



N° 3365

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME III

**ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

PAR M. CHRISTOPHE PRIOU,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>I.— LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ S'APPUIE SUR DES MOYENS EN FORTE PROGRESSION.....</b>	<b>11</b>
<b>A.— LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DES ESPACES RÉGLEMENTÉS.....</b>	<b>12</b>
1. Une meilleure insertion des parcs nationaux dans leur territoire.....	12
2. Des réserves naturelles en expansion .....	14
3. La protection des sites inscrits et classés.....	15
4. La pérennisation des ressources du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.....	15
<b>B.— LA MONTÉE EN PUISSANCE DU RÉSEAU NATURA 2000.....</b>	<b>17</b>
1. La France a honoré ses engagements européens .....	17
2. Des crédits en hausse pour un réseau étendu.....	18
<i>a) L'étendue du réseau .....</i>	<i>18</i>
<i>b) Des crédits en augmentation.....</i>	<i>18</i>
3. L'implication des acteurs locaux dans la gestion des sites .....	19
<b>C.— LES AUTRES POLITIQUES D'INCITATION À LA PROTECTION DU     PATRIMOINE NATUREL .....</b>	<b>20</b>
1. Les capacités d'intervention des parcs naturels régionaux et des réserves de biosphère.....	20
<i>a) Les parcs naturels régionaux.....</i>	<i>20</i>
<i>b) Les réserves de biosphère.....</i>	<i>21</i>
2. Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) conforté dans ses missions.....	21
3. Des ressources pérennes pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).....	22

<b>II.— LA PRÉVENTION DES RISQUES BÉNÉFICIE D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE SOUTENUE MALGRÉ UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS</b> .....	25
<b>A.— L'ENTRÉE EN APPLICATION EFFECTIVE DE LA LOI DU 30 JUILLET 2003</b> .....	26
1. L'amélioration de l'information sur les risques .....	27
<i>a) Le renforcement de l'information sur les risques dans le domaine des transactions immobilières</i> .....	27
<i>b) La mise en place des comités locaux d'information et de concertation sur les risques (CLIC)</i> .....	27
<i>c) L'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)</i> .....	28
<i>d) La prévention des risques naturels</i> .....	29
2. Le renforcement de la prévention des crues et des inondations .....	29
<i>a) L'organisation de la prévision des crues et des inondations</i> .....	29
<i>b) L'établissement des servitudes de sur-inondation et de mobilité des cours d'eau</i> .....	30
<i>c) La simplification des travaux d'urgence ou d'intérêt général par les collectivités locales</i> .....	31
<i>d) L'élargissement de l'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs</i> .....	32
3. La création de programmes d'action de réduction de l'érosion .....	32
<b>B.— LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE</b> .....	34
1. Le système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre : bilan et perspectives .....	34
<i>a) Les objectifs et mécanismes du protocole de Kyoto</i> .....	34
<i>b) La mise en œuvre du dispositif européen de permis d'émission de gaz à effet de serre</i> .....	35
<i>c) Le cas de la France : du PNAQ I AU PNAQ II</i> .....	36
2. Le Plan climat .....	39
3. Le développement des énergies renouvelables .....	40
<i>a) La progression de l'énergie éolienne</i> .....	40
<i>b) L'encouragement des biocarburants</i> .....	41
<i>c) Une fiscalité écologique</i> .....	42
<b>C.— LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE GESTION DES DÉCHETS</b> .....	43
1. La maîtrise des déchets ménagers .....	44
2. La gestion durable des déchets radioactifs .....	46
<i>a) Le plan de gestion des déchets radioactifs</i> .....	46
<i>b) La transparence et la sécurité en matière nucléaire civile</i> .....	47

<b>III.— LA POLITIQUE DE L'EAU BÉNÉFICIE DE MOYENS GLOBALEMENT EN HAUSSE .....</b>	<b>49</b>
A.— LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS MARINES.....	49
B.— LA PRÉSERVATION DU BON ÉTAT ÉCOLOGIQUE DE L'EAU.....	51
C.— LA POLITIQUE DE L'EAU EN DÉBAT : DES AVANCÉES LÉGISLATIVES CONSIDÉRABLES.....	54
1. La rénovation de l'organisation institutionnelle.....	55
2. La préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques.....	56
<i>a) La lutte contre les pollutions diffuses.....</i>	<i>56</i>
<i>b) La reconquête de la qualité écologique des cours d'eau .....</i>	<i>56</i>
<i>c) De nouveaux moyens juridiques pour la gestion de la ressource en eau .....</i>	<i>56</i>
<i>d) La simplification de la police de l'eau.....</i>	<i>57</i>
3. Une gestion plus transparente des services d'eau et d'assainissement.....	57
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>59</b>



MESDAMES, MESSIEURS,

En hausse de 3,6 % par rapport à 2006, les crédits de la mission « écologie et développement durable » s'élèvent à 637 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007. Inscrite dans un contexte de nécessaire maîtrise des dépenses budgétaires, cette progression témoigne, en dernière année de législature, de l'importance accordée par le gouvernement à l'environnement et à la protection de la nature, au-delà de l'évolution de chacun des programmes composant la mission budgétaire.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION  
ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)		Évolution PLF 2007/ LFI 2006 (en %)	
	LFI 2006	PLF 2007	LFI 2006	PLF 2007	AE	CP
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	177,2	141,0	173,1	133,4	-20,4	-22,9
Gestion des milieux et biodiversité	167,4	199,6	154,1	187,7	+19,2	-22,9
Conduite et pilotage des politiques environnementales	287,3	357,3	287,3	315,8	+24,3	+9,9
<b>Total</b>	<b>631,9</b>	<b>698,0</b>	<b>614,6</b>	<b>637,0</b>	<b>+10,4</b>	<b>+3,6</b>

Source : « Bleu budgétaire », mission écologie et développement durable, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2007

L'effort budgétaire pour 2007 ne se résume d'ailleurs pas aux crédits de la mission « écologie et développement durable ». Il convient, en effet, de prendre en considération des crédits et des ressources provenant d'autres missions, au premier chef, la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » dont le programme « recherches dans le domaine des risques et des pollutions », doté d'un montant de 278 millions d'euros de crédits de paiement, est piloté par le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD).

En outre, le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) relevant du ministère de l'intérieur et le fonds de prévention des risques naturels majeurs concourent également au financement des politiques mises en œuvre par le MEDD, à hauteur respectivement de 16 et de 50 millions d'euros. Il en va de même des taxes affectées à certains établissements publics relevant de la tutelle de ce ministère tels, par exemple, que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, etc., qui représentent un montant de 376 millions d'euros. En conséquence, le total des moyens mis en œuvre pour la protection de l'environnement s'élève à 1 357 millions d'euros, en augmentation de 9,3 % par rapport à 2006 (1 241 millions d'euros).

Pour mémoire, à ce total pourrait encore être ajouté le concours apporté par le ministère de l'agriculture, de la pêche, de la forêt et des affaires rurales, d'un montant de 541 millions d'euros, soit 18,3 % des crédits de ce ministère.

Il importe, par ailleurs, de souligner l'ampleur des ressources consacrées par la collectivité nationale à la protection de l'environnement. Ainsi en 2004, dernière année pour laquelle l'ensemble des chiffres sont connus, l'effort de la Nation en faveur de l'environnement a représenté 3 % du PIB, soit 49,9 milliards d'euros contre 46,9 milliards en 2003. L'investissement dans ce domaine a représenté 11 milliards d'euros, soit 3,7 % de la formation brute de capital fixe. En outre, ce secteur a représenté 370 500 emplois.

Le financement de la dépense nationale liée à l'environnement est ainsi venu des entreprises, à hauteur de 40 %, des administrations publiques, à hauteur de 31 %, et des ménages pour 29 %. La gestion des eaux usées et celle des déchets –hors déchets radioactifs– ont mobilisé, chacune, plus du tiers de ce total.

Mais au-delà de l'examen *stricto sensu* des crédits, à l'occasion du dernier budget de la législature, votre rapporteur se félicite du bilan de la politique menée en faveur de la protection de l'environnement depuis 2002. En effet, sous l'impulsion du Président de la République et du gouvernement, l'écologie s'est imposée comme une priorité. Priorité constitutionnelle tout d'abord, avec l'adoption de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution depuis février 2005, grâce à l'inscription dans le Préambule de la Constitution des droits et devoirs définis par cette Charte. Dans l'esprit de la Charte, la prise en compte de la protection de l'environnement a été élargie à de nouveaux impératifs, tel le

principe de précaution et à de nouveaux domaines, notamment celui de la santé à l'occasion de la mise en œuvre du plan national environnement santé.

Cette priorité accordée à l'écologie s'est également concrétisée par l'adoption, par le Parlement, de toute une série de lois :

– réformant des secteurs aussi divers que la prévention des risques technologiques et naturels, la gestion des parcs nationaux et régionaux, la gestion des déchets radioactifs, la transparence et la sécurité nucléaire, l'organisation de la chasse comme de la pêche ;

– favorisant le développement durable des territoires ruraux et celui des énergies renouvelables ;

– créant de nouvelles zones de protection écologique au large des côtes du territoire de la République ;

– transposant des directives essentielles pour la protection de l'environnement et la qualité de l'eau ;

– donnant enfin à la politique de l'eau un cadre juridique solide pour les dix ans à venir.



## I.— LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ S'APPUIE SUR DES MOYENS EN FORTE PROGRESSION

Avec un montant de 187,7 millions d'euros de crédits de paiement, les moyens affectés à la protection de la biodiversité, c'est-à-dire à la protection de la nature et des paysages, sont en forte augmentation par rapport à la loi de finances pour 2006 (+21,8 %). Et hors politique de l'eau examinée ci-après, la progression est encore plus importante (+32 %). Deux priorités émergent pour l'année 2007 : l'application de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux et la mise en place du réseau Natura 2000.

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

*(en millions d'euros)*

	LFI 2006		PLF 2007		Évolution PLF 2007/LFI 2006 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	33,2	36,4	41,9	36,6	+20,7	+0,5
Gouvernance dans le domaine de l'eau	7,2	7,2	6,8	6,8	-5,5	-5,5
Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages	45,6	44,0	64,9	63,5	+42,3	+44,3
Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel	81,3	66,4	85,8	80,6	+5,5	+21,3
<b>Total</b>	<b>167,4</b>	<b>154,1</b>	<b>199,6</b>	<b>187,7</b>	<b>+19,2</b>	<b>+21,8</b>

Source : « Bleu budgétaire », mission écologie et développement durable, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2007

Ces efforts s'inscrivent dans la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité, dont les orientations, arrêtées en février 2004, ont pour objectif de stopper la perte de biodiversité d'ici à 2010, de reconquérir la qualité des espaces sensibles et de valoriser les territoires par une gestion durable du patrimoine naturel.

## A.— LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DES ESPACES RÉGLEMENTÉS

Couvrant presque 5 % du territoire terrestre national, les espaces réglementés au titre de la nature et des paysages sont les parcs nationaux, les réserves naturelles et les sites inscrits et classés. La politique menée vise à accroître le nombre des espèces, d'écosystèmes ou de paysages remarquables dans des espaces qui sont, à la fois, appréhendés dans leur singularité et intégrés dans des réseaux. Un régime juridique particulier garantit à cet effet un haut niveau de protection assortie d'une gestion adaptée.

### 1. Une meilleure insertion des parcs nationaux dans leur territoire

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 900 000 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.

Au terme de quelque quarante-cinq années d'application de ce statut de parc à la française, par opposition à la sanctuarisation de la nature observée dans les parcs anglo-saxons, si l'objectif de protection de milieux exceptionnels, de « monuments de la nature » a été satisfait, en revanche, celui « *de revalorisation et de mise en valeur des zones périphériques est souvent resté lettre morte* »<sup>(1)</sup>, selon le rapporteur pour l'Assemblée nationale du projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins. « *L'appropriation du parc national par les populations locales ne s'est pas toujours réalisée : la mise en place d'un établissement public au pouvoir réglementaire dérogatoire a été vécue comme une intrusion ; les limitations au droit de propriété ont nourri un sentiment d'expropriation. La décentralisation est venue, en outre, compliquer davantage les relations entre les directeurs des établissements publics de ces parcs nationaux et les élus.* »<sup>(2)</sup> La réforme du statut hérité de la loi de 1960 était donc nécessaire.

Adoptée à l'unanimité par le Parlement, la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux renforce la protection juridique des cœurs des parcs nationaux. Elle structure la solidarité entre le centre des parcs et les espaces périphériques, au travers d'une charte et de la libre adhésion des communes tout en respectant les différences de

---

(1) Rapport n° 2687 de M. Jean-Pierre Giran au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, 22 novembre 2005.

(2) *Ibidem*.

vocation respectives (protection dans le cœur, développement durable dans le reste du parc). Elle fait évoluer le mode de gouvernance de l'établissement public du parc vers plus de transparence et de partenariat, avec notamment la représentation des propriétaires et usagers au sein du conseil d'administration.

En outre, cette loi crée une structure commune à tous les parcs nationaux, un établissement public administratif dénommé « Parcs Nationaux de France », dont la mission est d'animer le réseau des parcs nationaux, d'être un centre de ressources scientifiques, techniques et juridiques et de leur offrir des services et moyens communs.

Par ailleurs, la loi innove également dans le domaine de la protection des aires marines en créant l'Agence des aires marines protégées, également dotée d'un statut d'établissement public administratif. Ses missions seront, d'une part, de susciter la création d'aires marines protégées, notamment de parcs naturels marins qu'il a vocation à gérer par lui-même et, d'autre part, d'animer le réseau des aires marines protégées en France.

Enfin, elle permet la création, attendue depuis une dizaine d'années, de deux nouveaux parcs outre-mer : le « Parc national des Hauts-de-la-Réunion » et le « Parc amazonien de Guyane ». Le gouvernement s'était engagé à publier rapidement les textes d'application de la loi afin que puissent être lancées les procédures d'enquêtes publiques préalables à la création de ces deux nouveaux parcs.

Le décret n° 2006-943 du 28 juillet 2006 relatif aux établissements publics des parcs nationaux et modifiant le code de l'environnement concrétise cet engagement. Les enquêtes publiques ont été ouvertes le 28 août à la Réunion et le 20 septembre en Guyane. Elles devraient être suivies de la création effective de ces deux parcs au début de 2007. Au cours de l'année prochaine, devrait également être créé le premier parc naturel marin en mer d'Iroise.

En conséquence, les moyens consacrés aux parcs nationaux, qui étaient stables depuis 2004, avec 26,3 millions d'euros de crédits de paiement en 2006, augmentent à hauteur de 47,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 79 %. En effet, ces crédits ont pour vocation la prise en charge des dépenses de personnel et de fonctionnement des sept parcs nationaux existants et des deux parcs en voie de création ainsi que des acquisitions, aménagements et travaux nécessaires.

Pour autant, la pérennisation du financement des parcs nationaux, que votre rapporteur appelait de ses vœux dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2006<sup>(1)</sup>, semble promptement remise en cause, moins de six mois après le vote de la loi du 14 avril 2006.

---

(1) Avis n°2570-03 présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2006.

En effet, l'article 20 de la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a institué un cinquième critère au sein de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement en faveur des communes situées en tout ou partie dans le cœur d'un parc national pour compenser leurs contraintes particulières (pertes de recettes fiscales liées à l'interdiction de certaines activités...). L'enveloppe financière initiale correspondante devait être fixée dans le projet de loi de finances pour 2007.

Or, le montant financier attendu (2,45 millions d'euros pour les 7 parcs existants d'après les engagements du gouvernement figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux parcs nationaux), qui devait figurer dans la mission « relation avec les collectivités territoriales » (pilotee par le ministère de l'Intérieur) n'est pas inscrit dans le texte du projet de loi de finances.

Bien que cela ne relève pas à proprement parler de la mission « écologie et développement durable », un tel désengagement de l'État constitue sur le fond une remise en cause inopportune de la loi du 14 avril 2006. Cette remise en cause intervient, en outre, au plus mauvais moment car elle est concomitante avec la procédure de création des deux nouveaux parcs à la Réunion et en Guyane. Les interrogations des populations et des élus locaux qui avaient pu être apaisées par les débats dans les deux assemblées et les dispositions figurant dans la loi risquent de ressurgir avec plus de force, le non-respect d'un engagement financier donnant un atout supplémentaire aux adversaires des deux projets de parcs.

## **2. Des réserves naturelles en expansion**

La France comptait, au 1<sup>er</sup> août 2006, 157 réserves naturelles protégeant plus de 547 000 hectares, sur terre et en mer, dont 144 réserves naturelles nationales en métropole (soit 240 519 hectares).

Outre les deux réserves naturelles nationales (RNN) d'ores et déjà créées ou étendues depuis le début de l'année 2006 (respectivement, création de la réserve du Pâtis d'Oger et du Mesnil sur Oger (Marne), extension de la RNN de la Petite Camargue Alsacienne (Haut-Rhin)), le Premier ministre a annoncé, le 4 octobre dernier, la création de la réserve des Terres australes françaises d'une superficie de 700 000 hectares<sup>(1)</sup>. Une vingtaine de dossiers sont par ailleurs en cours d'instruction afin d'en créer de nouvelles ou bien de modifier le périmètre des réserves existantes.

Les moyens consacrés aux réserves naturelles, qui se sont élevés, en 2006, à 13,8 millions d'euros en crédits de paiement et 14,3 millions d'euros en autorisations d'engagement, augmentent puisqu'ils atteindront 14,3 millions

---

(1) Décret n° 2006-1211 du 3 octobre 2006 portant création de la réserve naturelle des Terres australes françaises.

d'euros en crédits de paiement et 14,8 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2007.

L'augmentation de ces moyens devrait, d'une part, permettre de faire aboutir sept projets de classement d'ici la fin de l'année 2006, concernant notamment une extension, Saint Pryvé-Saint-Mesmin. (Loiret) et six créations : le Mont Grand-Matoury (Guyane), l'étang de Saint Paul (Réunion), l'îlot M'Bouzi (Mayotte), les lagons de la Réunion (Réunion), Ristolas Mont Viso (Hautes Alpes) et Sancy (Puy-de-Dôme). La création de quatre autres réserves naturelles nationales est envisagée avant la fin de l'année 2007.

