour 2006. En effet, cet article prévoit l'affectation de 80 % du droit de francisation et de navigation, ce qui devrait permettre de répondre aux besoins du Conservatoire. Cette mesure correspond à un engagement pris par le président de la République le 18 juillet 2005 à Rochefort. Rappelons que le droit de francisation et navigation est perçu chaque année sur tous les navires battant pavillon français, à l'exception des navires de commerce et des navires de pêche. En 2004, le produit de cette taxe a été de 33 millions d'euros, affectés pour l'essentiel à l'Etat, mais aussi à la collectivité territoriale de Corse pour les navires qui y ont leur port d'attache.

Précisons que ces recettes nouvelles ne viendront pas en complément de la dotation d'investissement de l'Etat mais vont s'y substituer. Les services du ministère des Finances estiment à 28 millions d'euros le montant des recettes ainsi versées au Conservatoire, ce qui correspond à l'augmentation du budget d'acquisition du Conservatoire de plus de 40 %, ainsi que s'y est engagé le président de la République. Si l'on prend en compte non seulement la dotation d'investissement votée en loi de finances pour 2005, soit 11 millions d'euros, mais aussi le complément de 8 millions d'euros inscrit en loi de finances rectificative, le budget d'investissement de l'établissement passera en effet de 19 à 28 millions d'euros.

2. Le régime juridique des parcs nationaux doit être réformé pour leur assurer un financement pérenne

Rappelons que, conformément à la loi du 22 juillet 1960, les parcs nationaux ont pour objectif essentiel de protéger le patrimoine naturel, de mettre à la disposition de tous les richesses préservées, et de contribuer au développement économique, social et culturel des territoires où ils sont implantés. Il existe actuellement 7 parcs nationaux (Vanoise, Port-Cros, Pyrénées, Cévennes, Écrins, Mercantour, Guadeloupe) représentant plus de 369 000 hectares, auxquels il faut ajouter 90 000 hectares si l'on prend en compte les zones périphériques, c'est-à-dire les zones habitées entourant les parcs nationaux à proprement parler et associées à leur gestion par voie contractuelle.

Les moyens consacrés aux parcs nationaux sont stables depuis 2004, puisqu'ils bénéficient de 26,3 millions d'euros de crédits de paiement depuis cette date, montant qui sera reconduit en 2006. Ces moyens doivent permettre de faire avancer les trois projets qui sont à l'étude en Guyane, en mer d'Iroise, et sur l'île de la Réunion.

Le régime juridique des parcs nationaux fait par ailleurs l'objet d'un projet de réforme, dont les pistes ont été tracées par le rapport de la mission confiée à M. Jean-Pierre Giran au début de l'année 2003 par le Premier ministre. Ce rapport, remis en juin 2003, a permis au Premier ministre d'annoncer, le 19 décembre 2003, lors du 40^{ème} anniversaire du parc national de Port-Cros, qu'un projet de loi réformant la loi du 22 juillet 1960 était à l'étude.

Ce projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale et devrait être examiné en première lecture très prochainement. Ce projet de loi prévoit d'améliorer l'ancrage local des parcs nationaux, afin qu'ils soient mieux acceptés par les populations locales, et de favoriser l'intervention du parc national dans ses zones périphériques. Votre rapporteur estime également que la question de leur financement devrait être abordée, tant il paraît évident que le désengagement du Gouvernement mériterait une analyse des possibilités de financement alternatif de ces établissements publics.

3. Les réserves naturelles

La France comptait, en août 2004, 154 réserves naturelles protégeant plus de 540 000 hectares, sur terre et en mer. Une trentaine de dossiers sont par ailleurs en cours d'étude afin d'en créer de nouvelles, ou bien de modifier les réserves existantes.

Les moyens consacrés aux réserves naturelles se sont élevés en 2005 à 10,75 millions d'euros au titre des crédits de fonctionnement (contre 9,9 millions d'euros en 2004), et à 2,6 millions d'euros en investissement au titre des crédits de paiement (contre 1,72 million d'euros en 2004) et 2,73 millions d'euros au titre des autorisations de programme (contre 2,12 millions d'euros en 2004). En 2006, les

moyens seront considérablement augmentés, puisqu'ils atteindront 12 millions d'euros en crédits de paiement et 12,5 millions d'euros en autorisations de programme.

L'augmentation significative des moyens destinés aux réserves naturelles devrait permettre de faire aboutir quatre à six projets en 2005, concernant notamment l'étang des Landes dans la Creuse, celui de la Combe Lavaux en Côte d'Or, et celui de l'estuaire de la Seine. La création de 8 autres réserves naturelles serait envisagée avant la fin de l'année 2006.

C.— LA MODIFICATION DU FINANCEMENT DE L'ADEME

Rappelons que l'ADEME a été créée par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, à partir la fusion de trois agences existantes.

Ses missions ont été précisées par le décret n° 91-732 du 20 juillet 1991, dans les domaines :

- de la prévention et de la lutte contre la pollution de l'air ;
- de la limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation, la protection des sols et la remise en état en cas de pollution ;
- de la réalisation d'économies d'énergie et de matière premières et du développement et des énergies renouvelables ;
- du développement de technologies propres et économes ;
- de la lutte contre les nuisances sonores.

