



N° 278

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2008** (n° 189),

TOME III

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT  
DURABLES**

VOLUME 1

**ENVIRONNEMENT ET ÉNERGIE**

PAR M. CHRISTOPHE PRIOU,

Député.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— LA PRÉVENTION DES RISQUES ET LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS BÉNÉFICIER DE MOYENS EN NETTE AUGMENTATION</b> .....	12
A.— LA PRÉVENTION DES RISQUES.....	13
1. La prévention des risques technologiques .....	13
2. La prévention des risques naturels.....	15
B.— LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS.....	18
1. REACH, un encadrement réglementaire ambitieux pour les produits chimiques.....	18
2. La réduction des pollutions des eaux et des sols.....	20
C.— LA RÉDUCTION ET LE RECYCLAGE DES DÉCHETS .....	27
1. La réduction de la production de déchets ménagers.....	27
2. Le développement du recyclage.....	27
3. La maîtrise des impacts du traitement des déchets.....	30
D.— LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET DE LA RADIOPROTECTION .....	30
<b>II.— LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ DEVIENT UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE</b> .....	32
A.— LA PROTECTION PRIVILÉGIÉE DE CERTAINS ESPACES .....	32
1. La mise en œuvre de la loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux .....	33
2. Des réserves naturelles en expansion .....	40
3. La protection des sites inscrits et classés.....	41
B.— L'ACHÈVEMENT DU RÉSEAU NATURA 2000.....	43
1. La France a honoré ses engagements européens .....	43
2. Des crédits en hausse pour un réseau étendu.....	44
3. L'implication des acteurs locaux dans la gestion des sites .....	45

C.— LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE L'EAU .....	46
1. L'objectif de « bon état écologique » de l'eau .....	47
2. La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques .....	48
3. La création de l'ONEMA .....	49
4. Les agences de l'eau .....	51
<b>III.— LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES RENFORCE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE .....</b>	<b>54</b>
A.— LE SYSTÈME D'ÉCHANGES DE QUOTAS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE.....	55
1. Les objectifs et mécanismes du protocole de Kyoto.....	55
2. La mise en œuvre du dispositif européen de permis d'émission de gaz à effet de serre .....	56
3. Le cas de la France : du PNAQ I AU PNAQ II.....	57
4. Les perspectives de l'après-Kyoto.....	60
B.— LE PLAN CLIMAT .....	62
1. Les objectifs : réduire les émissions, changer les comportements .....	62
2. Les priorités d'actions .....	63
C.— LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES .....	65
1. La France en tête de la production européenne .....	66
2. La promotion des énergies renouvelables.....	68
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>73</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Le budget de l'écologie pour 2008 traduit sans conteste une nouvelle donne pour une nouvelle frontière.

Il reflète tout d'abord une organisation administrative nouvelle, placée sous le signe de la mobilisation des moyens et des effectifs au service de l'écologie et du développement durable. En effet, la création d'un grand ministère aux compétences transversales, doté de douze programmes budgétaires et coiffé par un ministre d'État, exprime une volonté politique majeure qui s'est imposée au cours de la campagne électorale et qui correspond aux attentes des français.

De fait, à peine élu, le Président de la République a tenu sa promesse de campagne d'organiser un « Grenelle de l'Environnement », véritables États généraux en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique et l'avenir de la planète. À son initiative, l'État, les collectivités territoriales, les représentants des organisations professionnelles et syndicales et les associations de protection de l'environnement se sont engagés dans une large concertation au sein de groupes de travail thématiques présidés par des personnalités indépendantes et qualifiées. Six groupes (lutter contre le changement climatique et maîtriser l'énergie, préserver la biodiversité et les ressources naturelles, instaurer un environnement respectueux de la santé, adopter des modes de production et de consommation durables, construire une démocratie écologique, promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi) et deux intergroupes (OGM, déchets), ont réfléchi et débattu au cours de l'été des défis majeurs auxquels est confrontée la planète. Cette phase de réflexion et de discussion estivale s'est traduite par la production de huit rapports faisant consensus sur les constats et les objectifs et d'une série de propositions, fin septembre 2007. Lui a succédé une phase de réunions publiques dans les régions et de consultation du grand public sur Internet.