D'autre part, des subventions destinées à la gestion écologique de ces espaces sont versées aux gestionnaires de ces réserves (collectivités territoriales, établissements publics, associations) qui sont liés par convention avec l'État. L'association Réserves naturelles de France fédère l'ensemble des gestionnaires de réserves.

### **3. La protection des sites inscrits et classés**

Les sites classés et inscrits, qui couvrent 2,4 millions d'hectares, bénéficieront en 2007 d'un montant de crédits de paiement de 2 millions d'euros sous forme de subventions pour travaux effectués par les collectivités territoriales et, dans une moindre mesure, par les propriétaires ou les associations œuvrant dans le domaine de la restauration des sites.

### **4. La pérennisation des ressources du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**

Établissement public à caractère administratif, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été créé par la loi du 10 juillet 1975 pour conduire une politique foncière de sauvegarde des espaces naturels dans les cantons côtiers. Il acquiert et se voit confier les espaces naturels les plus remarquables du littoral. Il intervient également le long des rives des grands lacs de plus de 1 000 hectares. Au 1<sup>er</sup> juillet 2006, sur un total de 8 760 kilomètres de rivages métropolitains, le Conservatoire en possède 880, soit plus de 10 % du linéaire côtier. Mais la superficie totale, outre-mer inclus, relevant du Conservatoire est de 100 000 hectares répartis sur 394 grands ensembles naturels. Ses terrains, confiés en gestion à des collectivités locales, des associations, des fondations ou des établissements publics accueillent chaque année 30 millions de visiteurs.

En 2007, le Conservatoire du littoral ne percevra plus de subvention du ministère de l'écologie, en application d'une réforme de son financement survenue en 2006. Il a néanmoins semblé opportun à votre rapporteur de suivre l'évolution de ses ressources afin de s'assurer que cette réforme lui garantit des ressources pérennes, ainsi qu'elle en avait l'objectif.

À la suite du Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004, qui avait rappelé que l'« *objectif de maintenir un tiers du littoral français à l'état naturel apparaît comme prioritaire* » et décidé de mettre à l'étude la possibilité d'affecter au budget du Conservatoire une recette pérenne, le Président de la République a annoncé, à l'occasion du trentième anniversaire du Conservatoire du littoral le 18 juillet 2005, que ce dernier bénéficierait désormais dans les meilleurs délais du droit de francisation et de navigation des bateaux à moteurs <sup>(1)</sup>, et en tout état de cause à hauteur de 80 % dès 2006.

Conformément à cette annonce, le financement du Conservatoire a été modifié, en application de l'article 59 de la loi de finances pour 2006 (article 224 du code des douanes). Cette taxe a en conséquence été affectée au Conservatoire à hauteur de 80 % de la recette (hors produit destiné à la Collectivité territoriale de Corse) en 2006, soit environ, selon les estimations initiales, 27 millions d'euros après déduction des frais de gestion retenus par l'État. Comme annoncé récemment par le Premier ministre, cette taxe lui sera affectée en intégralité (hors produit destiné à la Collectivité territoriale de Corse) dès 2007, ce qui représentera pour l'établissement une ressource d'environ 34 millions d'euros après déduction des frais de gestion. En raison de l'affectation de cette ressource, le ministère de l'écologie et du développement durable ne verse donc plus les subventions de fonctionnement et d'investissement qu'il allouait jusqu'alors à cet établissement.

Cette nouvelle ressource devait permettre au Conservatoire de bénéficier d'un budget stable en 2006, puis en augmentation à compter de 2007 afin de lui permettre de poursuivre voire d'accélérer sa politique d'acquisition des espaces fragiles ou menacés du littoral, mais aussi d'intensifier les travaux de restauration des sites dégradés et d'aménagement. L'objectif de protection d'un tiers du littoral à l'horizon 2050 doit ainsi pouvoir être atteint, de même que les engagements du Conservatoire dans le cadre du contrat d'objectifs signé le 28 juillet 2006 avec l'État pour les années 2006 à 2008.

Cependant, il est apparu récemment que la réforme de l'assiette du droit de francisation, introduite, par ailleurs, dans le code des douanes à compter de l'année 2006, a pour conséquence une réduction significative des recettes de cette taxe. En 2006, le montant revenant au Conservatoire se limiterait ainsi à environ 24 millions d'euros et les prévisions pour 2007 ne seraient que d'environ 30 millions d'euros. Cette minoration de la ressource par rapport aux prévisions escomptées préoccupe votre rapporteur qui souligne la nécessité d'étudier très rapidement les solutions permettant au Conservatoire de percevoir les montants initialement prévus en 2006 et pour les années suivantes.

---

(1) *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'État, mais aussi à la collectivité territoriale de Corse pour les navires qui y ont leur port d'attache.*

## **B.— LA MONTÉE EN PUISSANCE DU RÉSEAU NATURA 2000**

En adoptant les directives « oiseaux » en 1979 et « habitats-faune-flore » en 1992, les États membres de la Communauté européenne se sont donné un objectif commun pour la protection des espèces et de leurs habitats naturels, fondé sur deux principes simples :

- la constitution d’un réseau européen de sites appelé Natura 2000 ;
- la prise en compte des exigences économiques, sociales et culturelles dans la gestion de ces sites.

Le réseau est constitué à la fois de zones spéciales de conservation (ZSC-directive habitat-faune-flore) et de zones de protection spéciale (ZPS-directive oiseaux). Natura 2000 est également appelé à jouer un rôle en tant qu’outil d’aménagement du territoire : rompant avec une tradition de protection stricte et figée d’espaces et d’espèces, ce réseau représente une nouvelle approche de gestion plus ouverte des espaces remarquables.

### **1. La France a honoré ses engagements européens**

Compte tenu de son exceptionnelle diversité biologique, la France a une responsabilité particulière car elle compte :

- quatre des neuf régions biogéographiques européennes : atlantique, alpine, continentale et méditerranéenne ;
- 64 % des 191 espèces d’oiseaux visées par l’annexe I de la directive « oiseaux » ;
- 70 % des 222 types d’habitats naturels d’intérêt communautaire ;
- 22 % des 632 autres espèces animales et végétales visées par l’annexe II de la directive « habitats-faune-flore ».

Or, le retard que la France a accumulé dans la constitution du réseau Natura 2000 lui a valu d’être condamnée par la Cour de justice des communautés européennes le 11 septembre 2001, pour insuffisance de propositions de ZSC puis le 26 novembre 2002, pour insuffisance de désignation de ZPS.

En 2004, la Commission européenne a adressé à la France une mise en demeure, puis un avis motivé et lui a concédé, en définitive, un délai jusqu’au 30 avril 2006 pour compléter son réseau de sites, sous peine de saisir une nouvelle fois la Cour de justice, pour exécution incomplète de ses arrêts, ce qui aurait abouti à une deuxième condamnation, caractérisée par de lourdes astreintes et une amende. Ce retard aurait également très certainement bloqué le versement de financements européens attendus pour soutenir certains projets d’équipement et d’infrastructure concernant directement le développement économique de ces territoires.

Le rapporteur se réjouit donc que la France ait présenté, au 30 avril 2006, un réseau de sites cohérent au regard des enjeux de sauvegarde de son patrimoine naturel et tenu ainsi ses engagements.

## **2. Des crédits en hausse pour un réseau étendu**

### ***a) L'étendue du réseau***

Au titre de la directive « habitats-faune-flore », la France a proposé à la Commission 1 305 sites, totalisant une superficie de 4,29 millions d'hectares terrestres, soit 7,81 % du territoire national métropolitain, auxquels s'ajoute une superficie marine de l'ordre de 600 000 hectares.

Au titre de la directive « oiseaux », ont été notifiées 369 ZPS, ce qui correspond à une superficie terrestre de 4,21 millions d'hectares, soit 7,66 % du territoire national métropolitain, auxquels s'ajoute une superficie marine de l'ordre de 696 000 hectares.

Au total, le réseau Natura 2000 constitué au titre des deux directives, et dont les zonages se recoupent en partie, s'étend sur 6,51 millions d'hectares terrestres, soit 11,85 % du territoire national métropolitain et sur 696 000 hectares marins.

S'agissant des sites marins, l'achèvement de la constitution du réseau de sites Natura 2000 est fixé à 2008 et la mise en œuvre effective de la gestion des sites désignés à 2010. Dans cette optique, le Muséum national d'histoire naturelle travaille à l'élaboration d'un inventaire de sites potentiels pour le premier trimestre 2007.

### ***b) Des crédits en augmentation***

L'année 2006 est donc une année décisive pour Natura 2000 en raison de l'achèvement du réseau terrestre et de la montée en puissance de la gestion des sites. C'est aussi une année charnière où se définissent les nouvelles modalités de cofinancement communautaire du réseau. En 2007, la priorité sera donnée à la gestion par voie contractuelle et à l'animation du réseau de sites.

En augmentation pour la troisième année consécutive, les crédits consacrés à Natura 2000 qui s'élèvent à 36,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 21,2 millions d'euros en crédits de paiement en 2006, sont portés pour 2007 à 33,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à près de 29,3 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse des crédits de paiement de 38,2 %.

### **3. L'implication des acteurs locaux dans la gestion des sites**

Si l'État –et tout particulièrement le ministère de l'écologie et du développement durable– reste garant de l'atteinte des objectifs poursuivis dans le cadre du réseau européen Natura 2000, sa responsabilité est désormais partagée avec les collectivités territoriales pour ce qui concerne la gestion des sites en France.

À cet égard, la loi sur le développement des territoires ruraux n° 2005-157 du 23 février 2005 a réaffirmé le choix d'une gestion contractuelle et volontaire des sites Natura 2000 et renforcé la participation des acteurs locaux dans la définition des mesures de gestion des sites. Cette loi est désormais effectivement applicable, depuis la publication du décret n° 2006-922 du 26 juillet 2006 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code de l'environnement.

Organe privilégié de concertation et de débat, le comité de pilotage, désormais présidé par un élu, est mis en place pour chaque site par le préfet. Il regroupe toutes les parties concernées par la vie du site, ce qui permet aux acteurs locaux d'identifier et de choisir ensemble les règles d'encadrement et de soutien des activités humaines spécifiques pour la préservation de la biodiversité, les modalités de mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement. Le comité de pilotage doit élaborer et adopter un document d'objectif (DOCOB) pluriannuel. L'objectif est d'achever le DOCOB de chaque site d'ici à 2010.

En outre, le contrat Natura 2000 vise l'adhésion des acteurs économiques et sociaux concernés. En effet, à ce titre, les acteurs locaux qui le souhaitent (propriétaires fonciers, agriculteurs, forestiers, usagers, chasseurs, associations, communes) passent, à titre individuel, avec l'État des conventions qui précisent les engagements nécessaires pour bénéficier de rémunérations, conformément aux cahiers des charges du DOCOB. Ces rémunérations sont financées par l'État (ministère de l'agriculture pour les mesures agro-environnementales, ministère de l'écologie pour les autres contrats) et l'Europe et le paiement en est assuré par le CNASEA (centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles).

À titre d'exemples, un contrat Natura 2000 peut rétribuer un particulier qui débroussaille régulièrement sa lande naturelle ou aider un propriétaire à créer ou restaurer une mare, un étang ou une tourbière. De même, un agriculteur peut être encouragé à rétablir des pratiques traditionnelles de fauche et de pâturage favorable à la préservation d'espèces sensibles comme certaines orchidées ou papillons rares ; un forestier incité à favoriser la diversification des essences et à créer des clairières...

La loi du 23 février 2005 a créé, en outre, de nouveaux outils propres à mobiliser un nombre accru de propriétaires et d'exploitants, au moyen notamment de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains

situés dans un site Natura 2000 et exploités conformément à un engagement de gestion. Cette mesure fiscale entrera en application à compter de l'année 2007.

## **C.— LES AUTRES POLITIQUES D'INCITATION À LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL**

### **1. Les capacités d'intervention des parcs naturels régionaux et des réserves de biosphère**

#### *a) Les parcs naturels régionaux*

Il existe aujourd'hui 44 territoires classés en parcs naturels régionaux, couvrant 6,5 millions d'hectares, soit 13 % du territoire en métropole auxquels s'ajoutent les 674 000 hectares des parcs naturels régionaux (PNR) de Martinique et Guyane.

Créés en 1967 à l'initiative de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) dans des territoires ruraux qui présentent une identité forte au patrimoine naturel et culturel riche, mais à l'équilibre fragile et menacé, ils ont pour mission de protéger et de gérer ce patrimoine, de contribuer au développement du territoire, d'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public. Créés à l'initiative d'une région –pour une durée de dix ans renouvelable<sup>(1)</sup>–, ces parcs sont fondés sur les principes de libre adhésion des communes et de gestion contractuelle. L'organisme gestionnaire d'un parc naturel régional est généralement un syndicat mixte comprenant une ou plusieurs régions, les départements et communes concernés.

Parmi les neuf projets de classement en cours d'étude, qui concernent les Alpilles, les Ardennes, l'Ariège, les Baronnies, les pré Alpes d'Azur, le golfe du Morbihan, le Marais Poitevin, le Mont Ventoux et la Picardie Maritime, les plus avancés, susceptibles d'aboutir en 2007, sont ceux des Alpilles et du Marais Poitevin –ce dernier cherchant à reconquérir un label perdu en 1997.

Le financement des parcs naturels régionaux est assuré par les régions à hauteur de 30 %, par les autres collectivités locales (départements ou communes) à hauteur de 30 %, par l'État (dont le MEDD) à hauteur de 12 %, par des crédits européens à hauteur de 13 % et par des recettes propres à hauteur de 15 %. Outre une dotation spécifique pour chaque PNR, le ministère de l'écologie subventionne également la fédération des parcs naturels régionaux de France qui joue un rôle très important dans l'animation du réseau des parcs.

Pour l'année 2007, les crédits en faveur des parcs naturels régionaux sont maintenus constants par rapport à 2006, avec 7,5 millions d'euros en crédits de paiement et 7,1 millions d'euros en autorisations d'engagement.

---

(1) Durée portée à douze ans pour les nouveaux parcs en application de la loi du 14 avril 2006.

### ***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 : elles constituent en effet 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 également d'associer, dans ces territoires, recherche scientifique, surveillance de l'environnement, éducation à la préservation de l'environnement et participation des populations locales.

La France compte actuellement dix réserves de biosphère (atoll de Taïaro, vallée du Fango, Camargue, Cévennes, Vosges du Nord, mer d'Iroise, Mont Ventoux, Luberon, Guadeloupe et Fontainebleau), 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.

## **2. Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) conforté dans ses missions**

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.

Cet organisme, qui 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, fournit au ministère de l'écologie les expertises nécessaires à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et à la réalisation de l'inventaire national du patrimoine naturel. Cette mission a été confortée par la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité (article L. 411-5 du code de l'environnement) qui établit la responsabilité de l'État pour la conduite de l'inventaire et celle du Muséum pour en garantir la valeur scientifique.

Le MNHN conduit aussi une mission générale d'expertise écologique et d'appui technique dans le domaine de la diversité biologique, de la gestion et de la conservation du patrimoine naturel tant sur le plan national qu'international.

Conformément à la stratégie nationale pour la biodiversité, une des priorités du ministère de l'écologie pour les années à venir est d'organiser un

système d'information sur la nature et les paysages (SINP) en liaison avec ses partenaires. Le pilotage de la coordination scientifique de ce système lancé en avril 2006 est précisément assuré par le Muséum.

Afin de mener à bien ses missions écologiques, en 2007, le Muséum percevra du ministère de l'écologie une subvention d'un montant de 1,29 million d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, en augmentation par rapport au montant alloué en 2006 (1,15 million d'euros en crédits de paiement). À cet égard, le ministère va au-delà de l'engagement pris lors de la signature du contrat de développement le 26 juillet 2004, lequel prévoyait de stabiliser la contribution du ministère de l'écologie 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.

### **3. Des ressources pérennes pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**

L'examen du volet chasse de la loi relative au développement des territoires ruraux <sup>(1)</sup> a été l'occasion d'aborder la délicate question du financement de l'ONCFS.

Dans son rapport de première lecture <sup>(2)</sup>, le rapporteur de cette partie du projet de loi au Sénat soulignait *« 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 »*.

Les raisons de la détérioration de la situation financière de l'ONCFS sont 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 loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005) 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'État, de l'examen du permis de chasser. Établissement public national, à caractère administratif placé sous la double tutelle du ministère de l'agriculture et de la pêche et du MEDD, 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.

---

(1) Loi n° 2005-157 du 23 février 2005.

(2) Rapport n° 251 Sénat (2003-2004) de M. Ladislas Poniatowski.

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 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, ainsi qu'à l'organisation des politiques environnementales dans l'aménagement et le développement des territoires ruraux.

La prise en charge de ces missions a conduit l'ONCFS à voir ses comptes se dégrader progressivement. Entre en particulier dans ses charges de personnel la rémunération des gardes fédéraux assurant la police de la chasse pour le compte de l'État. 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'État 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 avait souligné le problème lié à la prise en charge de la rémunération de personnels de l'État 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'État doit être retracée dans son budget* ».

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

La loi de finances pour 2006 a permis d'assurer à l'ONCFS un financement complémentaire durable à la subvention budgétaire 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'État d'un droit de timbre de 30 euros. Pour la validation du permis de chasser, il est en outre perçu un droit de timbre annuel de 9 euros au profit de l'État et de 4 au bénéfice des fédérations de chasseurs. Le produit de ce droit apparaît relativement stable depuis six ans, quoique l'érosion du nombre de chasseurs laisse augurer d'un rendement décroissant.

Perçu au profit de l'État jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le produit de ce droit a été partagé en 2005 entre l'État et les fédérations de chasseurs, en application de l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2004. L'article 60 de la loi de finances pour 2006 a affecté la part perçue par l'État à l'ONCFS en supprimant le dispositif de répartition institué en 2005.