Elle est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'écologie, de la recherche et de l'industrie.

Rappelons en outre que le financement de l'ADEME a été budgétisé en 1999 ; avant cette date, l'agence percevait 5 taxes parafiscales (taxe sur la pollution atmosphérique, taxe sur les huiles de base, deux taxes sur le traitement et le stockage des déchets, la taxe sur les nuisances sonores).

Le contrat de plan Etat-ADEME signé le 19 juin 2001 pour la période 2000-2006 a confirmé le rôle essentiel de l'agence dans la stratégie des pouvoirs publics pour promouvoir le développement durable. Pourtant, un avenant au contrat de plan a été signé le 7 septembre 2004, visant à adapter les moyens de l'ADEME aux objectifs qui lui ont été assignés par les ministères de tutelle.

En application de cet avenant, les moyens de l'ADEME au titre de l'année 2005 ont été considérablement réduits. Ainsi, l'ADEME a été dotée par le

ministère de l'Ecologie de près 100 millions d'euros en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, et de 167 millions d'euros en autorisations de programme en 2004. En 2005, le ministère de l'Ecologie a doté l'agence de 233 millions d'euros.

BUDGET DE L'ADEME EN 2005

(en millions d'euros)

	SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT	SUBVENTION D'INTERVENTION	TOTAL
MINISTERE DE LA RECHERCHE	13,4	14,9	28,4
MINISTERE DE L'INDUSTRIE	16,5	31	47,5
MINISTERE DE L'ECOLOGIE	31	202	233
TOTAL	60,9	247,9	308,9

Par ailleurs, l'ADEME a bénéficié en 2005 de subventions du FEDER à hauteur de 109,2 millions d'euros, ainsi que de ressources diverses. Son budget total en 2005 a donc été de près de 338 millions d'euros, dont plus de 90 % provenant des subventions de l'Etat.

Votre rapporteur avait vivement protesté contre la réduction des moyens de l'ADEME lors de l'examen du projet de budget pour 2005, tant il est vrai que l'Agence constitue un acteur majeur dans le domaine du développement durable, dont l'action est bien connue des élus locaux et même des citoyens.

De ce point de vue, la réforme du financement de l'ADEME, prévue par le projet de loi de finances pour 2006, est une bonne mesure. En effet, son article 43 prévoit de lui affecter le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN), pesant sur la consommation de gaz naturel. Rappelons que la TICGN pèse sur un nombre réduit de très gros utilisateurs de gaz naturel (consommation de plus de 5 millions de kilowattheure). Le montant recouvré de la TICGN, stable depuis plusieurs années, s'élève à 170 millions d'euros en 2005.

Cette affectation ne viendra pas s'ajouter aux subventions versées jusqu'à aujourd'hui, mais va s'y substituer partiellement. En conséquence, les subventions des ministères de tutelle à l'ADEME vont baisser en 2006, les subventions de fonctionnement progressant légèrement.

SUBVENTIONS VERSEES A L'ADEME EN 2006

(en millions d'euro)

	SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT	SUBVENTION D'INTERVENTION	TOTAL
MINISTERE DE LA RECHERCHE	14,1	14,9	29
MINISTERE DE L'INDUSTRIE	17,9	18,1	36,1
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT	32	0	32
TOTAL	64	33	97,1

Ainsi que l'indique ce tableau, le ministère de l'Ecologie ne verserait plus de subvention d'intervention à l'Agence, les subventions des deux autres ministères enregistrant un certain repli.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le Gouvernement envisagerait d'affecter à l'ADEME le produit résultant de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules applicables aux véhicules à forte émissions de CO₂, prévu par l'article 12 du projet de loi de finances pour 2006, ce qui représenterait une ressource supplémentaire de 12 millions d'euros.

Au total, l'ADEME verrait ses ressources fiscales et budgétaires s'élever à 279,1 millions d'euros en 2006, contre 308,9 millions d'euros en 2005, ce qui représente une baisse de près de 30 millions d'euros.



Les crédits destinés à financer notre politique dans le domaine de l'Écologie sont donc globalement en baisse. Celle provient en partie de la modification du financement de plusieurs acteurs majeurs du secteur, tels que le Conservatoire du littoral, l'ONCFS ou l'ADEME dont les subventions budgétaires ont été remplacées par l'affectation de ressources fiscales.

Malgré de cette baisse, le ministère disposera des moyens fondamentaux lui permettant d'assurer sa politique dans les domaines essentiels de la lutte contre les pollutions et les risques, ainsi que dans le domaine de la préservation des milieux.

EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de l'audition de Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable, (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mercredi 2 novembre 2005*), la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de M. Christophe Priou, les crédits de la mission « Ecologie et développement durable » pour 2006.

La commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ecologie et Développement durable »*.



N° 2570-03 – Avis au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Tome III : Ecologie et développement durable (M. Christophe Priou)