Cette deuxième phase a confirmé une mobilisation sans précédent de nos concitoyens : plus de 300 000 internautes se sont rendus sur le site Internet <http://www.legrenelle-environnement.fr> pour s'informer et suivre les débats, sans compter d'autres sites Internet qui ont choisi de se mobiliser, les nombreux « chats », la mobilisation des blogueurs... En bref, toute la Toile s'est animée

autour de ce grand débat démocratique. Les débats en région ont rencontré le même succès, avec près de 1 000 participants à chaque réunion publique.

Puis est arrivée l'étape de conclusion, lors de la table ronde des 24 et 25 octobre dernier, qui a donné lieu à des négociations à partir d'une synthèse des principales propositions, débouchant sur des relevés de conclusions. Arbitrée et clôturée par le Président de la République, la table ronde s'est traduite par l'adoption des mesures retenues dans les différents secteurs. Ces mesures feront l'objet de plans d'action présentés à la mi-décembre 2007.

### **Principales propositions en débat lors de la table ronde du Grenelle de l'environnement**

#### **TRANSPORTS**

Il s'agit de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports (25 % des émissions françaises, +22 % depuis 1990) à l'horizon 2020 en changeant radicalement de stratégie en matière de transports :

- réduire la vitesse de 10 km/h sur les routes et autoroutes,
- instaurer une éco-pastille annuelle avec un système de bonus malus selon le degré de pollution des voitures,
- ne plus augmenter la capacité routière globale,
- instaurer une éco-redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier national,
- privilégier les transports collectifs : extension des réseaux de tramway et des lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV),
- augmenter d'un quart la part du fret non routier d'ici 2012.

#### **HABITAT**

Le secteur de l'habitat et du bâtiment, premier consommateur d'énergie avec 42,5 % de l'énergie finale française, représente le principal gisement d'économies d'énergies immédiates :

- étendre l'étiquetage énergétique à tous les appareils de grande consommation (téléviseurs, ordinateurs...),
- interdire les lampes à incandescence à l'horizon de 2010,
- mettre en œuvre un plan de rénovation de l'ancien pour réduire de 20 % la consommation d'énergie du tertiaire et de 12 % celle du secteur résidentiel en 5 ans, grâce à des prêts bonifiés et des fonds de garantie,
- rendre obligatoire en 2010, pour les constructions neuves, le bâtiment à très haute performance énergétique (20 % de mieux que les normes thermiques actuelles), en 2015 le bâtiment à basse consommation et en 2020 le bâtiment "passif" (autosuffisant en énergie),

#### **ÉNERGIE**

- faire passer la part des énergies renouvelables de 9 % à 20 % dans la consommation finale d'énergie en 2020,

Le désaccord demeure sur l'avenir du parc nucléaire, ainsi que sur l'assiette d'une éventuelle "taxe carbone" ou contribution climat énergie qui taxerait les produits dont le contenu en carbone ou en énergie est élevé (carburants, par exemple).

### **NATURE ET BIODIVERSITÉ**

- une "trame verte" (un réseau écologique national) relierait les parcs naturels et autres espaces protégés,
- mettre aux normes toutes les stations d'épuration d'ici 2012.

### **SANTÉ**

- intégrer au prochain plan santé-environnement (2008) des objectifs pour les substances nocives (benzène, mercure, trichloréthylène ...),
- fixer des seuils pour la pollution de l'air, l'objectif étant de parvenir pour les particules fines à 15 microgrammes/m<sup>3</sup> en 2015,
- réduire l'utilisation des pesticides par l'agriculture, à mesure que les alternatives sont disponibles.