Pour l'année 2007, le produit attendu de ce droit de timbre est de 7 millions d'euros. À ces montants, il faut ajouter la subvention du ministère de l'écologie, atteignant 16 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement –soit 2 millions supplémentaires par rapport à 2006. Ces moyens devraient permettre d'apporter une solution durable au financement de l'ONCFS qui a signé un contrat d'objectifs avec l'État en juin 2006.

## II.— LA PRÉVENTION DES RISQUES BÉNÉFICIE D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE SOUTENUE MALGRÉ UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS

Globalement considérés, les moyens budgétaires inscrits pour la mise en œuvre du programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions » enregistrent un certain repli pour 2007 avec 141 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 133,4 millions d'euros de crédits de paiement contre 177,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 173,1 millions d'euros de crédits de paiement en 2006. Cette baisse globale (respectivement de -20,4 % et -22,9 %) recouvre cependant une évolution contrastée selon les actions considérées.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2006		PLF 2007		Évolution PLF2007/ LFI2006 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévention des risques technologiques et des pollutions	70,9	67,6	61,9	63,9	-12,6	-5,4
Prévention des risques naturels	12,3	6,4	11,0	9,4	-10,5	+46,8
Gestion des crues	51,9	35,7	49,4	43,3	-4,8	+21,2
Gestion des déchets et évaluation des produits	20,7	41,2	7,6	7,3	-63,2	-82,2
Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	10,9	11,6	10,9	9,4	0	-18,9
Lutte contre le changement climatique <sup>(1)</sup>	10,3	10,3				
<b>Total</b>	<b>177,2</b>	<b>173,1</b>	<b>141,0</b>	<b>133,4</b>	<b>-20,4</b>	<b>-22,9</b>

Source : « Bleu budgétaire », mission écologie et développement durable, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2007

En effet, ainsi que le montre le tableau ci-dessus, la diminution de crédits affecte particulièrement le financement de la gestion des déchets, de la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques ainsi que celui de la prévention des risques technologiques et des pollutions. En revanche, augmentent très sensiblement les crédits relatifs à la prévention des risques naturels et à la gestion des crues.

(1) Les crédits relatifs à la lutte contre le changement climatique, désormais inscrits dans l'action « développement durable » du programme « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », ne figurent pas dans ce tableau.

En outre, s'agissant de la lutte contre le changement climatique, cette action est transférée à compter de 2007 vers l'action « développement durable » du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable ». Aussi, bien que maintenus constants par rapport à 2006, les crédits afférents à cette politique ne figurent plus dans le programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions ».

Hors politique de l'eau examinée ci-après, les priorités affichées pour 2007 sont les suivantes :

– le renforcement de la prévention des risques technologiques et la réduction de l'impact des déchets et des pollutions industrielles et agricoles ;

– la poursuite de la réduction de la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs.

Un des outils désormais effectivement opérationnel pour la mise en œuvre de ces priorités est la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

#### **A.— L'ENTRÉE EN APPLICATION EFFECTIVE DE LA LOI DU 30 JUILLET 2003**

Il y a 5 ans, le 21 septembre 2001, une explosion sur le site chimique AZF de Toulouse causait 30 décès et des milliers de blessés. À la suite de cette catastrophe et des terribles inondations survenues par ailleurs dans le Gard, l'Hérault et le Vaucluse en 2002, une réforme des instruments de prévention des risques s'imposait. Tel a été l'objet de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages dite « Bachelot ».

Cette loi a principalement pour but de renforcer l'information du public et des collectivités locales en vue de maîtriser l'urbanisation dans les zones exposées aux risques, de prévenir les dangers à la source et de mieux garantir l'indemnisation des victimes de catastrophe technologique.

Son application concrète était néanmoins subordonnée à de nombreuses dispositions réglementaires : en effet, sur les 84 articles que comporte cette loi, 54 appelaient de telles dispositions, et notamment des décrets en Conseil d'État qui traitent, à titre principal, des mesures les plus innovantes de la loi. Votre rapporteur se félicite que la plupart d'entre eux soient à présent publiés.

## **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 (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), ainsi que dans les zones sismiques.

En application de cette disposition législative, le décret n° 2005-134 du 15 janvier 2005 prévoit que, dans chaque commune concernée, le préfet doit 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.

Le décret prévoit en outre que le préfet adresse copie de l'arrêté aux maires des communes et à la chambre départementale des notaires. Cet arrêté doit être affiché en mairie.

Enfin, un état des risques doit être annexé à toute promesse de vente ou d'achat ainsi qu'aux contrats de location. L'état des risques est établi par le vendeur ou le bailleur conformément à un modèle type.

Cette obligation d'information est entrée en application le 1<sup>er</sup> juin 2006.

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

Le décret n° 2005-82 du 1<sup>er</sup> 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 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.

L'exploitant d'une ou de plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement doit adresser au CLIC 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), ainsi que ses projets de modification ou d'extension de l'installation.

Par ailleurs, le comité est informé par les collectivités territoriales membres des changements 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 ; il peut demander des informations sur les accidents dont les conséquences sont perceptibles à l'extérieur du site.

À la date du 20 septembre dernier, plus de 150 CLIC ont été mis en place à proximité des bassins industriels à risque.

### ***c) L'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)***

Le décret n° 2005-1130 du 7 septembre 2005, pris pour l'application de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2003 (article L. 515-15 du code de l'environnement) prévoit qu'après recensement des installations présentant des risques élevés (installations classées dites « Seveso à hauts risques » et stockages souterrains de produits dangereux définis à l'article 3-1 du code minier), le préfet arrête l'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques.

Ce plan détermine autour de chaque installation concernée un périmètre exposé aux risques à l'intérieur duquel pourront en particulier être instituées un certain nombre de prescriptions, des servitudes d'utilité publique, la mise en œuvre de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que des recommandations et des mesures de protection des populations.

Selon les informations recueillies par le rapporteur, sur les 438 PPRT devant être élaborés entre 2006 et 2009, 124 doivent être lancés d'ici la fin de l'année 2006, dont la mise en œuvre démarrera en 2007. 154 autres plans doivent être lancés en 2007. Au total, cela correspond pour 2007 à un besoin de 4,3 millions d'euros de crédits de paiement.

Par ailleurs, la catastrophe d'AZF avait mis en relief la très grande insuffisance des moyens de l'inspection des installations classées, qui compte, à l'heure actuelle, 1 400 inspecteurs pour environ 500 000 installations, pour mener à bien ses missions de contrôle sur le terrain. Cette insuffisance, doublée de la nécessité de procéder à des études techniques approfondies préalablement à

l'élaboration des PPRT, a convaincu le Premier ministre de procéder à un renforcement significatif des effectifs des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) de 400 postes en 4 ans entre 2004 et 2007. À ce titre, 10 postes sont prévus pour 2007. De plus, un plan de modernisation de l'inspection a été adopté en 2004 afin d'accompagner ces renforts.

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

Plus de 21 000 communes sont exposées à des risques naturels majeurs menaçant les biens et les personnes. L'État a mis en œuvre une politique de prévention qui s'appuie, depuis 1995, principalement sur le plan de prévention des risques naturels (PPRN). Le PPRN a pour objet de rassembler la connaissance des risques sur un territoire donné, d'en déduire une délimitation des zones exposées et de définir des prescriptions en matière d'urbanisme, de construction et de gestion dans les zones à risques, ainsi que des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde des constructions existantes dans cette zone.

L'objectif de 5 000 PPRN approuvés à la fin 2005 a été atteint. Si bien qu'aujourd'hui environ un tiers de la population française habite dans une commune couverte par un PPRN approuvé. La démarche doit être poursuivie pour des territoires sur lesquels les menaces restent lourdes mais aussi dans le cadre de la révision des plans antérieurs au regard de l'avancement des connaissances ainsi que des difficultés constatées lors de leur mise en œuvre. À cet égard, le contenu des plans sera amélioré pour mieux prendre en compte les contextes locaux et la concertation.

Par ailleurs, le gouvernement a engagé en novembre 2005 un programme national de prévention du risque sismique, pour la période 2005-2010, qui contient quatre volets principaux traitant respectivement de la connaissance du risque et de l'information, de sa prise en compte dans les constructions, de la concertation à instaurer sur le sujet et de la préparation au risque de raz-de-marée. Les PPRN sismiques devront se référer, outre à une analyse de l'aléa, à une étude de la vulnérabilité du bâti afin d'adapter plus finement les prescriptions de la construction au contexte local.

## **2. Le renforcement de la prévention des crues et des inondations**

### ***a) L'organisation de la prévision des crues et des inondations***

Les décrets n° 2005-233 du 14 mars 2005 et n° 2005-28 du 12 janvier 2005 pris respectivement en application des articles 42 et 41 de la loi de 2003 concourent à une meilleure organisation de la prévision des crues en prévoyant :

– pour le premier, la mise en place de repères de crues tenant compte de la configuration des lieux, de la fréquence et de l'ampleur des inondations et de l'importance de la population fréquentant la zone visée, en vue d'assurer la mémoire du risque ;

– pour le second, la réorganisation territoriale du dispositif d’annonce des crues incombant à l’État en vue de passer de l’annonce à la prévision des crues.

De fait, la création, en 2003, du service central d’hydro-météorologie et d’appui à la prévision des inondations (SCHAPI), chargé de la coordination des prévisions au niveau national, a été suivie de la réorganisation des 54 services d’annonces des crues en 22 services de prévision des crues (SPC) en 2005. Dans chaque bassin, un schéma directeur de prévision des crues fixe les principes selon lesquels s’effectuent la surveillance et la prévision des crues et la transmission de l’information. Composé d’hydrologues et de météorologues, le SCHAPI est localisé à Toulouse à proximité du centre national de prévision météorologique de Météo-France.

Le fruit de cette réforme est visible sur le site Internet du ministère ([www.vigicrues.ecologie.gouv.fr](http://www.vigicrues.ecologie.gouv.fr)) : en effet, depuis juillet 2006, une carte de vigilances crues assortie de bulletins d’information et de conseils de comportement est ainsi accessible à tous.

Par ailleurs, le gouvernement a renforcé les programmes de prévention des risques d’inondation par bassins versants et la généralisation des plans d’actions pour les grands fleuves. Depuis 2003, 42 bassins versants parmi les plus exposés ont été retenus pour la mise en place de programmes incitant les collectivités territoriales à conduire des travaux de réduction de la vulnérabilité et de protection. Une démarche comparable est développée sur les bassins de la Loire et du Rhône. En 2007, des programmes d’action seront lancés sur la Seine et la Garonne ainsi que sur de nouveaux bassins versants sensibles pour couvrir plus des trois-quarts des populations exposées aux risques d’inondation. 110 millions d’euros seront engagés d’ici 2007, notamment grâce à une mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs dit « Barnier ». Enfin, pour mieux maîtriser l’urbanisation en zone inondable, 500 nouveaux plans de prévention des risques d’inondation (PPRI) seront approuvés d’ici fin 2007.

#### ***b) L’établissement des servitudes de sur-inondation et de mobilité des cours d’eau***

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.

Ce décret prévoit en particulier :

– les formes de l’enquête publique devant être diligentée et 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.

***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.

Il organise notamment :

– une procédure simplifiée en matière d'enquête publique ;

– 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 ;

– 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 d'un établissement public territorial de bassin (EPTB).

#### ***d) L'élargissement de l'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs***

Le financement des actions de prévention des risques naturels s'appuie de plus en plus sur la mobilisation des crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) créé par la loi du 2 février 1995 dite « Barnier ». Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou des cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles figurant dans les contrats d'assurance. Ses ressources annuelles s'élèvent à l'heure actuelle à environ 26 millions d'euros. L'utilisation des ressources du fonds a été progressivement élargie, notamment par la loi de juillet 2003 et les lois de finances initiales pour 2004 et 2006. Il permet désormais de financer diverses mesures : études préalables à l'élaboration des PPRN, expropriations, acquisitions amiables, études et travaux de prévention des risques naturels sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, travaux de comblement de cavités souterraines, travaux des particuliers...

La loi de finances pour 2006 a prévu de prélever un montant de 30 millions d'euros sur les ressources de ce fonds de prévention des risques naturels majeurs. En outre, les travaux de prévention engagés par les collectivités territoriales seront éligibles à un soutien du fonds qui pourrait aller jusqu'à un quart de leur montant contre 20 % dans la loi de finances pour 2004. Ce financement doit permettre de passer de nouvelles conventions avec les collectivités locales pour la prévention des risques naturels, deux programmes de prévention des inondations étant actuellement envisagés pour le Lez et le Var. Pour 2007, un prélèvement supplémentaire est prévu à hauteur de 50 millions d'euros.

Bien que ces crédits ne figurent pas dans le budget du ministère, les dépenses mises en œuvre s'inscrivent directement dans ces missions. Aussi, la mobilisation élargie du fonds Barnier est-elle particulièrement bienvenue dans un domaine où les attentes de nos concitoyens comme des collectivités locales sont, à juste titre, très élevées.

### **3. 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.

**Au total, trois ans après la promulgation de la loi du 30 juillet 2003 et, pour l'essentiel, seize à dix-huit mois après la publication des textes nécessaires à son application, la quasi-totalité du dispositif est aujourd'hui en place pour une application concrète. Un travail important de sensibilisation, d'explication et de préparation a parallèlement été effectué auprès des services déconcentrés, des établissements publics, des collectivités territoriales, des professions et des populations concernés.**

## **B.— LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE**

L'amélioration contrastée de la qualité de l'air des villes françaises, constatée par l'Institut français de l'environnement (IFEN)<sup>(1)</sup>, qui a observé pour la période 2000-2005, une phase de stabilité entre 2000 et 2002, suivie d'une détérioration en 2003 et d'une amélioration au cours des deux dernières années, incite plus que jamais à poursuivre les efforts en faveur d'une réduction des émissions de polluants : en effet, selon l'IFEN, cette évolution résulte à la fois d'une tendance à la baisse des émissions et des effets des conditions météorologiques.

Dans le projet de loi de finances pour 2007, cette action ne figure plus en tant que telle dans le programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions » car, compte tenu de son impact transversal, elle est transférée dans l'action « développement durable » du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable ». Affectés à l'ADEME, les crédits afférents à cette politique, d'un montant de presque 10 millions d'euros, observent un léger repli par rapport à 2006.

### **1. Le système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre : bilan et perspectives**

#### ***a) Les objectifs et mécanismes du protocole de Kyoto***

L'objectif fixé par le protocole de Kyoto en 1997 était de diminuer globalement les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans les pays développés de 5 % à l'horizon 2008-2012 par rapport à leur niveau de 1990. Sans attendre la ratification de ce protocole par la Russie, intervenue en février 2005 et indispensable à sa mise en œuvre<sup>(2)</sup>, l'Union européenne s'était engagée à réduire ses émissions de GES de 8 % à répartir entre ses États membres.

Les États signataires se sont engagés à appliquer des politiques visant notamment à :

- accroître l'efficacité énergétique ;
- développer les sources d'énergie renouvelables ;
- installer, renforcer et protéger des puits et des réservoirs de GES ;
- promouvoir les technologies de piégeage du dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) ;
- promouvoir de nouvelles formes d'agriculture ;

---

(1) *Le 4 pages, IFEN, N° 112, juillet-août 2006.*

(2) *La mise en oeuvre du protocole de Tokyo était en effet subordonnée, d'une part, à la signature de ce protocole par 55 des 124 pays parties à la Convention-cadre des Nations-Unies et, d'autre part, à la condition que les émissions de GES des pays figurant à l'annexe 1 de la Convention ayant ratifié le protocole représentent au moins 55 % de ce groupe en 1990. Or, du fait du retrait des Etats-Unis en 2001, les émissions des pays de l'annexe 1 ayant ratifié le protocole ne représentaient que 44,2 % des émissions de ce groupe.*

– remettre en cause les dispositifs fiscaux et les subventions publiques contraires aux objectifs de la Convention-cadre de 1992.

Afin de faciliter, par les pays signataires, la réalisation de leurs engagements, « *ambitieux même si très inférieurs à ce qui serait nécessaire pour stabiliser le climat* » selon la rapporteure de la mission d’information de l’Assemblée nationale sur l’effet de serre<sup>(1)</sup>, le protocole leur a offert des mécanismes dits de « flexibilité » en complément des politiques susvisées, et notamment :

– les permis d’émission, lesquels permettent de vendre ou d’acheter des droits à émettre entre pays industrialisés ;

– la mise en œuvre conjointe (MOC), qui offre aux parties prenantes la possibilité de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de GES en dehors du territoire national et de bénéficier ainsi des crédits d’émissions engendrés par les réductions obtenues de cette façon ;

– le mécanisme de développement propre (MDP), analogue au précédent mais jouant de pays développé à pays en développement.

#### ***b) La mise en œuvre du dispositif européen de permis d’émission de gaz à effet de serre***

Le marché européen des permis d’émission est devenu une réalité au 1<sup>er</sup> janvier 2005. La directive n° 2003/87 du 13 octobre 2003<sup>(2)</sup>, dite « directive quotas », permet d’expérimenter le dispositif de marché instauré à Kyoto et d’anticiper son application avant la période d’engagement ferme qui s’ouvrira le 1<sup>er</sup> janvier 2008, pour s’achever le 31 décembre 2012. Sont visées, dans un premier temps, les seules émissions de CO<sub>2</sub> des secteurs industriels les plus impliqués : le secteur de la production d’énergie secondaire et du raffinage pétrolier, la fabrication de papier, de verre et de ciment. Ceux-ci représentent ensemble 45 à 50 % du total des émissions de l’industrie et concernent 11 400 installations sur le territoire de l’Union européenne.

Selon le mécanisme retenu, les États membres fixent, pour la période 2005-2007, puis pour la période 2008-2012, des objectifs de réduction d’émissions à chacune des installations concernées, dans le cadre d’un plan national d’affectation des quotas (PNAQ) préalablement validé par la Commission européenne. Au début de chaque période, les États affectent un volume donné de quotas aux exploitants de ces installations. Un quota correspond à l’émission de l’équivalent d’une tonne de CO<sub>2</sub>. Les exploitants doivent restituer, à la fin de chaque période, le nombre de quotas correspondant à leurs émissions.

