

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

Mardi 17 octobre 2006

Séance de 17h

Compte rendu n° 1

SESSION 2006 - 2007



**Présidence de M. Serge Poignant,
Secrétaire**

	pages
– Projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341) :	
• Audition de Mme Nelly OLIN, ministre de l'Écologie et du développement durable ;	2
• Examen pour avis des crédits pour 2007 :	
Mission Écologie et développement durable (M. Christophe PRIOU, rapporteur pour avis)	15

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'Etat (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 efficient 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^{er} 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^{er} décembre. C'est un texte très attendu par tous, même si certains le jugent imparfait. Il permettra notamment de « caler » le 9^e 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^{er} 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^e 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 : une 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-Paillogues 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^e 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 CO₂ 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, le 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 Kyoto. 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^e 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*.

—>◇<—