### **AGRICULTURE**

- tripler les surfaces cultivées en agriculture biologique pour atteindre 6 % en 2010 et par dix d'ici 2020,
- offrir 20 % de « produits bio » en restauration collective d'ici 2012.

### **OGM**

- renforcer la recherche publique,
- créer une Haute autorité,
- adopter avant la fin du printemps 2008 une loi relative aux OGM et permettant le libre choix du consommateur et du producteur.

### **DÉMOCRATIE ÉCOLOGIQUE**

- reconnaître les partenaires environnementaux au même titre que les partenaires sociaux ;
- réformer le Conseil économique et social pour intégrer un collège environnement.

### **DÉCHETS**

- réduire les quantités de déchets produites et développer le recyclage des déchets ménagers comme ceux des entreprises, ainsi que les filières de recyclage,
- inciter à l'éco-conception des produits en prenant en compte leur impact sur l'environnement dès leur fabrication,
- réduire les emballages,
- instaurer une taxe plus équitable et incitative que l'actuelle taxe sur les ordures ménagères, qui ne tient pas compte des volumes rejetés,
- la place de l'incinération fait débat.

Le Parlement a bien évidemment été associé aux différentes étapes de la réflexion, dans les groupes thématiques ainsi qu'au moyen d'un comité de suivi des travaux constitué au sein de la commission des affaires économiques de chaque assemblée. En outre, le Gouvernement a effectué une déclaration suivie d'un débat, à l'Assemblée nationale, le 3 octobre dernier puis au Sénat, le lendemain. Le Parlement examinera, au début de l'année 2008, les mesures issues

du Grenelle, qui prendront la forme d'un projet de loi d'orientation pour l'environnement.

Dans l'attente des dispositions résultant du Grenelle de l'Environnement, le projet de budget pour 2008 est un budget de transition. Mais, avec un montant de crédits de 447 millions d'euros, soit une hausse de près de 25 % par rapport à la loi de finances pour 2007, il s'agit d'une transition tout à fait positive qui concrétise d'ores et déjà la priorité accordée à l'écologie par le nouveau Gouvernement, tant en matière de préservation de la biodiversité que de prévention des risques et de lutte contre les pollutions.

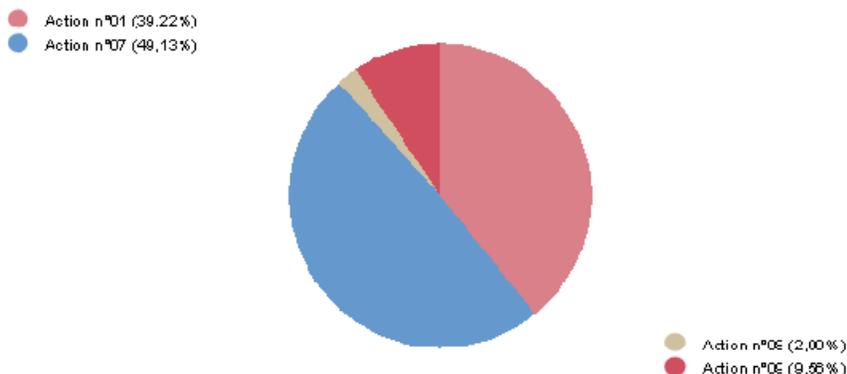
**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME  
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES**

*(en millions d'euros)*

Intitulé et numéro des actions	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)		Évolution PLF 2008/ LFI 2007 (en %)	
	LFI 2007	PLF 2008	LFI 2007	PLF 2008	AE	CP
01 Prévention des risques et lutte contre les pollutions (libellé modifié)	152,9	179,2	145,2	167,5	+17,2	+15,3
07 Gestion des milieux et biodiversité (nouveau)	199,5	224,4	187,6	226,7	+12,4	+20,8
08 Soutien au programme (nouveau)	11,7	9,5	8,8	9,8	-18,8	+11,3
09 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (nouveau)	37,1	43,6	37,3	43,3	+17,5	+16
<b>Total</b>	<b>401,5</b>	<b>456,9</b>	<b>379,1</b>	<b>447,4</b>	<b>+13,7</b>	<b>+18</b>