---

(1) Rapport d’information n° 3021 présenté par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, avril 2006.

(2) Transposée en France par voie d’ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d’un système d’échanges de quotas d’émission de GES.

L'intérêt économique du système réside dans le caractère transférable et négociable des quotas. On attend de cet outil de marché qu'il favorise une répartition optimale des efforts entre les exploitants concernés par la directive. En effet, les exploitants pour lesquels les coûts de réduction de leurs émissions s'avèreraient insupportables au regard du maintien de leur compétitivité respecteraient néanmoins leurs obligations en achetant des quotas supplémentaires à des exploitants pour lesquels les coûts sont moindres et qui disposent d'excédents à revendre. Les industriels doivent donc choisir entre couvrir toute émission supplémentaire par l'achat d'un quota ou réduire leurs émissions par un investissement approprié.

### ***c) Le cas de la France : du PNAQ I AU PNAQ II***

S'agissant de la France, qui s'était fixé pour objectif de maintenir les émissions de CO<sub>2</sub> en 2010 au niveau atteint en 1990, le premier PNAQ, soumis à consultation publique en juin 2004, a été définitivement approuvé par la Commission européenne le 10 décembre 2004 pour une enveloppe globale de quotas de 156,51 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>, soit 7 % des quotas attribués dans l'UE. Adopté pour la période 2005-2007, il a fait l'objet d'un décret n° 2005-190 du 25 février 2005.

Ce plan 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. La liste des 1 126 installations concernées, soit environ 10 % de l'ensemble des installations européennes, et leur montant de quotas, par an et pour la période 2005-2007 ont été notifiés aux exploitants en février 2005.

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. Pour l'année 2005, le montant total d'émissions des 1 079 installations vérifiées participant au système d'échange de quotas a été de 131,3 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>, ce qui est inférieur au total annuel alloué par le PNAQ I (150,82 millions de tonnes).

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

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'État, 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 CO<sub>2</sub> 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.

À 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.

**En réalité, l'effort de la France en matière d'émission de gaz à effet de serre s'inscrit dans une situation tout à fait particulière en Europe du fait de la sobriété de ses émissions de dioxyde de carbone, qui s'élevaient en 2004 à 558 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent, soit à un niveau nettement inférieur à celui de la quantité attribuée à la France, de 563,9 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent. Depuis plusieurs années, le niveau des émissions de GES de notre pays se maintient ainsi en dessous de celui de 1990 et donc de l'engagement souscrit au titre du protocole de Kyoto.**

Cela résulte des efforts réalisés dans différents secteurs émetteurs, et en particulier dans l'industrie chimique à travers les réductions d'émissions de protoxyde d'azote. D'une manière générale, l'industrie française a été caractérisée par une forte baisse des émissions entre 1990 et 2004 (-21,6 %) avec, cependant, pour l'avenir, des potentiels de réduction d'émission inégaux selon les secteurs. La France se situe au 7<sup>ème</sup> rang des pays européens en ce qui concerne les émissions de CO<sub>2</sub> par habitant du secteur de l'industrie et à un niveau de 20 % inférieur à celui de la moyenne européenne en ce qui concerne ces mêmes émissions.

S'agissant en particulier du secteur de l'énergie, le parc électrique français engendre des émissions très faibles de CO<sub>2</sub> du fait du recours massif à l'énergie nucléaire pour la production d'électricité. Par conséquent, il existe peu de gisement de réduction d'émission de CO<sub>2</sub> dans ce secteur, à l'inverse d'autres pays européens ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

**COMPARAISON DES ÉMISSIONS DE TAUX DE CO<sub>2</sub> PAR HABITANT DANS LES  
SECTEURS DE LA PRODUCTION DE L'ÉLECTRICITÉ ET DE L'INDUSTRIE**

<b>Pays</b>	<b>Tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant (tCO<sub>2</sub>/h) du secteur de la production d'électricité</b>	<b>Tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant (tCO<sub>2</sub>/h) du secteur de l'industrie</b>
France	0,44	1,20
Allemagne	3,67	1,73
Royaume-Uni	2,79	1,50
Italie	2,28	1,45
Etats-Unis (pour information)	7,94	-

*Sources* : Observatoire de l'Énergie, d'après AIE/OCDE et Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Cette spécificité française persiste à l'heure de la préparation par le gouvernement du deuxième plan national d'allocation des quotas, dénommé PNAQ II, pour la période 2008-2012. Après avoir été soumis à la consultation du public en juin dernier, le projet de plan a été transmis à la Commission européenne le 15 septembre 2006. Comme le premier, il répond au souci de concilier respect des engagements internationaux et réduction des émissions de GES avec le maintien de la compétitivité économique des entreprises française.

Par rapport au PNAQ I, le périmètre du PNAQ II est étendu à de nouvelles installations de combustion de plus de 20 MW, à la suite de décisions européennes (intégration des installations de production d'éthylène et de propylène, de noir de carbone et de laine de verre) et d'une demande formulée par le secteur agro-alimentaire (ajout des équipements de séchage direct). Cette extension de périmètre concerne au total 58 établissements, 6 nouvellement visés et 52 dont les émissions de référence sont relevées.

D'un point de vue global, le projet de PNAQ II prévoit d'attribuer chaque année un total de 146,72 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>, dont 5 millions liées au nouveau périmètre élargi. À titre de comparaison, le PNAQ I allouait initialement un total annuel de 150,82 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> (Mt/CO<sub>2</sub>) pour un champ plus restreint. S'agissant de la répartition des permis d'émission, 61,77 Mt/CO<sub>2</sub> sont consacrées aux activités de production d'énergie (installations de combustion, raffineries, cokeries de Carling) et 84,95 Mt/CO<sub>2</sub> aux activités industrielles (sidérurgies, cimenteries, papeteries, industries du verre, de la céramique, des tuiles, des briques, etc.). À l'instar du PNAQ I, la répartition des quotas entre les installations de chaque secteur s'effectue au prorata de leurs émissions historiques sur une ou plusieurs années de référence.

En outre, le projet de PNAQ II ne prévoit d'allouer gratuitement que 90 % des quotas, les 10 % restants étant attribués par mise aux enchères. Par ailleurs, il fixe à 10 % la proportion maximale d'unités de réduction des émissions (URE) et de réductions des émissions certifiées (REC) qui constituent, en application du

protocole de Kyoto et de la directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004, deux mécanismes de flexibilité permettant à une entreprise ou à un État d'aller acquérir des quotas dans un autre État (cf. supra).

Par ailleurs, dans le prolongement de l'action engagée à travers la mise en place du marché des permis d'émission de GES, le ministère de l'écologie a élaboré un plan climat publié en juillet 2004 en vue de lutter contre le réchauffement climatique et de réaliser des économies d'énergie.

## **2. Le Plan climat**

En dépit des performances de l'industrie produisant de l'énergie électrique, les prévisions font état d'émissions en France qui excéderaient tendanciellement de 10 % l'objectif de Kyoto en 2010, notamment du fait de leur croissance dans d'autres secteurs de l'économie. Les secteurs du bâtiment et des transports, en particulier, sont responsables de plus de la moitié des émissions françaises. C'est pourquoi, face à la nécessité de lutter contre l'effet de serre, le Plan climat, lancé en 2004 et actualisé en 2006, regroupe des mesures touchant à tous les domaines en vue d'économiser 54 Mt/CO<sub>2</sub> par an à l'horizon de 2010 et d'infléchir ainsi la tendance.

Outre une campagne de sensibilisation en direction du public et le renforcement de la recherche dans le domaine du bâtiment pour améliorer la performance énergétique, ce plan contient une série de mesures en vue d'inciter aux économies d'énergie et, en particulier, la généralisation du recours à l'« étiquette énergie ».

Cette étiquette permet de renseigner le consommateur sur la performance énergétique des produits achetés. Obligatoire pour les appareils électroménagers, l'éclairage, les climatiseurs, les chaudières depuis plusieurs années, elle l'est également depuis le 10 mai 2006<sup>(1)</sup> pour les ventes de voitures particulières neuves. Semblable à celle de l'électroménager, l'étiquette, qui comporte sept classes de couleurs différentes, permet à tout acheteur potentiel d'être renseigné de manière lisible et comparative sur les émissions de dioxyde de carbone du véhicule ainsi que sur la consommation en carburant qui lui est liée. De même que pour les autres équipements précédemment concernés, l'objectif de cet étiquetage est bien évidemment d'orienter les consommateurs en priorité vers les voitures les moins émettrices de CO<sub>2</sub>.

En outre, l'étiquette-énergie a été rendue obligatoire pour toutes les ventes de logements à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006 et le sera pour les locations le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

---

(1) Arrêté du 10 novembre 2005.

### 3. Le développement des énergies renouvelables

Le développement des énergies renouvelables (ENR) et la maîtrise de la demande d'énergie sont des piliers essentiels d'un développement énergétique durable. La loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique fixe comme objectif d'augmenter de 50 % la production de chaleur d'origine renouvelable et réaffirme celui de respecter l'objectif de 21 % de consommation intérieure d'électricité d'origine renouvelable à l'horizon 2010.

La France est l'un des premiers pays producteurs européens d'ENR, grâce notamment au bois combustible et à l'hydroélectricité. En 2005, les ENR représentent 5,8 % de la consommation totale d'énergie primaire.

#### *a) La progression de l'énergie éolienne*

Parmi les mesures encourageant le développement des ENR, rappelons que le législateur a fait obligation en 2000 <sup>(1)</sup> à EDF et aux distributeurs d'acheter, à des tarifs réglementés et soutenus par le service public de l'électricité, de l'électricité d'origine renouvelable produite sur le territoire national par des installations d'une puissance n'excédant pas 12 MW. Et l'article 37 de la loi de programme du 13 juillet 2005 prévoit que l'obligation d'achat sera accordée aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent implantées dans le périmètre d'une zone de développement éolien (ZDE) à compter de juillet 2007. Ces ZDE étant portées par les collectivités, ce dispositif incite les collectivités à participer à cette forme de production décentralisée d'énergie tout en prenant en compte les considérations environnementales et paysagères.

Le montant total des charges de service public de l'électricité correspondant au surcoût dû au titre des contrats d'achat des énergies renouvelables devrait s'élever pour 2006 à 125 millions d'euros.

Le dispositif de tarif de rachat est complété par des appels d'offre conformes à la programmation pluriannuelle des investissements de la production électrique.

Les conditions ont donc été créées pour le développement de cette source d'énergie : de fait, la production d'électricité éolienne a augmenté de 61 % en métropole en 2005 (959 GWh contre 596 GWh) et les capacités installées ont quasiment doublé. En outre, sept projets, représentant une puissance cumulée de 278 MW, ont été retenus dans le cadre de l'appel d'offre pour la production d'électricité à partir d'éoliennes terrestres. L'appel d'offre pour la production d'électricité à partir d'éoliennes offshore va permettre de lancer le premier parc d'éoliennes en mer d'une puissance de 105 MW au large de la Côte d'Albâtre (Seine-Maritime).

---

(1) Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

### ***b) L'encouragement des biocarburants***

Le développement des biocarburants a également fait l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement. Les biocarburants (ETBE et EMHV) <sup>(1)</sup> bénéficient depuis 1992 d'une exonération partielle de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) qui vise à compenser leurs surcoûts de production par rapport aux carburants traditionnels. Cette défiscalisation (article 265 bis A du code des douanes) est accordée aux biocarburants produits par des unités ayant reçu un agrément après appel d'offre communautaire. En 2004, pour la première année, l'éthanol incorporé directement dans l'essence a bénéficié également d'une défiscalisation. La défiscalisation en 2006 s'élève à 33 euros par hectolitre pour l'éthanol et pour l'ETBE incorporés dans les essences et 25 euros pour l'EMHV (ester méthylique d'huile végétale, biocarburants pour le diesel).

Afin d'inciter les distributeurs de carburant à incorporer des biocarburants dans les carburants qu'ils mettent à la consommation, l'article 32 de la loi de finances 2005 (article 266 *quindecies* du code des douanes) a introduit une nouvelle taxe (TGAP) sur la mise à la consommation d'essence et de gazole. Elle est basée sur le prix de vente des carburants hors TVA. Son taux est croissant, de 1,2 % en 2005 à 7 % en 2010 mais il est diminué de la part, par carburant, de biocarburants mise sur le marché.

Si le premier dispositif pèse directement sur le budget de l'État (dépense fiscale correspondant à la moindre rentrée de TIPP), le deuxième dispositif pèse sur les distributeurs de carburants (grande distribution et pétroliers). Cependant, les distributeurs peuvent y échapper s'ils atteignent les objectifs d'incorporation annuels fixés dans la loi.

La dépense fiscale (liée à la réduction de TIPP) correspond à environ 190 millions d'euros pour un taux d'incorporation effectif de 1 % de biocarburants en valeur énergétique dans les carburants fossiles. L'objectif d'incorporation prévoit une incorporation de biocarburants de 5,75 % à l'horizon 2008, de 7 % en 2010 et de 10 % à l'horizon de 2015 ; ce qui permettrait à la France d'aller au-delà de ses obligations communautaires, contenues dans la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports, en matière d'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la consommation.

Souscrivant à une telle ambition, le rapport Prost <sup>(2)</sup> préconise de promouvoir le super éthanol E85 (85 % d'éthanol, 15 % d'essence) en facilitant la distribution de ce carburant vert. Luttant contre l'effet de serre, économe pour la facture énergétique, l'E85 constitue, en effet, une opportunité à ne pas manquer

---

(1) Filière éthanol (éthyl tertio butyl éther (ETBE) et éthanol) pour les véhicules à essence et filière des huiles végétales (ester méthylique d'huile végétale (EMHV)) pour les véhicules diesel.

(2) Rapport «Flex fuel 2010» (bio éthanol E 85) de M. Alain Prost remis aux ministre de l'économie et de l'agriculture le 26 septembre 2006.

pour l'agriculture française qui dispose du potentiel de production nécessaire. À la suite de ce rapport, le ministre de l'économie et des finances a annoncé, d'une part, l'augmentation sensible du nombre de pompes vertes fournissant du flexfluel d'ici à 2008 et, d'autre part, la défiscalisation de l'éthanol compris dans l'E85 afin d'obtenir un prix de vente à la pompe d'environ 80 c€ par litre. Tel est précisément l'objet d'un amendement au présent projet de loi de finances (première partie) présenté par le gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale le 19 octobre dernier.

Ainsi que l'a déclaré le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie au cours du débat, *« Le Gouvernement a retenu les propositions de la mission conduite par Alain Prost. Avec une TIPP réduite à zéro sur la part éthanol de ce carburant mixte, soit 85 %, et ne portant plus que sur les 15 % restants, on arrive à un prix d'environ 80 centimes d'euro le litre, permettant d'envisager le développement de la filière. Les constructeurs automobiles s'engagent, pour leur part, à vendre dès l'année prochaine en France des véhicules équipés de moteurs mixtes, acceptant l'E85 aussi bien que l'essence et à ce que, à l'horizon 2009-2010, la moitié des véhicules vendus dans notre pays fonctionnent ainsi au « flex-fuel » ; les sociétés pétrolières s'engagent de leur côté, à ce que dès l'année prochaine, 500, voire 600 stations-service distribuent ce carburant en France, essentiellement sur les autoroutes et dans les grandes villes. Une charte confirmant ces engagements doit être bientôt signée par le Premier ministre et les représentants des filières concernées. »*

### ***c) Une fiscalité écologique***

Une série de mesures dessinant les contours d'une écofiscalité ont été mises en œuvre en vue d'engendrer des changements de comportement parmi les consommateurs.

Dans un contexte de hausse du prix du pétrole, la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2005 d'un crédit d'impôt au taux de 25 % pour les chaudières à condensation et les matériaux d'isolation et au taux majoré de 40 % en faveur des équipements utilisant une source d'énergie renouvelable et des pompes à chaleur a renforcé l'attractivité des énergies renouvelables et constitué, d'après le bilan de l'année 2005, un réel succès pour le développement de ces nouvelles filières dans le secteur domestique.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, le taux majoré de 40 % a été porté à 50 %. Le montant des dépenses fiscales afférentes au crédit d'impôt énergies renouvelables s'élève à 420 millions d'euros.

En outre, s'agissant de l'automobile, le principe d'une fiscalité pénalisant les véhicules fortement émetteurs en CO<sub>2</sub> a été introduit par la loi de finances pour 2006 (articles 14, 15 et 16). La réforme de la taxe sur les véhicules de société (TVS), jusqu'alors uniquement fonction du nombre de chevaux fiscaux, s'est notamment traduite par une incitation à l'utilisation et au rachat des véhicules émettant peu de CO<sub>2</sub>.

De plus, a été abaissée de 18 300 euros à 12 300 euros 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. Enfin, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006 une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise) a été instituée pour les véhicules émettant plus de 200 grammes de CO<sub>2</sub> au kilomètre.

Votre rapporteur se félicite bien évidemment de ces dispositions visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre même s'il est par trop réducteur d'aborder cette politique par le seul biais du crédit d'impôt. Car l'objectif assigné de diviser par quatre les émissions en 2050 est loin d'être acquis. En effet, à la question : « est-ce possible ? », le rapport du groupe de travail <sup>(1)</sup> « facteur 4 » rendu public le 9 octobre dernier, répond par l'affirmative tout en précisant que cela ne sera pas « facile ». Aussi l'importance de l'enjeu requiert-elle la mobilisation de tous, au quotidien.

Pour sa part, le Premier ministre a présenté le 4 octobre 2006 un pacte pour l'environnement précisément inspiré par une vision de long terme. Outre un effort dans le secteur des transports en faveur du développement des biocarburants, ce pacte comprend un ensemble de mesures concernant l'habitat :

– le prêt écologique au bénéfice des particuliers réalisant des travaux de rénovation énergétique. Ce prêt à faible taux sera adossé au CODEVI dont les plafonds seront relevés de 4 600 à 6 000 euros, ce qui permettra de mobiliser 10 milliards d'euros ;

– le prêt écologique pour la construction de HLM respectant la norme de « très haute performance énergétique », proposé à taux très attractif par la Caisse des dépôts et consignations ;

– le programme de développement de la chaleur renouvelable en vue d'alimenter en cinq ans 600 000 logements. Pour encourager les investissements collectifs, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) affectera à partir de 2007 40 millions d'euros de subventions à des installations de production de chaleur renouvelable. La création d'une taxe sur l'utilisation industrielle du charbon affectée à l'ADEME permettra de financer ce dispositif.