Source : « Bleu budgétaire », mission écologie, développement et aménagement durables, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008

#### Répartition par action ces autorisations d'engagement demandées pour 2008



Source : « Bleu budgétaire », mission écologie, développement et aménagement durables, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008

L'effort budgétaire en faveur de l'environnement pour 2008 ne se résume cependant pas aux crédits du programme « protection de l'environnement et prévention des risques ». En effet, outre certains crédits provenant d'autres programmes de la mission « Écologie, développement et de l'aménagement durables », tels que le programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables », il convient, de prendre en considération, la contribution de nombre d'autres missions, et en particulier la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » pour un montant de 509 millions d'euros (17,7 % des crédits de la mission), la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » pour près de 280 millions d'euros, ainsi que les missions « Sécurité civile », « Sécurité », « Défense » et « Politique des territoires » au titre des programmes d'intervention territoriale de l'État (PITE). Au total, en dépit d'un cadre budgétaire contraint, le montant total de l'effort consenti au titre de l'environnement augmente de 3,01 %.

Aux dépenses inscrites en projet de loi de finances, il convient d'ajouter les dépenses engagées par les établissements sous tutelle du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, pour ce qui relève du programme « protection de l'environnement et prévention des risques ». Provenant pour l'essentiel des redevances et taxes qui leur sont affectées, celles-ci s'élèvent, en 2007, à près de 2,9 milliards d'euros. L'effort le plus important est celui des agences de l'eau, qui représente plus de 76 % du total.

La nouvelle maquette budgétaire a pour objectif d'assurer un pilotage resserré des politiques en faveur de l'environnement. C'est ainsi que le nouveau programme 181 « protection de l'environnement et prévention des risques » résulte essentiellement de la fusion, totale ou partielle, des trois programmes de l'ancienne mission « Écologie et développement durable » : l'intégralité des programmes 153 « gestion des milieux et biodiversité » et 181 « prévention des

risques et lutte contre les pollutions » ainsi que, pour la partie « support » spécifique au programme, une part du programme 211 « conduite et pilotage des politiques environnementales et du développement durable ». Y sont jointes deux actions de l'ex-programme 127 « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel », les actions « contrôles techniques de sécurité » (hors métrologie) et « Contrôles de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ».

Ce programme a pour objectif :

– la garantie ou la restauration de la sécurité des populations par la lutte contre les pollutions d'origine industrielle ou agricole, et la prévention des risques tant technologiques que naturels ;

– la préservation du patrimoine naturel par une mise en cohérence du réseau des espaces réglementés et une incitation forte à la gestion durable de ce patrimoine. Cette action met en œuvre la volonté du gouvernement d'interrompre la perte de la biodiversité à l'horizon 2010 ;

– la protection des hommes et de l'environnement contre les risques liés à l'activité nucléaire. Elle nécessite un contrôle légitime, impartial et crédible des installations effectué sous la supervision de l'autorité de sûreté nucléaire.

S'agissant du programme 174 « énergie et matières premières », qui constitue un autre des douze programmes budgétaires du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD), son rattachement inédit à la mission écologie témoigne également de l'orientation prioritaire donnée au développement durable dont se félicite votre rapporteur.

Ce programme résulte du regroupement de l'action « politique de l'énergie et des matières premières » du programme 134 « développement des entreprises » avec l'ancien programme 174 « passifs financiers miniers ».

Il s'articule par conséquent autour de deux finalités générales :

1– assurer à l'ensemble des consommateurs la disponibilité en quantité et en qualité de l'énergie et des matières premières qui leur sont nécessaires, à des prix compétitifs, tout en contribuant à l'indépendance énergétique nationale, à la cohésion nationale, à la préservation de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique ;

2– gérer les conséquences de l'arrêt de l'exploitation minière aux meilleures conditions pour les personnes, y compris les anciens mineurs, les biens, et les territoires concernés.

Au-delà de son poids économique (230 000 emplois en 2006, 19 % des investissements industriels, 800 millions d'euros du budget public de la recherche, 5,6 % du budget des ménages), l'énergie est un bien vital pour l'ensemble de nos

concitoyens. La situation du pays en matière énergétique résulte d'un ensemble de facteurs dont une partie seulement relève du présent programme.

Démunie de ressources fossiles suffisantes, la France a, de longue date, cherché à accroître son indépendance énergétique, dont le taux atteint 50,5 % en 2006. Ce résultat a été obtenu en développant très tôt une politique d'économies d'énergie et le recours à des énergies non fossiles : nucléaire (78 % de la production d'électricité) et hydraulique (de 10 % à 14 % de la production d'électricité), et plus récemment, les autres énergies renouvelables. La diversification des sources d'énergie et de leur provenance contribue à renforcer la sécurité de nos approvisionnements importés, principalement sous forme de pétrole (33 % de notre consommation primaire) et de gaz naturel (15 %).

L'objectif stratégique de maîtrise de l'énergie répond aux préoccupations majeures de la politique énergétique face à l'insuffisance des ressources énergétiques fossiles dont dispose la France. À la maîtrise de l'énergie et la sécurité d'approvisionnement, pierres angulaires de la politique économique depuis les années soixante-dix, s'est ajoutée la prise de conscience des enjeux relatifs au changement climatique et à la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre, dont la division par quatre d'ici 2050 constitue un objectif pour la France, conformément à la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique.

À cet égard, la convergence inédite de l'écologie et de l'énergie, qui résulte de l'élargissement des compétences du MEDAD, donne au rapporteur l'opportunité d'examiner la politique conduite par les pouvoirs publics en faveur du développement des énergies renouvelables.

Par ailleurs, ce programme contient des actions ayant pour finalité d'assurer l'arrêt de l'exploitation minière dans les meilleures conditions de coût et de sécurité pour les personnes et les biens, de procéder, en cas de sinistre, aux indemnités et surtout de garantir les droits des mineurs. Avec 800 millions d'euros d'autorisations d'engagement comme de crédits de paiement, cette dernière action représente 88,1 % des crédits du programme. Ces actions accompagneront l'ère de l'après-mine qui s'ouvrira en 2008, à la suite de la dissolution fin 2007 de Charbonnages de France, dernière étape du processus d'arrêt de l'exploitation minière décidée par les pouvoirs publics.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME  
ÉNERGIE ET MATIÈRES PREMIÈRES**

*(en millions d'euros)*

Intitulé et numéro de l'action	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)		Évolution PLF 2008/LFI 2007 (en %)	
	LFI 2007	PLF 2008	LFI 2007	PLF 2008	AE	CP
01 Politique de l'énergie et des matières premières (libellé modifié)	54,02	54,5	52,4	50,4	+ 0,88	- 3,81
02 Gestion de l'après-mines (libellé modifié)	79,2	44,2	83	46,2	- 44,19	- 44,33
03 Travaux de sécurité dans les mines, indemnisation et expropriation sur les sites miniers (libellé modifié)	8	9,3	8	10,7	+ 16,25	+ 33,75
04 Prestations à certains retraités des mines	597	800	597	800	+ 34	+ 34
<b>Totaux</b>	<b>738,2</b>	<b>908</b>	<b>740,5</b>	<b>907</b>	<b>+ 23</b>	<b>+ 22,48</b>

*Source* : « Bleu budgétaire », mission écologie, développement et aménagement durables, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008

**I.— LA PRÉVENTION DES RISQUES ET LA LUTTE CONTRE LES  
POLLUTIONS BÉNÉFICENT DE MOYENS EN NETTE  
AUGMENTATION**

En 2008, l'action « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » bénéficie de crédits en augmentation de 17,2 % par rapport à 2007 en ce qui concerne les autorisations d'engagement (179,2 millions d'euros contre 152,9 millions d'euros) et de 15,3 % pour les crédits de paiement (167,5 millions d'euros contre 145,2 millions d'euros). Elle mobilise 39,22 % des crédits du programme « protection de l'environnement et prévention des risques ».