### **C.— LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE GESTION DES DÉCHETS**

Compte tenu de la tendance lourde, observée dans la société de consommation, à l'augmentation des déchets et des efforts à accomplir pour parvenir à la maîtrise du traitement et du recyclage, on peut s'étonner que les moyens budgétaires ne soient pas, pour 2007, à la hauteur de la volonté politique

---

(1) Groupe de travail constitué à l'initiative du ministre de l'économie et des finances et de la ministre de l'écologie et présidé par M. Christian de Boissieu.

visant à stabiliser d'ici 2008 la production de déchets en France. En effet, d'un montant de 7,3 millions d'euros de crédits de paiement, les crédits destinés à la gestion des déchets sont quasiment divisés par 6 par rapport à 2006.

### **1. La maîtrise des déchets ménagers**

« *Faire participer les Français à la gestion des déchets* », tel est le principe qui a inspiré la ministre de l'écologie, en septembre 2005, lors de la présentation des nouvelles orientations en matière de politique de gestion des déchets. Il s'agissait bel et bien de les rendre acteurs et non simples consommateurs d'un service qu'ils rémunèrent d'ailleurs en partie.

La production de déchets ménagers s'élevant aujourd'hui à 360 kg par an et par personne, dont 80 % –soit 290 kg– sont mis en décharge ou incinérés, l'objectif est de ramener cette dernière quantité à 250 kg dans cinq ans et à 200 kg dans dix ans. Pour satisfaire l'ambitieux objectif visant à stabiliser d'ici 2008 la production de déchets en France, le plan de prévention des déchets mis en œuvre au moyen d'un fort investissement de l'ADEME, depuis 2004, comporte, en amont, les principales mesures suivantes :

– le soutien à l'embauche par les collectivités locales de chargés de mission prévention (aide représentant 30 % du salaire) ;

– la diffusion de la campagne de communication sur le thème « *Réduisons vite nos déchets, ça déborde* » ;

– la mise à disposition d'un autocollant « STOP PUB » ;

– le soutien technique et financier aux PME, notamment dans le cadre de l'opération « déchets - moins 10 % » ;

– la réduction de moitié de la distribution des sacs de caisse en 2006 par rapport à 2003 ;

– le lancement en novembre 2006 d'un plan de soutien au compostage domestique en vue d'encourager les ménages à s'équiper d'un composteur –la pratique du compostage domestique permettant de réduire de 70 kg par an et par habitant les quantités de déchets prises en charge par le service public.

En aval de la production de déchets, il s'agit, d'une part, de développer la collecte sélective et le recyclage par la création de filières de traitements de produits en fin de vie et, d'autre part, de maîtriser les impacts du traitement des déchets. À la suite de la mise en place de la filière des emballages ménagers en 1992, de nombreuses filières ont été organisées par le ministère, par voie de décret, au cours des dernières années : piles et accumulateurs en 1999 (décret n° 99-374 du 12 mai 1999), pneumatiques usagés en 2002 (décret n° 2002-1563 du 24 décembre 2002), véhicules hors d'usage en 2003 (décret n° 2003-727 du 1<sup>er</sup> août 2003), déchets issus des équipements électriques et électroniques en 2005

(décret n° 2005-829 du 20 juillet 2005), déchets d'imprimés non sollicités en 2006 (décret n° 2006-239 du 1<sup>er</sup> mars 2006).

La mise en place de ces filières a permis, par exemple, d'augmenter le taux de recyclage des emballages et d'améliorer les conditions d'élimination des pneumatiques usagés. Ainsi, concernant les déchets d'emballage, les objectifs en matière de recyclage fixés par la directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 pour l'année 2001 ont été satisfaits (taux de recyclage global de 25 % et d'au moins 15 % par matériau, soit métaux, papier/carton, plastique et verre) et l'objectif de recyclage global de 55 % fixé pour 2008 devrait être atteint. Pour ce qui est des pneumatiques usagés, l'entrée en vigueur du dispositif a permis d'assurer l'élimination des pneumatiques usagés nouvellement produits dans de bonnes conditions alors qu'auparavant une proportion importante d'entre eux constituait des dépôts abandonnés. Si la constitution de nouveaux dépôts a cessé, il n'en reste pas moins que 250 000 tonnes de pneumatiques usagés abandonnés ont été identifiés, ce qui a motivé la mise en œuvre d'un programme de résorption des dépôts existants.

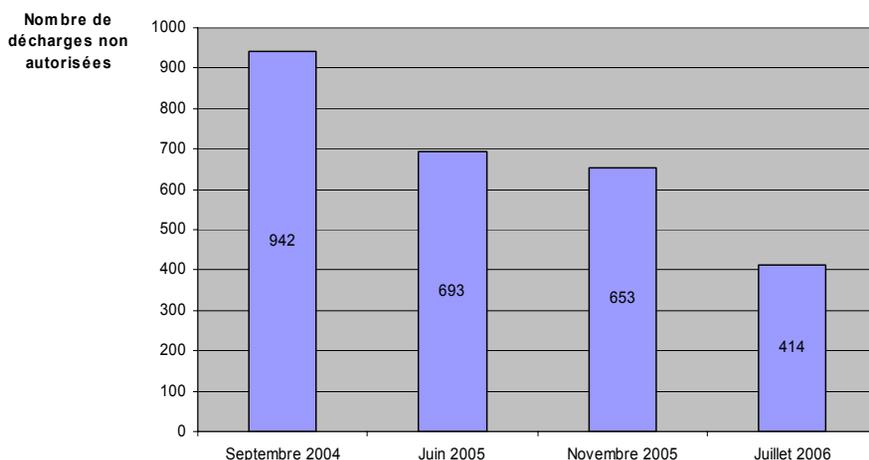
Par ailleurs, d'importants efforts ont été engagés pour mieux maîtriser les impacts du traitement des déchets. C'est ainsi que la réglementation des installations d'incinération de déchets a progressivement évolué depuis les années 1990 sous l'impulsion de directives européennes transposées en droit interne en vue notamment de fixer des valeurs limites d'émissions de dioxine et d'autres polluants (poussières, monoxyde de carbone, gaz acides, certains métaux lourds, etc.). Dernière en date, la directive du parlement européen et du Conseil CE n° 200/76 du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets a conduit à l'élaboration de deux arrêtés du 20 septembre 2002, l'un relatif aux installations d'incinération et de coïncinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activité de soins à risques infectieux, l'autre, relatif aux installations d'incinération et de coïncinération de déchets dangereux.

La mise en conformité est désormais achevée et, depuis la fin de l'année 2005, l'ensemble des usines d'incinération respectent les normes d'émission en vigueur, ce qui se traduit par une division par 10 des rejets de dioxines par rapport à 2004.

En outre, si l'interdiction du stockage en décharge des déchets non ultimes, instaurée par la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, n'a pas pu être respectée à l'échéance –fixée par ladite loi– du 1<sup>er</sup> juillet 2002, le ministère de l'écologie a lancé en février 2004 un plan de recensement et de fermeture des quelque 940 décharges en exploitation bien que non autorisées. Des progrès importants ont été réalisés grâce à l'action conjuguée des services de l'État et des élus locaux : en juin 2005 le nombre de décharges non autorisées s'élevait à 693, la moitié des départements n'ayant plus de sites non autorisés en exploitation tandis qu'une vingtaine d'entre eux en comptait cependant encore plus de 10.

Par la circulaire du 4 juillet 2005, la ministre de l'écologie a invité les préfets à agir avec la plus grande fermeté pour faire fermer rapidement les sites non autorisés en fonctionnement, qui sont voués à disparaître avant mars 2007. De plus, le montant de la taxe générale sur les activités polluantes acquittée par les sites non autorisés encore en fonctionnement, qui avait été doublé en fin d'année 2002, l'a été une nouvelle fois par la loi de finances rectificative pour 2005 (article 85).

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉCHARGES NON AUTORISÉES EN FRANCE DEPUIS SEPTEMBRE 2004



Source : ministère de l'écologie et du développement durable

## 2. La gestion durable des déchets radioactifs

La gestion des déchets nucléaires et le manque de transparence restaient les deux maillons faibles du secteur nucléaire français. En 2006 a été apportée une réponse législative à ces deux sources d'inquiétude des Français.

### *a) Le plan de gestion des déchets radioactifs*

En application de la loi « Bataille » du 30 décembre 1991 <sup>(1)</sup>, le gouvernement devait présenter, avant le 30 décembre 2006, un projet de loi statuant sur le sort des déchets radioactifs de haute ou de moyenne activité à vie longue (HA/MA-VL). Six mois avant l'échéance, a été publiée la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.

---

(1) Loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

Cette loi fixe un calendrier de mise en œuvre industrielle à moyen et long terme des trois axes de recherche posés dans la loi de 1991. Ces trois axes complémentaires sont la séparation-transmutation (transformation des éléments radioactifs pour diminuer leur radioactivité), l'entreposage à long terme (100 à 300 ans au lieu des 50 à 100 ans actuels) et le stockage réversible en couche géologique profonde pour les déchets les plus radioactifs, qui ont une vie de plusieurs milliers voire centaines de milliers d'années. Sur ce dernier point, la loi organise les conditions de l'autorisation et de la mise en exploitation d'un centre de stockage réversible, ainsi que les procédures applicables.

Confortant l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) dans ses missions de recherche d'une part, de conception, d'aménagement et d'exploitation des futures installations d'autre part, la loi prévoit de financer chacune de ces missions par un fonds spécifique. Le premier sera alimenté par une taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) dite de recherche, le second par des contributions des exploitants d'INB. Deux autres taxes additionnelles à la taxe sur les INB, dont le produit sera reversé aux collectivités et aux groupements d'intérêt public constitués autour des laboratoires et centres de stockage, sont également créées.

En outre, cette loi institue un plan national de gestion des déchets radioactifs. Actualisé tous les trois ans par le gouvernement, ce plan dressera le bilan des modes de gestion existants, recensera les besoins prévisibles en installation et déterminera les objectifs à suivre. Enfin, la loi du 28 juin 2006 fournit un cadre législatif au démantèlement des installations nucléaires : chaque exploitant devra évaluer les charges de démantèlement de ses installations et constituer des provisions financières destinées à les couvrir suivant des modalités bien précises.

### ***b) La transparence et la sécurité en matière nucléaire civile***

La loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire contient une modernisation d'ensemble du droit applicable aux activités nucléaires. Elle donne, en particulier, un cadre législatif aux installations nucléaires de base, dont la réglementation reposait jusqu'alors, presque exclusivement sur des dispositions réglementaires.

Cette loi améliore considérablement l'information du public sur les activités nucléaires en établissant un droit à l'information en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection auprès des exploitants, en renforçant le rôle des commissions locales d'information (CLI), constituées autour de chaque INB ainsi que celui des comités d'hygiène et de sécurité des entreprises nucléaires. À cet effet, la loi crée un Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, composé de neuf membres (dont deux députés et deux sénateurs) dont la mission est de participer à l'élaboration et à la diffusion auprès du public de l'information concernant les risques liés aux activités nucléaires et à l'impact de ces activités sur la santé des personnes et sur l'environnement.

En outre, elle crée, de manière très innovante pour le secteur nucléaire, une autorité administrative indépendante, dénommée « *Autorité de sûreté nucléaire* », chargée de participer au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et à l'information du public dans ces domaines.

Composée de cinq membres (trois dont le président désignés par le Président de la République, les deux autres respectivement par le Président de l'assemblée nationale et par celui du Sénat), elle se substitue à la direction générale à la sûreté nucléaire et à la radioprotection sous tutelle des ministères de l'industrie, de l'écologie et de la santé. L'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), compétent en matière d'expertise et de recherche, doit constituer un appui technique à l'ASN.

Au total, ainsi que l'avait souhaité le Président de la République lors de ses vœux aux forces vives en janvier dernier, ces deux dispositifs législatifs sont de nature à « *faire progresser encore la confiance* » des Français dans le nucléaire et à prévenir les risques auxquels ils pourraient être exposés.

### **III.— LA POLITIQUE DE L'EAU BÉNÉFICIE DE MOYENS GLOBALEMENT EN HAUSSE**

Au sein de la mission écologie, la politique de l'eau relève de deux programmes budgétaires différents, qui concourent, pour l'essentiel, à la lutte contre la pollution des différents milieux aquatiques et à la préservation du bon état écologique de l'eau. À cet égard, votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de la structure budgétaire actuelle, qui ne permet pas d'appréhender de manière globale la politique de l'eau.

Pour l'année 2007, les priorités du ministère de l'écologie et du développement durable en la matière sont principalement la mise en application de la directive-cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE) qui exige le bon état des eaux et des milieux aquatiques en 2015 et la lutte contre les inondations et la gestion des crues. De plus, le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques comporte un certain nombre de dispositions de nature à améliorer la « gouvernance de l'eau ».

S'agissant des crédits consacrés à cette politique, ils s'élèvent, pour l'année 2007 à un montant de 99 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 96,1 millions d'euros en crédits de paiement, ces derniers étant répartis de la manière suivante : 43,3 millions d'euros pour la gestion des crues (45 %), 9,4 millions d'euros (10 %) affectés à la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques, 36,7 millions d'euros (38 %) à la préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques et 6,8 millions d'euros (7 %) à la gouvernance dans le domaine de l'eau.

En augmentation globale par rapport à l'année 2006 (+5,7 % en crédits de paiement), ces crédits observent néanmoins une évolution contrastée selon les actions considérées : la gestion des crues bénéficie d'une hausse des crédits de paiement de 21,2 % (hors fonds Barnier), tandis que la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques enregistre une baisse de ces mêmes crédits de 18,9 %. Les moyens affectés à la préservation du bon état écologique de l'eau sont en légère augmentation (+0,5 % s'agissant des crédits de paiement), ceux consacrés au financement de la gouvernance dans le domaine de l'eau étant en revanche en repli de 5,5 % tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement.

#### **A.— LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS MARINES**

Rappelons qu'en cas de pollution marine accidentelle, la prise en charge par l'État 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 (FIPOL), mais dans la limite d'un plafond. Au-delà de ce plafond, il est fait appel à la solidarité nationale. Par ailleurs, 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'écologie, 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. Ouverts dans le budget pour être mobilisés en cas de besoin, les crédits destinés au fonds POLMAR sont en augmentation en 2007 par rapport à 2006 avec 800 000 euros de crédits de paiement contre 700 000, les autorisations d'engagement s'élevant à 850 000 euros contre 700 000 en 2006.

**b) 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<sup>er</sup> 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.

D'une manière générale, le CEDRE est désormais compétent en matière d'expertise technique des pollutions marines accidentelles : il apporte son concours aux autorités en charge de la lutte contre les pollutions, il effectue des recherches et évalue de nouvelles techniques de lutte anti-pollution, il contribue au retour d'expérience après événement de pollution et effectue des études sur les effets à moyen et long terme des pollutions sur le milieu marin et littoral.

Afin de mener ces missions à bien, la subvention du ministère de l'écologie à cet organisme sera, en 2007, maintenue au même niveau de 1,9 million d'euros qu'en 2006 (en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement).

## B.— LA PRÉSERVATION DU BON ÉTAT ÉCOLOGIQUE DE L'EAU

En matière de préservation de la ressource en eau et de lutte contre les pollutions, de nombreuses obligations pèsent sur la France en application de la réglementation communautaire. Et en tout premier lieu, la directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, transposée par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. C'est ainsi qu'en application de la directive, l'article L. 212-1 du code de l'environnement prévoit que les objectifs de qualité et de quantité des eaux à atteindre sont :

1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un *bon état écologique et chimique* ;

2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un *bon potentiel écologique et à un bon état chimique* ;

3° Pour les masses d'eau souterraines, à un *bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement* de chacune d'entre elles.

Ces objectifs doivent être atteints au plus tard le 22 décembre 2015, ce qui représente une échéance très proche compte tenu du temps nécessaire à l'obtention de résultats en la matière.

Lorsque la réalisation des objectifs mentionnés ci-dessus est impossible ou d'un coût disproportionné au regard des bénéfices que l'on peut en attendre, le code de l'environnement prévoit néanmoins que des objectifs dérogatoires motivés peuvent être fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

Dès 2002, les comités de bassin ont entrepris de dresser un état des lieux de leurs masses d'eau. À la fin de l'année 2004, ils ont consulté les conseils généraux et régionaux ainsi que les chambres consulaires sur les enjeux principaux liés à cet état. En avril 2005, le ministère de l'écologie a réalisé un rapport de synthèse des différents états des lieux des bassins.

Alors qu'il reste moins de dix ans pour satisfaire aux objectifs fixés par la directive, il apparaît aujourd'hui que le chemin à parcourir est encore long : pour les eaux de surface, l'objectif de bon état écologique et chimique n'est atteint que sur près de la moitié des points de suivi de la qualité des eaux superficielles. Le rapport précité du ministère de l'écologie contient par ailleurs une « *évaluation du risque de non atteinte des objectifs environnementaux de la directive* », dont il ressort que :

– pour les eaux de surface, le risque d'infraction avec les dispositions de la directive en 2015 est localement élevé, puisque le taux des masses d'eau risquant de ne pas être dans un bon état écologique en 2015 pourrait varier de 17 % dans le bassin de l'Escaut, des régions côtières de la Manche et de la Mer du Nord, à près de 39 % pour la Meuse, voir près de 50 % pour certains départements d'outre-mer. D'après le rapport, la présence de pesticides, de pollutions organiques, azotées et phosphorées est le point commun à toutes ces masses d'eau à risque ;

– s'agissant des masses d'eau souterraines, la situation est très contrastée suivant les bassins, et localement assez préoccupante, compte tenu du fait que les résultats sur les masses d'eau souterraines sont très longs à obtenir. Votre rapporteur note avec regret que l'ensemble du bassin de l'Escaut, des régions côtières de la Manche et de la Mer du Nord sont classées à risque, de même que la totalité du bassin de la Sambre et la quasi-totalité du bassin de la Seine. La situation est, au contraire, assez concluante dans le bassin du Rhône, de la Garonne et de la Corse, tandis qu'elle est mitigée dans le bassin Loire-Bretagne et Rhin-Meuse. Nitrates et pesticides sont à l'origine de la très grande majorité des situations critiques.

Telle est la raison pour laquelle votre rapporteur souscrit pleinement aux observations formulées par le rapporteur du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques<sup>(1)</sup> : *« il apparaît donc aujourd'hui tout à fait primordial que les responsables politiques de notre pays, qu'ils soient locaux ou nationaux, prennent la mesure de la situation, et arrêtent les dispositions qui s'imposent pour atteindre le bon état écologique et chimique des eaux en 2015. »*

Cette urgence est d'autant plus grande que d'autres contraintes communautaires, plus anciennes, pèsent sur notre pays. Il serait en effet regrettable que le domaine de l'eau devienne un cas d'école illustrant la multiplication des contentieux communautaires pour application imparfaite, par les autorités nationales, des dispositions communautaires.

À ce titre, on peut mentionner la directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines ; la France a fait l'objet d'une condamnation le 23 septembre 2004 pour délimitation incorrecte des zones sensibles et pour le retard pris en matière de traitement des rejets des agglomérations des zones sensibles.

Plusieurs condamnations ont en outre été prononcées pour la mauvaise qualité des eaux en Bretagne, concernant notamment la dépassement du seuil de 50 mg/l de nitrates, fixé par la directive 75/440/CE du 16 juin 1975 relative à la production d'eau alimentaire, ainsi que le dépassement de ce même seuil en application de la directive 80/778/CE du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

---

(1) Rapport n° 3070 présenté par M. André Flajolet au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, mai 2006.

On peut enfin noter la condamnation de la France en application de la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole. La Cour de justice a considéré que la France avait désigné de manière incomplète les zones vulnérables prévues par cette directive.

Il apparaît donc aujourd'hui que, pour éviter des sanctions financières lourdes, la France doit poursuivre ses efforts dans le domaine de la préservation de la qualité des eaux. Telle est la priorité assignée par le ministère de l'écologie aux agences de l'eau dans le cadre de leurs neuvièmes programmes d'intervention pour la période 2007-2012.

S'agissant des pollutions urbaines, il s'agit donc de la mise à niveau des systèmes d'assainissement collectif : priorité est donnée aux deux premières échéances (1998 et fin 2000) de la directive dite « eaux résiduaires urbaines (ERU) » précitée <sup>(1)</sup> vis-à-vis desquelles la France a du retard et risque de nouvelles condamnations de la Cour de justice européenne. Cela inclut également le suivi des rejets des industries raccordés aux réseaux collectifs. Parallèlement, la mise en place par les collectivités locales des nouveaux services publics de contrôle des installations d'assainissement, obligatoire depuis le 31 décembre 2005, doit être suivie et encouragée.

**TAUX D'ÉQUIVALENT-HABITANTS COUVERTS PAR DES STATIONS D'ÉPURATION CONFORMES AUX NORMES EUROPÉENNES**

	Unité	2004	2005	2005	2006	2007	2011
		Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible
Échéance 1998	%	45	49	49	57	62	85
Échéance 2000	%	79	81	81	87	92	100

Source : « Bleu budgétaire », mission écologie et développement durable, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2007

En ce qui concerne les pollutions d'origine agricole, la réduction des concentrations en nitrates dans les eaux superficielles et souterraines, en particulier en Bretagne, représente un enjeu majeur. En effet, les zones vulnérables au titre de la pollution par les nitrates couvrent 60 % du territoire français et concernent 80 % des surfaces destinées à l'agriculture intensive. Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), financé pour un tiers par les agences de l'eau, se traduit par des aides apportées aux élevages éligibles pour la mise en conformité des bâtiments d'élevage et des incitations à de meilleures pratiques agronomiques. Et depuis 2005, les primes de l'Union européenne en faveur des agriculteurs sont conditionnées au respect des taux de nitrates.

(1) La Commission a engagé en 2005, à l'encontre de la France, la procédure de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne pour obtenir dans les meilleurs délais le respect intégral de l'échéance de 1998. Les retards importants pourront à terme donner lieu au paiement de très lourdes astreintes par la France. La Commission a également engagé en juillet 2004 contre la France un précontentieux portant sur le retard de mise en conformité des agglomérations soumises à l'échéance de 2000. Cette procédure risque d'aboutir à l'engagement d'un contentieux et, ultérieurement, à une condamnation similaire à celle qui a été prononcée en septembre 2004.

## DIMINUTION DE LA POLLUTION DE L'EAU PAR LES NITRATES

	Unité	2004 Réalisation	2005 Prévision	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision	2011 Cible
Taux de non-conformité des points du réseau nitrates	%	17	9,2	9,2	9,2	9,2	6
– dont eaux de surface	%	2	1,5	1,5	1,5	1,5	0
– dont eaux souterraines	%	20	14,7	14,7	14,7	14,7	7,5
Taux de contrôle des exploitations agricoles professionnelles situées en zone vulnérable au regard de la directive nitrates	%	4	4	3,1	4	4	entre 2 et 5 %

*Source* : « Bleu budgétaire », mission écologie et développement durable, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2007

C'est en grande partie pour se donner les moyens de satisfaire pleinement aux objectifs contenus dans la directive cadre qu'il convenait de réformer la politique de l'eau tout en s'appuyant sur les acquis positifs du dispositif des agences de l'eau.

### **C.— LA POLITIQUE DE L'EAU EN DÉBAT : DES AVANCÉES LÉGISLATIVES CONSIDÉRABLES**

À la suite d'une phase de concertation et de débats qui a duré près de deux ans, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, le 30 mai 2006, un projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Après l'adoption par le Sénat, en deuxième lecture, de ce texte le 11 septembre dernier, l'Assemblée nationale devrait prochainement l'examiner en deuxième lecture, en vue d'une adoption définitive par le Parlement avant la fin de l'année 2006.

Ce projet de loi, qui s'inscrit dans la continuité des deux textes fondateurs sur le sujet, respectivement la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, maintient les principes essentiels de la politique française de l'eau : existence d'agences de l'eau financièrement autonomes associant les acteurs de l'eau à leur gestion à travers les comités de bassin, définition des outils de planification pour la gestion des ressources en eau à l'échelle des bassins (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) et des sous-bassins, mutualisation des moyens au sein des bassins fluviaux, approche de la gestion des milieux aquatiques privilégiant les écosystèmes, existence d'un régime de police de l'eau.

Néanmoins le débat public a confirmé la nécessité de réformer cette politique, à la fois pour satisfaire les objectifs de la directive cadre à l'horizon de 2015, pour accroître son efficacité, notamment en clarifiant les compétences de chacun et en améliorant l'action de la police de l'eau, et pour répondre aux attentes des usagers en matière de transparence et de lisibilité.

Aussi le projet de loi a-t-il vocation à constituer le texte central de la politique française de l'eau et à en conforter les grands principes. Le bassin versant est notamment réaffirmé comme le périmètre privilégié pour la définition des objectifs de gestion durable de l'eau et des milieux aquatiques et la mise en œuvre des mesures destinées à les atteindre. De même, l'association des usagers de l'eau ou de leurs représentants à la définition et au suivi de la politique de l'eau est amplifiée. Le principe que leur contribution financière par le biais de redevances soit affectée exclusivement à la politique de l'eau est renforcé. Outre la réforme de l'organisation des structures fédératives de la pêche en eau douce, les grands axes du projet sont les suivants : rénover l'organisation institutionnelle, notamment les agences de l'eau, lutter contre les pollutions diffuses, reconquérir la qualité écologique des cours d'eau, renforcer la gestion locale et concertée des ressources en eau, simplifier et renforcer la police de l'eau, donner des outils nouveaux aux maires pour gérer les services publics de l'eau et de l'assainissement dans la transparence.

### **1. La rénovation de l'organisation institutionnelle**

Le projet de loi a pour ambition de réformer dans le sens d'une meilleure efficacité l'ensemble du système, qui s'est bâti par couches successives depuis l'après-guerre : création du conseil supérieur de la pêche et des fédérations de pêche en 1941, création des agences de l'eau en 1964, et reconnaissance des établissements publics territoriaux de bassin par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

S'agissant des moyens financiers, il remet à plat le dispositif des « redevances » perçues par les agences de l'eau pour remédier à une fragilité juridique résultant d'une décision Conseil constitutionnel du 23 juin 1982. Si les « redevances » ont continué à être perçues sur une base inconstitutionnelle depuis cette date, il a été impossible de faire évoluer cette taxe. De fait, cette situation a empêché, d'une part, la mise en place des redevances pour modification du régime des eaux, pourtant prévues par la loi de 1964, et d'autre part, le pouvoir réglementaire de moduler le taux des redevances en fonction du niveau réel des pollutions ou des prélèvements effectués par les différentes catégories d'usagers. Si bien qu'à l'heure actuelle ce sont les collectivités locales –et donc les usagers domestiques– qui acquittent l'essentiel de ces redevances (84 %), alors qu'ils ne sont à l'origine que d'une petite partie des pollutions et des prélèvements.

Le projet de loi fixe des règles d'assiette, plafonne les taux et fixe les principes de modulation des redevances. Rendant le dispositif plus lisible, il vise à rééquilibrer la contribution des différentes catégories d'usagers. Il crée une nouvelle redevance sur les produits phytosanitaires. Il conforte les compétences des comités de bassin en matière d'approbation des programmes d'intervention des agences de l'eau et des taux de redevances.

Enfin, le projet de loi transforme le conseil supérieur de la pêche en un office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), chargé du système d'information sur l'eau, de la surveillance, des études et de l'expertise. Ce dernier apportera un appui technique aux services centraux et déconcentrés de l'État ainsi qu'aux agences de l'eau et assurera en tant que de besoin les solidarités entre bassins.

## **2. La préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques**

### ***a) La lutte contre les pollutions diffuses***

Le projet de loi prévoit de mettre en place des plans d'action sous forme de mesures contre les pollutions diffuses, bénéficiant d'aide, et pouvant devenir obligatoires dans les secteurs sensibles : zones d'alimentation des captages, zones humides d'intérêt particulier, zones d'érosion diffuse.

Il donne les moyens d'assurer la traçabilité des ventes des produits phytosanitaires et des biocides et instaure un contrôle des pulvérisateurs utilisés pour l'application de ces produits. Il permet en outre à certains agents de la police de l'eau d'effectuer des contrôles sur les conditions d'utilisation des produits phytosanitaires. La taxe générale sur les activités polluantes applicable aux produits phytosanitaires est transformée en une redevance au profit des agences de l'eau. Par ailleurs, le plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides lancé en juin dernier vise à réduire, pour la période 2006-2009, de 50 % les quantités vendues de substances actives les plus dangereuses. À cet effet, ces produits seront taxés au titre de la redevance perçue par les agences de l'eau.

### ***b) La reconquête de la qualité écologique des cours d'eau***

Afin de reconquérir la qualité écologique des rivières, le projet de loi rénove les procédures d'entretien des rivières et fixe de façon précise les débits minima qui devront être laissés dans les cours d'eau par les ouvrages hydrauliques.

### ***c) De nouveaux moyens juridiques pour la gestion de la ressource en eau***

Le projet de loi assouplit les règles de composition et de fonctionnement des commissions locales de l'eau chargées d'élaborer les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et de suivre leur mise en œuvre. Il renforce également la portée juridique de ces schémas, qui deviennent opposables aux tiers.

Les établissements publics territoriaux de bassin créés par la loi du 30 juillet 2003 peuvent élaborer et mettre en œuvre des SAGE pour le compte des commissions locales de l'eau.

#### ***d) La simplification de la police de l'eau***

Le projet de loi unifie les dispositions issues de la législation sur la pêche et de la législation sur l'eau. Une ordonnance de simplification administrative est par ailleurs en préparation en application de l'article 50 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Celle-ci permettra une amélioration et une simplification de la nomenclature en matière de police de l'eau.

De plus, une réorganisation des services déconcentrés de l'État est en cours en vue de constituer progressivement un service unique de police de l'eau dans chaque département.

### **3. Une gestion plus transparente des services d'eau et d'assainissement**

Le projet de loi donne des compétences accrues aux communes en matière de contrôle et de réhabilitation des dispositifs d'assainissement non collectif ou des raccordements aux réseaux, ainsi que de contrôle des déversements dans les réseaux. Afin de promouvoir une élimination durable des boues d'épuration, il crée un fonds de garantie spécial visant à couvrir les dommages imprévisibles liés à l'épandage de ces boues sur les terres agricoles.

Il améliore la transparence de la gestion des services d'eau et d'assainissement et facilite l'accès à l'eau et à l'assainissement de tous les usagers, y compris les plus démunis. Il reconnaît, en outre, le droit à l'eau pour tous, conformément au principe affirmé lors du IV<sup>ème</sup> forum mondial de l'eau, à Mexico, en mars dernier.

Enfin, votre rapporteur se félicite de la création par l'Assemblée nationale, lors de l'examen en première lecture, d'un crédit d'impôt, par voie d'amendement parlementaire, en faveur de l'installation par les particuliers de systèmes de récupération des eaux de pluie : en l'état actuel du texte, les particuliers, qui installeront à leur domicile un système de récupération et de traitement des eaux pluviales entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2009, bénéficieront d'un crédit d'impôt de 15 % du montant des équipements et des travaux réalisés, dans la limite de 8 000 euros maximum.



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 17 octobre 2006, la Commission a examiné les crédits de la mission écologie et développement durable, sur le rapport de M. Christophe Priou, rapporteur pour avis.

La Commission a entendu Mme Nelly Olin, ministre de l'Écologie et du développement durable, sur les crédits de son ministère pour 2007.

La ministre de l'écologie et du développement durable a tout d'abord rappelé que les crédits de son ministère étaient répartis, dans le cadre de la LOLF, en deux missions et quatre programmes.

Trois de ces programmes constituent la mission « Ecologie et développement durable » proprement dite, pour un total de 637 millions d'euros : le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », pour 133 millions ; le programme « Gestion des milieux et de la biodiversité », pour 188 millions ; le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et du développement durable », pour 316 millions. Ce dernier programme porte l'ensemble des équivalents temps plein travaillés (ETPT) attribués au ministère dans le budget 2007.

Le ministère pilote également le programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions », doté de 278 millions d'euros, dans le cadre de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs).

Pour la mission « Ecologie et développement durable » et le programme de recherche, les crédits augmentent de 22,4 millions d'euros, soit + 2,5 % si l'on s'en tient à la seule loi de finances. Si toutefois l'on prend en compte l'ensemble des crédits mis en œuvre pour la protection de l'environnement, l'augmentation est de 9,3 %.

D'autres ressources financières que les crédits budgétaires contribuent en effet à financer les politiques dont le ministère a la charge. Il s'agit du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier », pour 50 millions d'euros supplémentaires cette année. Il s'agit également du produit des taxes affectées aux établissements publics, pour 376 millions d'euros ; l'ADEME, en particulier, voit ainsi ses moyens d'intervention assurés et confortés. De même, le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) représente, pour les actions relatives à l'environnement, 16 millions d'euros, qu'il convient de prendre en compte en plus des crédits ouverts au ministère de l'écologie et du développement durable.

En ce qui concerne les effectifs, l'augmentation est de 58 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), ce qui permet la création nette de

40 emplois, les 18 autres étant des transferts d'emplois déjà existants. Ces 40 créations sont prioritairement affectées à Natura 2000 et à l'évaluation environnementale (pour 26 d'entre eux), à l'inspection des installations classées (pour 10 autres) et à la mise en œuvre du futur règlement européen REACH (pour les 4 autres). Cela constitue, dans le cadre contraint qui est celui des finances publiques aujourd'hui, un effort substantiel.

Les politiques de l'environnement dont le ministère de l'écologie et du développement durable a la responsabilité associent de très nombreux établissements publics. Le ministère exerce une tutelle, seul ou avec d'autres, sur : les agences de l'eau, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), le Conservatoire du littoral, les parcs nationaux, l'Office national des forêts (ONF), l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), le Conseil supérieur de la pêche, l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), le Muséum national d'histoire naturelle, le domaine national de Chambord. Cette énumération marque bien la synergie en œuvre au service du bien-être des Français, et laisse entrevoir l'importance, y compris financière, des champs couverts de façon transversale par le ministère et de la politique conduite par le Gouvernement. Le service public de l'environnement pèse, au total, plus de 3 milliards d'euros et emploie plus de 13 000 personnes.

Pour autant, la structure actuelle des programmes de la LOLF n'est pas totalement satisfaisante. Il était cependant hors de question, naturellement, de la modifier dès la première année de sa mise en œuvre. Elle a donc été conservée à quelques détails près : la subvention à l'ADEME a été rattachée aux politiques transversales et transférée du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » vers le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et du développement durable », ce qui est cohérent avec la montée en charge de ses actions de lutte contre le changement climatique ; la secrétaire générale du ministère a été nommée gouverneur des deux programmes opérationnels « biodiversité » et « risques », ce qui permettra un pilotage plus efficace des politiques portées par ces deux programmes.

Reste que ce ne sont pas deux, mais trois grandes politiques sectorielles que mène le ministère au côté des politiques transversales que sont le développement durable et la lutte contre l'effet de serre. Outre la politique des risques et celle de la nature et des paysages, il convient en effet d'accorder toute sa place à la politique de l'eau. Ces politiques étant elles-mêmes renforcées par les actions « de soutien » que sont la recherche et la fiscalité environnementale, chacune d'elles devrait logiquement relever d'une direction d'administration centrale, et faire l'objet d'un programme budgétaire. Que la politique de l'eau soit coupée entre deux programmes n'est pas favorable à une gestion saine.