Cette évolution suffit à attester que la prévention des risques technologiques et des pollutions, celle des risques naturels ainsi que la maîtrise des effets des processus industriels, des produits et des déchets sur l'environnement et la santé sont au cœur de l'action de l'État. De même que la gestion des crues et la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques et les pollutions marines. Au surplus, la lutte contre le changement climatique, que le rapporteur examinera ci-après (cf. III), participe de cette politique volontariste en faveur de l'environnement.

Les priorités affichées pour 2008 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 inondations et aux risques naturels majeurs.

## **A.— LA PRÉVENTION DES RISQUES**

Il s'agit tout d'abord de prévenir les risques engendrés par les sites industriels et agricoles, qui relèvent dans la majorité des cas de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement. La prévention des risques naturels constitue un autre volet.

### **1. La prévention des risques technologiques**

#### *a) 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 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (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), 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.

Plus de 420 PPRT concernant 670 établissements doivent être élaborés. Selon les informations recueillies par le rapporteur, au 1<sup>er</sup> septembre 2007, deux plans seulement ont été approuvés, une quinzaine d'autres sont prescrits et l'élaboration de 200 d'entre eux est en cours. Face au retard observé, la poursuite de leur élaboration constitue, à cet égard, une priorité pour l'année 2008, à laquelle sera affecté un montant de 8,6 millions d'euros de crédits de paiement.

#### *b) La poursuite de la modernisation de l'inspection des installations classées*

En 2001, la catastrophe d'AZF, avait mis en relief la très grande insuffisance des moyens de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Il s'en est suivi une réforme ambitieuse

visant, d'une part, à renforcer les effectifs des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) de 400 postes en quatre ans, entre 2004 et 2007, et, d'autre part, à en moderniser le fonctionnement.

Cette réforme a eu notamment pour objectif :

– l'amélioration de la protection des riverains des installations pour réduire le risque accidentel à la source en procédant à des études techniques approfondies préalablement à l'élaboration des PPRT ;

– la mise en œuvre des plans régionaux santé environnement de réduction des risques chroniques en diminuant certaines substances toxiques telles que benzène, cadmium, dioxine, plomb, mercure... Les objectifs de réduction fixés pour 2005 ont été atteints et les projets en cours laissent à penser que les objectifs 2010 le seront également ;

– la définition à compter de 2007 d'un programme annuel de contrôles prévoyant une visite minimum par an dans les 2 000 établissements qui présentent le plus de risques, une visite tous les trois ans minimum dans les 8 000 établissements sensibles et une visite décennale pour tous les autres établissements relevant de la réglementation ICPE ;

– l'amélioration de la transparence grâce au recours à Internet et des délais d'instruction des plaintes des riverains.

Aux termes d'un bilan effectué par le MEDAD, le total des postes affectés en renfort à l'inspection des installations classées s'élève en définitive à 206, dont 121 par redéploiement interne des DRIRE. Son effectif est de 1200 équivalent temps plein en 2007. S'agissant du nombre de visites d'inspection, elles sont en augmentation, de 24 600 en 2002 à 30 000 en 2007. Avec 68 % de plaintes instruites, les efforts doivent être poursuivis, en veillant en particulier à améliorer les délais d'instruction.