Il faudra, quand on fera le bilan de la LOLF et que l'on envisagera des restructurations, mettre la politique de l'eau sur le même pied que les deux autres, en créant un programme « Eau » ou – mieux encore – en fusionnant les trois programmes actuels de la mission « Écologie et développement durable » dans un seul programme, afin de maximiser les possibilités de gestion offertes par la LOLF. Pour cela, cependant, une recomposition des missions serait nécessaire, car il ne peut y avoir de mission mono-programme.

L'augmentation des crédits de la mission « Écologie et développement durable » n'est pas simplement optique, comme cela a pu être le cas dans le passé, lorsqu'on intégrait dans le budget des taxes auparavant affectées à des établissements publics et qui leur étaient reversées en exécution, sans modifier, donc, les politiques mises en œuvre. Au contraire, le projet de budget s'attache à faire bénéficier les établissements du produits de taxes leur garantissant un niveau de ressources adapté à leurs missions, le ministère disposant, de son côté, de moyens d'action plus importants.

La part du budget du ministère dans le budget civil de l'État augmente depuis 2005 dans des proportions notables, et atteindra 0,4 % en 2007 si l'on tient compte du PITE, mais l'objectif de 1 % est encore éloigné. C'est un objectif certes symbolique, mais qui serait pertinent dans la mesure où ce budget représente un levier très efficace pour mobiliser des ressources en faveur de la protection de l'environnement : un euro investi par le ministère sur un projet est le plus souvent complété par trois euros supplémentaires provenant d'autres sources.

Avant de passer la parole au rapporteur pour avis, M. Serge Poignant, président, a félicité la ministre pour son budget, qui se présente sous les meilleurs auspices. Certes, une hausse de crédits n'est pas à elle seule un gage de qualité, mais un examen détaillé montre qu'en l'occurrence les priorités qu'il comporte concrétisent les engagements du Président de la République et du Gouvernement en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable.

En effet, tant la protection de la nature et des paysages que l'amélioration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, la prévention des risques – et notamment des inondations et des crues – ou encore la lutte contre l'effet de serre et le changement climatique font l'objet d'un effort budgétaire qui répond aux attentes exprimées non seulement par les membres de la commission, mais encore par les Français.

Trois questions se posent néanmoins.

Si l'on peut se réjouir que la France a respecté l'échéance du 30 avril 2006 pour la transmission à la Commission européenne de la liste des sites Natura 2000, quelle a été la procédure suivie pour leur désignation ? Comment s'est déroulée la concertation avec les élus locaux ? La Commission européenne a-t-elle d'ores et déjà fait part de son appréciation sur le réseau ainsi constitué ? Dans l'attente de

cette appréciation, comment s'organisent la mise en place et la gestion des sites retenus ?

En second lieu, la ministre peut-elle présenter aux membres de la commission les mesures contenues dans le Pacte pour l'environnement récemment annoncé par le Premier ministre ?

Enfin, lui est-il possible de confirmer le calendrier de l'examen en deuxième lecture du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, prévu à l'heure actuelle pour la fin du mois de novembre, et très attendu tant par les parlementaires que par les acteurs de la politique de l'eau ?

M. Christophe Priou, rapporteur pour avis, a d'abord souligné l'importance de l'effort accompli en faveur de l'écologie et du développement durable dans le contexte budgétaire actuel.

Les moyens, en forte progression, consacrés à la protection de la biodiversité permettront d'accompagner prioritairement l'entrée en application de la loi sur les parcs nationaux et de créer deux nouveaux parcs outre-mer, ainsi qu'un parc marin. De même, la politique de l'eau bénéficie de crédits globalement en hausse, ainsi que la politique de prévention des risques naturels, et en particulier des inondations et des crues.

En revanche, il est regrettable que la gestion des déchets ne fasse pas partie de ces priorités, alors même que la réduction de la production des déchets et leur recyclage constituent un enjeu majeur de société.

Plusieurs autres points appellent des précisions supplémentaires.

Concernant les énergies renouvelables, quelles mesures le Gouvernement entend-il prendre pour favoriser leur essor ? Il est par trop réducteur d'aborder cette politique par le seul biais du crédit d'impôt.

La loi relative aux parcs nationaux a notamment pour objectif de garantir aux communes situées dans le cœur des parcs l'attribution d'une partie forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) afin de compenser les contraintes spécifiques pesant sur l'économie locale. Les crédits correspondant à ces financements n'étant pas inscrits dans le PLF 2007, cela signifie-t-il que le dispositif est remis en cause ? D'autres mesures sont-elles prévues ? Les 44 parcs naturels régionaux, telle la Camargue récemment visitée par la ministre, sont eux aussi inquiets pour leur avenir.

S'agissant de la lutte contre la pollution de l'eau et du respect des directives européennes en la matière, quelle est la situation actuelle de la France vis-à-vis de la Commission européenne ? Quel est l'état écologique de l'eau en France, et plus particulièrement dans l'Ouest ?

S'agissant du crédit d'impôt en faveur de la récupération des eaux pluviales, le Sénat a revu à la baisse le dispositif de l'amendement au projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques introduit par l'Assemblée nationale en première lecture. Quelle est la position de la ministre sur ce sujet ?

Quelle est, par ailleurs, la politique du ministère en matière de lutte contre la pollution marine ? L'État s'est-il bien porté partie civile dans le procès de l'*Erika*, qui sera jugé l'année prochaine ?

Enfin, le Conservatoire du littoral, qui ne perçoit plus de subvention du ministère, bénéficie d'une partie du produit du droit de francisation et de navigation des bateaux à moteur. Or, il se trouve que le rendement de cette taxe, qui a fait elle-même l'objet d'une réforme, est en baisse. Quelles solutions sont envisagées pour garantir des ressources stables et durables à cet établissement, qui a étendu son champ d'intervention ?

La ministre a apporté les éléments de réponse suivants :

– S'agissant de Natura 2000, le rendez-vous du 30 avril 2006 a été tenu, mais les services juridiques de la Commission européenne ont demandé à la France de compléter d'ici le mois de décembre la liste des territoires classés en zone de protection spéciale (ZPS). Le contentieux n'est donc pas encore tout à fait levé, mais il est permis d'être optimiste, étant donné le caractère marginal des compléments demandés. Le réseau français Natura 2000 couvrait, selon la première liste transmise au 30 avril, 6,51 millions d'hectares, soit 11,8 % du territoire métropolitain, hors milieu marin, lequel représente quelque 700 000 hectares. Les 1 305 sites classés comme étant d'intérêt communautaire (au titre de la directive « Habitat »), couvrent 4,29 millions d'hectares, et les 369 ZPS (au titre de la directive « Oiseaux ») 4,21 millions d'hectares. La France avait pris, c'est vrai, beaucoup de retard, et risquait d'être condamnée. Des instructions ont donc été données aux préfets afin qu'ils renforcent la concertation avec les élus, la réussite de l'entreprise supposant qu'ils y soient étroitement associés ; les relations se sont d'ailleurs apaisées sur le terrain au cours des six derniers mois. Il faudra également les associer à la réalisation des documents d'objectifs (DOCOB), dont une partie est déjà en place, ainsi qu'aux comités de pilotage.

– S'agissant du Pacte national pour l'environnement, le Premier ministre a souhaité notamment compléter les dispositions fiscales prises en faveur du solaire (crédit d'impôt pour l'installation de chaufferies ou panneaux solaires, tarif de rachat du voltaïque) ou des « pompes vertes ». Sur l'habitat, qui concentre environ 20 % des émissions, le ministère a diligenté une étude sur la possibilité d'imposer, dans la construction neuve, le respect des normes THPE (très hautes performances énergétiques) ou HPE. Le Gouvernement a obtenu de la Caisse des dépôts et consignations qu'elle consente des prêts à taux intéressant aux organismes bailleurs qui s'y engagent, à l'occasion de constructions ou de rénovations ; l'objectif est de multiplier par quatre le nombre des logements sociaux respectant ces normes. D'autre part, le plafond des CODEVI sera porté de 4 600 à 6 000

euros au 1<sup>er</sup> janvier, ce qui permettra de mobiliser 10 milliards d'euros et d'accorder aux particuliers des prêts avantageux pour la réalisation d'équipements écologiques. Dans le domaine des transports, qui représentent quelque 30 à 35 % des émissions, l'aide aux biocarburants se concentre sur la recherche et sur l'équipement des transports collectifs.

– Le projet de loi sur l'eau a donné lieu en séance publique à un débat à la fois serein et constructif, qui a permis de progresser sur de nombreux points. La deuxième lecture à l'Assemblée aura sans doute lieu les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre. C'est un texte très attendu par tous, même si certains le jugent imparfait. Il permettra notamment de « caler » le 9<sup>e</sup> programme de l'eau, de clarifier le système des redevances, d'assurer la solidarité rurale – qui bénéficiera d'un milliard sur la période 2007-2013 – et de mettre en place des réserves d'eau dans le cadre de chacun des dix bassins versants pour faire face aux inéluctables sécheresses à venir.

– En matière d'énergies renouvelables, l'objectif était de parvenir à un pourcentage de 10 % dans le bilan énergétique français ; d'ores et déjà, les 12 % sont dépassés. La France est donc sur la bonne voie vers les 21 % préconisés par la Commission européenne. L'éolien progresse notablement : le parc a été multiplié par cinq en trois ans, et une nouvelle tarification a été mise en place.

– La loi du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux est appréciée de tous, mais il reste à régler la question de l'abondement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes situées au cœur des parcs. Le Gouvernement avait arrêté à 2,45 millions d'euros les dotations nécessaires à cet abondement, étant entendu que ce montant serait réévalué lors de chaque création de parc. Un amendement sera déposé pour préciser ce point. Les 2,45 millions d'euros prévus pour 2007 ne tiennent donc pas compte des futurs parcs de Guyane et de la Réunion, dont la création n'aboutira qu'après le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

– S'agissant de l'état écologique de ses eaux, la France est très en retard dans l'application de la directive ERU. Elle doit absolument, pour éviter d'être condamnée à une lourde pénalité financière, mobiliser ses collectivités territoriales. Les préfets ont reçu des instructions très fermes quant à l'usage des astreintes et des mises en demeure. Le bilan de l'Institut français de l'environnement (IFEN) montre une amélioration sensible des cours d'eau les plus pollués, mais une régression des mieux préservés. Un long chemin reste donc à parcourir.

– Le fait que les 14 millions d'euros prévus pour le 9<sup>e</sup> programme de l'eau aient été ramenés à 12 millions n'a rien d'inquiétant, étant donné que la somme des besoins estimés n'est que de 11,6 millions. Aucun projet ne devrait donc se trouver bloqué de ce fait.

– L'Etat s'est bien porté partie civile dans l'affaire de la pollution marine par l'*Erika*.

— L'inquiétude du rapporteur, partagée par de nombreux autres parlementaires, quant aux ressources du Conservatoire du littoral, est légitime. Il avait été décidé de lui affecter le produit de la taxe de francisation et de navigation des bateaux de plaisance à moteur, à hauteur de 80 % en 2006 et de 100 % en 2007, soit respectivement 28 et 35 millions d'euros. Mais il se trouve que le mode de calcul de cette taxe a été modifié en 2006 par le Parlement : elle est désormais fonction de la longueur des navires, et non plus de leur jauge en tonneaux, si bien qu'au lieu des 35 millions d'euros attendus, elle ne rapportera en 2007 que 30 millions. Pour 2006, 2,3 millions d'euros supplémentaires ont été dégagés sur les crédits du ministère ; en 2007, la taxe sera réaménagée de façon à revenir à 35 millions, au vu des conclusions du groupe de travail constitué par le Premier ministre sur cette question.

M. Jean-Pierre Giran, au nom des membres du groupe UMP, a jugé satisfaisantes les réponses de la ministre et s'est d'autant plus réjoui de l'augmentation des crédits du ministère que leur présentation est sincère et dénuée d'artifice. Il a également approuvé les priorités affirmées en faveur des parcs nationaux et de la politique du paysage et rendu hommage à la ministre pour avoir créé les conditions d'un vote unanime sur la loi relative aux parcs nationaux et d'une discussion sereine du projet de loi sur l'eau.

Le principal point noir reste cependant la question des déchets, qui semble poser davantage un problème de volonté politique qu'un problème de moyens. Le cas de la décharge d'Entressens, dans les Bouches-du-Rhône, est symptomatique : un solution semblait enfin trouvée, quand l'implantation a été soudain remise en cause. A cet égard, la défense acharnée de l'écologie ne constitue pas toujours le meilleur moyen de la promouvoir.

On avait cru pouvoir, de même, se réjouir de la solution qui avait été trouvée pour financer le Conservatoire du littoral, mais il semble suffire que l'assiette de la taxe affectée change, ou que son produit varie du fait d'effets de mode quant à la taille des bateaux de plaisance, pour que tout soit à recommencer. Au moins doit-on louer le Gouvernement d'avoir trouvé un expédient en attendant que le dispositif soit revu.

Une solution semblait également en vue pour la DGF des communes situées dans des parcs nationaux, notamment grâce au travail du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale. La question est d'autant plus cruciale que les nouveaux parcs de Guyane et de la Réunion ne pourront voir le jour si leur financement n'est pas garanti. Il y a donc lieu de se féliciter de ce que le Gouvernement garantisse que les dotations nécessaires figureront dans les budgets ultérieurs, car il faut, dans la période actuelle, prendre garde aux effets d'annonce.

Enfin, la politique de l'air et la lutte contre le bruit ne doivent pas être oubliées non plus, même s'il est difficile d'identifier sous quelle rubrique elles sont retracées.

Mme Geneviève Gaillard, au nom des membres du groupe socialiste, a formulé les remarques suivantes :

S'il est naturel que la nouvelle présentation budgétaire ait rendu complexe, l'an dernier, la mesure des évolutions d'une année sur l'autre, il l'est moins que de nouvelles difficultés de lecture surgissent cette année, du fait d'indicateurs légèrement modifiés et réduits en nombre. Il est regrettable, en particulier, que, pour faire le bilan de la politique de l'eau, il faille en rechercher les éléments dans plusieurs programmes, et la ministre a raison de souhaiter qu'elle fasse l'objet d'un programme à part entière.

De façon plus générale, il conviendrait que soit dressé un bilan global de l'action des différents ministères concernés par l'écologie et le développement durable, car on constate trop souvent que les initiatives louables du ministère de l'écologie sont contrecarrées par celles d'autres ministères. C'est ainsi qu'en Guyane, où l'orpaillage constitue une grave menace pour l'environnement et la santé publique, et où l'on s'apprête à créer un parc naturel dans une zone fragile, le ministère de l'industrie a cru devoir autoriser une société à prospecter des zones aurifères. C'est ainsi, de même, que le ministère de la recherche encourage la recherche sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) ou bien encore que le ministère des transports a supprimé, voici deux ans, les subventions aux collectivités pour l'élaboration des plans de déplacements urbains (PDU). C'est ainsi, enfin, qu'est négligée la dimension urbanistique de la politique de développement des énergies renouvelables, trop souvent réduite à l'habitat et aux transports.

Il faut certes se réjouir que les crédits augmentent et que 58 ETPT soient créés, mais cet effort est encore bien insuffisant – sans même parler des probables gels ou mises en réserve - face à la dégradation continue de l'environnement, et en particulier de la qualité des eaux. Dans la région Poitou-Charentes, par exemple, les directions régionales de l'environnement (DIREN) font un excellent travail, mais manquent d'argent pour recruter les techniciens de rivière qui seraient nécessaires.

L'éducation à l'environnement est indispensable, car si les gens commencent à prendre conscience des problèmes, ils ne sont pas encore prêts à changer de comportement. Le Président de l'Assemblée nationale a eu raison d'inviter les députés à la projection du film d'Albert Gore sur le réchauffement climatique, *Une vérité qui dérange*, mais il faudrait également montrer ce film dans les établissements scolaires car l'action pédagogique auprès des jeunes générations est essentielle.

Enfin, devrait être effectué un bilan de l'impact de la Charte de l'Environnement sur les textes législatifs adoptés ultérieurement. La décision de lancer le projet EPR, qui ne répond pas aux besoins de la France, paraît contraire en particulier à cette Charte, et l'on peut s'interroger sur la portée réelle de son adoption.

La ministre a apporté les éléments de réponse suivants :

– L’ouverture des parcs de Guyane et de la Réunion exigera naturellement des moyens supplémentaires : les collectivités et les populations concernées doivent recevoir toutes les assurances à ce sujet. Au-delà de la question financière, la ministre s’est engagée à ce que la main d’œuvre locale soit formée et embauchée pour le fonctionnement et l’entretien de ces parcs.

S’agissant plus spécifiquement de la Guyane, le ministre de l’intérieur a lancé voici plusieurs mois l’opération dite Anaconda pour lutter contre l’orpaillage dans ce département. C’est une tâche difficile et périlleuse, car sitôt qu’un site est détruit, un autre apparaît, et les clandestins, qui n’ont plus rien à perdre, sont prêts à tout, y compris à tuer ; des gendarmes ont d’ailleurs été blessés. L’exploitation de deux mines a été autorisée, au contraire du projet « Cambior », qui a été jugé irrecevable à ce stade, et pour lequel l’enquête publique et l’étude d’impact ont été relancées. La volonté du Gouvernement, tous ministères confondus, est que le parc naturel de Guyane voie le jour dans les meilleures conditions, c’est-à-dire qu’il soit doté des moyens nécessaires et que l’orpaillage n’y ait pas droit de cité.

– L’air et le bruit ne sont naturellement pas oubliés ; ils sont du ressort de la direction de la prévention des risques.

– Les plans d’élimination des déchets relèvent des compétences des conseils régionaux et généraux. L’incinération ne saurait naturellement être la solution universelle : il en existe d’autres, comme l’enfouissement. Mais tant que l’on continuera à produire 360 kilos de déchets par habitant et par an, il faudra bien traiter la masse globale, quelle que soit la technique choisie. Chacun préfère naturellement que cela se fasse ailleurs que devant chez lui, mais tous les incinérateurs sont maintenant aux normes, c’est-à-dire qu’ils n’émettent plus de dioxines. De plus, trois nouvelles filières d’élimination spécialisées ont été mises en place pour les véhicules hors d’usage, pour les déchets d’équipements électriques et électroniques et pour les pneumatiques – qui représentent un risque important de pollution, d’incendie, de maladies, et dont plus de 50 000 tonnes ont été éliminées en 2006. Quant aux décharges illégales, leur nombre a pu être ramené de 942 en septembre 2004 à 414 en juillet 2006.

– Si le nombre d’indicateurs de performance a été réduit depuis l’année dernière, c’est notamment pour gagner en simplicité et en lisibilité, ainsi que l’ont d’ailleurs demandé les parlementaires et le ministère de l’économie et des finances.

– Quelque 1 700 ETPT sont chargés, au sein des directions départementales de l’équipement et des directions départementales de l’agriculture et de la forêt, de la mise en œuvre des objectifs du ministère, en plus des 3 800 personnels de ce dernier.

– La rationalisation de la présentation budgétaire dans le cadre de la LOLF devrait contribuer à rendre de plus en plus lisibles les politiques transversales mises en place, et notamment la lutte contre le changement climatique.

– Sur ce dernier point, les Français sont de plus en plus conscients du risque de changement climatique bien que l'on ait trop longtemps négligé de leur en expliquer les enjeux. Les élèves sont les meilleurs relais des campagnes d'information et de sensibilisation qui sont menées pour inciter les gens, par exemple, à ne plus gaspiller l'eau et l'énergie. Le film d'Albert Gore arrive à point nommé pour convaincre les sceptiques, et l'opération réalisée, l'an dernier, avec Yann Arthus-Bertrand dans quelque six cents collèges sera rééditée autour du film dans les lycées. En outre, les cahiers des charges des sociétés publiques de radio et de télévision leur font obligation, depuis juin 2006, de consacrer des programmes au développement durable.

M. Serge Poignant, président, a souligné que la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'effet de serre avait formulé, dans son rapport, un certain nombre de propositions, résultant d'un diagnostic largement partagé par ses membres, toutes tendances confondues.

Mme Geneviève Gaillard a regretté que le Gouvernement ne les ait pas reprises à son compte.

M. Serge Poignant, président, a observé que le rapport n'était paru que depuis peu.

Mme Odile Saugues a rappelé que le respect des normes européennes suppose que chaque citoyen réduise drastiquement sa production de déchets, comme il y est incité soit directement, soit par divers organismes financés par le ministère. Cette orientation est incompatible avec le choix du « tout-incinération », qui l'affaiblit et la décrédibilise. Or, un incinérateur doit justement être construit à proximité de Clermont-Ferrand, dans une zone déjà très polluée et densément peuplée, ce qui suscite une vive opposition des habitants. Ces derniers ne réclament pas que l'on impose plutôt à d'autres un équipement dont ils ne veulent pas, mais que l'on recherche des solutions alternatives à l'incinération. Il est donc urgent de décréter un moratoire avant que lui soit délivrée l'autorisation de fonctionnement.

M. Alfred Trassy-Pailloles a rappelé qu'il avait évoqué le 8 novembre 2005, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2006, la multiplicité d'organismes traitant du réchauffement climatique et de l'effet de serre, au nombre d'une bonne dizaine, dont l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) et la mission interministérielle sur l'effet de serres (MIES). Un audit de ces deux organismes a été réalisé depuis, mais le rapport, en date du 20 juillet 2006, laisse le lecteur perplexe : il ne comprend que huit ou neuf pages de texte et les annexes paraissent avoir été rédigées par les organismes audités. L'audit a conclu à un usage conforme et adéquat des moyens

affectés, mais les états salariaux des différents personnels n'ont même pas pu être récupérés, ce qui est pour le moins surprenant ! Une fusion de l'ONERC et de la MIES permettrait sans doute des économies d'échelle, notamment dans le domaine du management et des locaux. On peut s'étonner au passage que le conseil d'administration de l'ONERC, qui doit statutairement se réunir deux fois l'an, n'ait tenu qu'une seule séance en 2005. Il semble en outre ressortir de l'audit que le budget de la MIES est de 1,6 million d'euros et celui de l'ONERC de 800 000 euros, alors que la ministre avait déclaré au Sénat, en juin 2006, qu'ils s'élevaient respectivement à 600 000 et à 400 000 euros. Il est permis enfin de s'interroger sur le bien-fondé du recours à des cabinets d'avocats pour des prestations de conseil relatives à la transposition de directives européennes : le ministère ne dispose-t-il pas en son sein de la « matière grise » suffisante ?

M. Jean Launay, tout en approuvant la ministre d'avoir émis le souhait que la politique de l'eau fasse l'objet d'un programme à part entière, lui a demandé si elle jugeait suffisantes les dispositions du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques au regard des exigences de la directive-cadre sur l'eau, notamment pour la résorption du retard pris dans l'application des directives ERU et nitrates. Il l'a interrogée sur le montant des pénalités financières encourues de ce fait par la France, ainsi que des provisions éventuellement inscrites à cet effet au budget.

Étant donné que le nombre de communes couvertes par un plan de prévention des risques (PPR) constitue un indicateur de performance, sait-on combien de PPR spécifiques au risque d'inondation (PPRI) sont prévus en 2007 ? En outre, comment le ministère entend-il soutenir les maîtres d'ouvrage locaux pour que l'objectif concernant les programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI) soit atteint ?

Enfin, les indicateurs relatifs à la politique de gestion des milieux et de la biodiversité semblent porter surtout sur la mise en œuvre de procédures, et assez peu sur les résultats obtenus. Si l'on veut que les sommes engagées pour la mise en œuvre du 9<sup>e</sup> programme de l'eau produisent un fort effet de levier, il faudra aller au-delà des 12 millions d'euros prévus, même s'ils paraissent aujourd'hui suffire à couvrir les besoins exprimés.

M. Philippe Tourtelier a regretté qu'il n'y ait pas de lecture transversale possible de la politique de lutte contre le changement climatique, ni dans les crédits de la mission, ni dans l'ensemble du budget. Il s'est étonné au passage des propos de M. Alfred Trassy-Paillogues sur la fréquence des réunions du conseil d'administration de l'ONERC en 2005 : il lui semble en effet, en tant que membre suppléant dudit conseil, avoir été convoqué à davantage de réunions.

La mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'effet de serre est parvenue à la conclusion que les quotas de CO<sub>2</sub> n'ont pas donné les résultats escomptés au terme du premier plan national d'affectation. Le second plan, qui portera sur la période 2007-2012, sera-t-il élaboré de la même façon ? Peut-on, par ailleurs, obtenir quelques prévisions sur les « études et actions de communication

et de contrôle relatives à la mise en place du marché de permis d'émission de gaz à effet de serre », mentionnées page 41 du « bleu » budgétaire ?

M. François Brottes a déploré qu'aucun des amendements au projet de loi relatif au secteur de l'énergie reprenant les conclusions de la mission d'information de l'Assemblée sur l'effet de serre n'ait été adopté.

Il a jugé anormal, par ailleurs, que le maire ne soit pas automatiquement consulté, ni même informé par le préfet préalablement au lancement de la procédure d'enquête publique lorsqu'une entreprise a déposé un projet d'installation sur le territoire de la commune et que ce projet est susceptible de comporter un risque technologique. Remédier à cette lacune des textes ne coûterait rien au budget de l'État et permettrait de lever bien des incompréhensions sur le terrain : qui, en effet, est mieux placé que le maire d'une commune pour assurer l'interface entre l'industrie et les administrés ?

S'agissant des plans de prévention des risques d'inondation, la durée de la période qui sépare la constatation d'un risque potentiel de la prise de décision engendre un autre risque : celui du déménagement des entreprises ou de leur renonciation à un projet d'installation. Il faudrait que l'on mette à profit cette période pour mesurer la probabilité du risque encouru, afin de ne pas provoquer d'effets très nuisibles – et certains – pour la vie sociale et économique des territoires, notamment en montagne.

Concernant le « fonds Barnier », il serait souhaitable de préciser la vocation de ce fonds, le montant de sa dotation et la procédure de prise de décision : certains dossiers déposés depuis plusieurs années semblent toujours enlisés, en dépit de la bonne volonté manifestée par le ministère.

Enfin, s'agissant d'un sujet largement développé au cours de la discussion du projet de loi relatif au secteur de l'énergie, il est regrettable que le régulateur, la CRE, ne s'intéresse aucunement à l'effet de serre, mais seulement à l'aspect économique des choses. La loi devrait l'obliger à intégrer cette préoccupation, car il n'est guère vertueux, par exemple, de favoriser la production d'électricité à base de charbon ou de gaz pour faire face aux pointes de consommation.

M. Roland Chassain s'est réjoui de l'augmentation générale des crédits, mais a déploré que les zones humides, et la Camargue en particulier, restent les grandes oubliées du budget. Veut-on réellement les protéger, ou non ? Si l'on ne trouve pas des solutions aux difficultés des éleveurs et des riziculteurs, en particulier, des propriétés risquent d'être démembrées.

En outre, il conviendra de publier le plus rapidement possible les décrets d'application de la loi sur l'eau relatifs au braconnage et au chalutage illégal, car les sanctions actuelles sont insuffisantes.

S'agissant des contrats de plan Etat-régions et plus spécifiquement des contrats de parcs, la majorité des conseils régionaux critiquent l'État parce que les

crédits relatifs aux parcs naturels régionaux font défaut. Cela a pour conséquence de bloquer l'avancement de nombreux projets, tel que celui du parc naturel régional de Camargue.

Enfin, concernant la prévention des inondations, quel sera le montant de crédits consacré au plan Rhône dans le budget 2007 et entre quels ministères ces crédits seront-ils répartis ? Malgré un effort sans précédent depuis un demi-siècle, beaucoup de riverains se plaignent de ne rien voir venir.

Mme Josiane Boyce s'est émue de ce que les comités locaux de pilotage de Natura 2000, jusqu'à présent présidés par des élus, puissent l'être désormais, aux termes du projet de loi sur l'eau, par une personnalité désignée par le préfet.

M. Serge Poignant, président, a douté que le texte aille dans ce sens.

M. Robert Lecou a évoqué la situation catastrophique de l'agglomération montpellieraine au regard du traitement des ordures ménagères. Alors que la décharge illégale du Thot vient d'être enfin fermée, voici que la société SITA s'apprête à ouvrir une nouvelle décharge, d'une capacité de 180 000 tonnes, à quelques centaines de mètres seulement de zones d'activités et d'habitation, sur le territoire de la commune de Fabrègues. La mobilisation contre ce projet est d'autant plus forte que les communes défendaient un vrai projet alternatif, fondé sur l'extension des zones non constructibles – démarche assez rare pour être soulignée, dans cette région en particulier. Bien que l'enquête publique relative au projet de la société citée ait abouti à un avis favorable, la lecture du rapport laisse apparaître de vrais problèmes, et les recours – probables – seront sources de nouveaux délais avant que soit résolue la lancinante question des déchets dans l'agglomération. A quoi rime une enquête publique qui ne tient pas compte de l'avis du public, des élus, des associations ? N'y a-t-il vraiment pas d'autres choix possibles que d'installer une énorme décharge aux abords d'une agglomération ?

*En réponse aux intervenants*, la ministre a apporté les éléments de réponse suivants :

– La question du traitement des déchets suscite en effet beaucoup d'inquiétudes et de réactions sur le terrain. Il faut certes en produire moins, mais tant que leur quantité ne sera pas maîtrisée, force sera bien de les traiter. Le Gouvernement ne prend parti ni pour ni contre l'incinération : le choix du mode de traitement, comme celui du lieu d'implantation des équipements, est du ressort des élus, le rôle du ministère se limitant à vérifier la conformité des installations et la sécurité des riverains. Que ne dirait-on pas s'il décidait, à la place des élus, d'implanter telle usine ici ou telle décharge là ? L'incinération a ses inconvénients, mais elle a fait de grands progrès, et il ne faut pas oublier qu'un kilo d'ordures brûlées au fond d'un jardin pollue autant qu'une tonne de déchets traités en incinérateur. L'incinération, qui permet de valoriser l'énergie ainsi produite, est une solution parmi d'autres, concurremment au recyclage, à la

méthanisation, au compostage, à la réduction à la source, à l'enfouissement ou à la mise en décharge pour les déchets ultimes.

– Les moyens financiers de l'ONERC et de la MIES se sont élevés respectivement à 600 000 et 300 000 euros en 2006. Ils connaîtront une hausse significative l'an prochain, pour atteindre, au total, 1,2 million d'euros, eu égard à l'importance de l'enjeu du changement climatique. Le recours à des conseils extérieurs a été très limité, et le ministère n'a chargé aucun cabinet privé de préparer la transposition de directives : il s'est appuyé pour cela sur ses propres services. Sans doute M. Alfred Trassy-Paillogues voulait-il parler d'études réalisées sur la façon dont d'autres pays avaient transposé la directive relative aux mécanismes du protocole de Kyôto. L'ONERC, créé par la loi en 2002, reste rattaché en gestion à la MIES, et l'audit réalisé permettra de rationaliser davantage l'utilisation des moyens. Dès 2007, dans le cadre du déménagement prévu, les deux organismes seront logés dans les locaux du ministère.

– Les dispositions de la loi sur l'eau seront-elles suffisantes pour assurer le respect de la directive ERU et de la directive nitrates ? L'effort de tous sera nécessaire, mais il faut savoir que les terrains ne retrouveront pas leur état d'origine avant un certain nombre d'années. Le montant des astreintes dont la France est menacée est colossal : 287 millions d'euros. C'est pourquoi le Gouvernement s'est empressé de transposer les directives et de régler le contentieux avec Bruxelles sur Natura 2000. Aucune somme n'est provisionnée sur les crédits du ministère : il s'agit d'un contentieux national, qui relève du budget général de l'État.

Le coût de la réalisation du 9<sup>e</sup> programme de l'eau est estimé à moins de 12 millions d'euros. Les deux éléments de base à traiter sont : les pollutions diffuses, notamment par les nitrates, qui font l'objet de l'article 14 du projet de la loi sur l'eau, et la préservation des rivières, qui fait l'objet des articles 4 à 6.

– Tous risques confondus, quelque 5 000 PPR ont été adoptés, l'objectif est d'en adopter 600 de plus chaque année. Quant au nombre des PPRI, une réponse écrite sera fournie aux membres de la commission dans les prochains jours. Une réunion a été organisée, à l'initiative de la ministre, au sujet des PPRI des régions Rhône-Alpes et PACA. Grâce à la mobilisation de tous les services concernés, le retard constaté dans la mise en œuvre du plan Loire ne devrait pas aboutir au blocage des travaux. Les études seront rendues à la fin de l'année et les résultats seront exposés sur place bassin par bassin. Le plan Rhône, mis en œuvre dans le cadre du budget opérationnel de programme (BOP) du bassin Rhône-Méditerranée, fait partie des priorités du ministère. La synthèse de bassin est en bonne voie et les fonds nécessaires seront mobilisés sur les crédits du ministère et sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs dit « Barnier ». Concernant le manque de maîtres d'ouvrage, il a été, par exemple, impossible d'en trouver pour les travaux du tunnel du Rove, dans les Bouches-du-Rhône, et c'est donc l'établissement public d'aménagement et de développement (EPAD) qui en

fait office. Le même problème s'est posé sur le Rhône, si bien que 4 millions d'euros ont dû être affectés à d'autres opérations.

Le taux du fonds « Barnier » a été relevé de 2 à 4 %, créant un flux de 50 millions d'euros par an, et devra peut-être l'être à nouveau avant la fin de 2007.

– Il est prévu de réduire de 5 % les émissions de gaz à effet de serre. Cet objectif peut sembler timoré, mais il ne faut pas oublier que la tendance naturelle est plutôt à la hausse des émissions. La Commission européenne doit donner un avis sur le deuxième plan national d'affectation de quotas qui lui a été récemment soumis. Le premier plan était encore expérimental et sa mise en œuvre, de surcroît, s'est heurtée notamment à la sous-estimation par les cimentiers de leurs besoins, du fait de la reprise de la construction. Les DRIRE doivent contrôler les déclarations d'émissions des industriels. Une étude va être lancée sur les outils réglementaires et fiscaux de nature à réduire les émissions des véhicules.

– Des programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI) pourront continuer d'être signés en 2007 ; en six mois, le cas du département de l'Aude, bloqué depuis trente ans, a été réglé.

– S'agissant de la procédure d'enquête publique, le maire est formellement consulté, ainsi que les conseillers municipaux et tous les citoyens, au moment de l'enquête. Si le porteur de projet est bien évidemment invité à prendre contact au préalable avec le maire de la commune concernée, rien ne l'oblige, en l'état actuel du droit, à le faire. Néanmoins, le souhait de M. François Brottes de rendre cette consultation obligatoire est tout à fait compréhensible, car la concertation sur le terrain doit passer en priorité par les élus.

– Lors des journées nationales des parcs naturels régionaux qui se sont récemment tenues en Camargue, a été rappelée la revalorisation des crédits contractualisés alloués par l'État, qui devrait être bénéfique pour tous - sous réserve que chaque partenaire soit conscient des enjeux sur le terrain.

– S'agissant des zones humides, c'est le ministère de l'agriculture, en concertation avec celui de l'écologie, qui met au point le programme de développement rural pour l'hexagone (PDRH), définissant les aides, nationales ou européennes, à l'environnement. C'est dans ce cadre qu'il faut rechercher des solutions pour la Camargue, ses riziculteurs et ses éleveurs.

– La part des collectivités ayant pris en charge la réalisation d'un document d'objectif (DOCOB) a augmenté, elle est de 27 %, et de 33 % pour ce qui concerne l'animation et la mise en œuvre des DOCOB. L'entrée en application de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux conduira très certainement à augmenter fortement ces pourcentages.

– La décharge de l'agglomération de Montpellier pose un problème complexe. La filière projetée combine en fait méthanisation et mise en décharge.

Le ministère, le préfet et la DRIRE restent à la disposition des élus pour plus d'informations.

M. Serge Poignant, président, a remercié la ministre pour la précision de ses réponses.

◇

◇ ◇

La Commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits de la mission écologie et développement durable pour 2007.

Conformément aux conclusions de M. Christophe Priou, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission écologie et développement durable pour 2007.*