Au total, la modernisation doit être poursuivie et le rapporteur se félicite qu'un nouveau programme de modernisation de l'inspection soit annoncé pour 2008. En revanche, si toute simplification administrative est opportune, et notamment celle envisagée pour permettre aux exploitants d'ICPE soumises au simple régime déclaratif d'adresser leur dossier à la préfecture par voie électronique, le Parlement sera attentif à l'aménagement du régime d'autorisation, envisagé par le gouvernement, qui devrait faire, selon les informations communiquées au rapporteur, l'objet de modifications législatives.

### *c) L'amélioration de la responsabilité environnementale*

Déposé au Sénat en février 2007, le projet de loi relatif à la responsabilité environnementale vise à prévenir et à réparer les dommages causés à l'environnement. Les dispositions de ce projet de loi ont un double objet :

– transposer la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention des atteintes et des dommages environnementaux ;

– mettre en œuvre les articles 3 et 4 de la Charte de l’environnement relatifs, respectivement, à la prévention des atteintes et à la réparation des dommages à l’environnement.

Les principales caractéristiques du régime prévu par la directive sont les suivantes :

– elle fixe une liste précise de dommages écologiques graves qu’il convient de prévenir ou réparer, à savoir les atteintes à l’état des sols, à celui des eaux ainsi qu’aux espèces et habitats naturels protégés ;

– elle crée un double régime de responsabilité pour l’exploitant de l’activité professionnelle en cause, qui doit prendre à ses frais les mesures de prévention ou de réparation nécessaires : un régime de responsabilité sans faute pour des activités dangereuses ; un régime de responsabilité avec faute pour les autres activités limité aux seuls dommages aux espèces et habitats naturels protégés ;

– une autorité compétente, qui prendra la forme, en France, d’une police spéciale pour la prévention et la réparation des dommages graves à l’environnement, sera chargée de veiller au respect par les exploitants de leurs obligations et de se substituer à eux dans certains cas exceptionnels.

## **2. La prévention des risques naturels**

### ***a) Les plans de 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 disposer de 5 000 PPRN approuvés pour les communes les plus exposées à un ou plusieurs risques naturels avant la fin 2005 a été atteint et, au 1<sup>er</sup> juillet 2007, plus de 5700 communes étaient dotées d’un PPRN. Un nouvel objectif de 7 000 communes couvertes par un PPRN à l’horizon 2010 a été défini par le MEDAD. 9,3 millions d’euros seront mobilisés à cette fin en 2008.

Par ailleurs, est obligatoire, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2006, l'information des acquéreurs et des locataires sur les risques naturels auxquels sont exposés les logements.

D'une manière générale, la démarche PPRN est reconnue par l'ensemble des acteurs et la légitimité de l'État dans sa conduite n'est pas contestée. Le débat local doit toutefois être amélioré avec comme priorité la réduction de la vulnérabilité. Dans cette perspective, la révision des PPRN les plus anciens et l'aboutissement des PPRN en cours permettront l'émergence d'une nouvelle génération de PPRN plus efficiente et pertinente.

### **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 de ressources extrabudgétaires, à savoir sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) créé par la loi du 2 février 1995 dite « Barnier ». La justification du recours à ce fonds tient à l'introduction d'une logique d'assurance puisque le FPRNM est alimenté, à concurrence de 4 %, par le fonds de prévention des catastrophes naturelles, lui-même alimenté par des cotisations des entreprises d'assurance.

L'utilisation des ressources du fonds « Barnier » a été progressivement élargie, notamment par la loi du 30 juillet 2003 et les lois de finances initiales pour 2004 et 2006, afin de le faire contribuer au financement non seulement de diverses dépenses afférentes aux études préalables à l'élaboration des PPRN, mais également aux expropriations, acquisitions et travaux de prévention des risques naturels, le cas échéant au bénéfice de la politique de l'eau et à la prévention des inondations.

L'article 32 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a porté la limite des crédits mobilisés de 33 à 55 millions d'euros par an et plafonné le taux maximum d'intervention du FPRNM. Le dispositif, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2012, ne s'applique qu'au territoire des communes où existe un PPRN prescrit ou approuvé et ne concerne que les dépenses engagées par l'État avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

### **MONTANT ET RÉPARTITION DES CRÉDITS AFFECTÉS À L'ÉLABORATION DES PPRN**

*(en milliers d'euros)*

<b>Année</b>	<b>Budget MEDD</b>	<b>Autres crédits État</b>	<b>FPRNM</b>	<b>Total</b>
2002	7 297	457	8 937	16 234
2003	5 318	330	6 120	11 438
2004	4 645	0	5 738	10 481
2005	6 985	550	7 342	14 877
2006	3 237	1 034	12 394	16 665
2007 (prévisions)	2 681	1 082	11 492	15 255
2008 (prévisions)	3 167	1 000	12 500	16 667

Source : MEDAD, réponse au questionnaire budgétaire.

S'il présente des avantages incontestables pour la politique de prévention des risques naturels, le recours ainsi élargi au FPRNM soulève cependant un certain nombre d'interrogations :

– de principe : les ressources du fonds devraient venir en complément des ressources budgétaires, sans s'y substituer ; or, s'agissant, par exemple, de l'élaboration des PPRN, les crédits

budgétaires ont eu tendance à être réduits au fur et à mesure qu'augmentait la contribution du fonds ;

– d'ordre pratique : qu'advient-il lorsque le fonds, dont les ressources ne sont pas inépuisables, sera asséché ? À cet égard, selon les informations recueillies par le rapporteur, en 2007, la situation financière tendue du FPRNM a d'ores et déjà entraîné une contraction de ses dépenses, en ce qui concerne notamment sa contribution à l'élaboration des plans.

Globalement considérées, ses ressources annuelles s'élèvent à 50 millions d'euros alors que les besoins pour les cinq prochaines années sont estimés à plus de 150 millions d'euros par an. En 2007, 107 millions d'euros seront dépensés pour des besoins estimés à 130 millions, ce qui assèche la trésorerie du fonds et oblige à reporter des dépenses sur 2008. Ainsi que l'a indiqué la secrétaire d'État chargée de l'écologie, lors de son audition par la commission des affaires économiques le 17 octobre dernier, « le ministère étudie les moyens par lesquels il pourrait augmenter les ressources de ce fonds, en mettant par exemple à profit la réforme du dispositif relatif aux catastrophes naturelles, actuellement en discussion. »

De fait, pour maintenir les moyens d'intervention du fonds, il conviendrait à tout le moins d'augmenter le taux de prélèvement sur le Fonds « catastrophes naturelles »...

### ***b) La prévention du risque sismique***

Le gouvernement a engagé 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. En 2008, les crédits consacrés à ce risque s'élèveront à 3,4 millions d'euros, le plan séisme « Antilles » étant renforcé.

### ***c) Le renforcement de la prévention des crues et des inondations***

La protection des personnes et des biens contre les inondations est la première priorité de la politique de l'eau. Sur les 89,76 millions d'euros d'autorisations d'engagement et les 87,64 millions d'euros de crédits de paiement dévolus à cette politique pour 2008, plus de la moitié des crédits sont réservés aux inondations.

La relance de la politique de lutte contre les inondations, décidée par le conseil des ministres du 12 juillet 2006, met en œuvre les instruments suivants :

– une information préventive, sous forme d'atlas des zones inondables, qui a permis de dénombrer plus de 5,5 millions de résidents dans ces zones ;

– une information précoce au moyen d'une carte de « vigilance crue » en ligne sur Internet ([www.vigicrues.ecologie.gouv.fr](http://www.vigicrues.ecologie.gouv.fr)), accessible simultanément au public, aux maires des 6 000 communes inondables et aux autorités publiques ;

– la systématisation du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, dont la réglementation a été rénovée par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;

– les plans d'action pour les « grands fleuves » (Loire, Rhône, Meuse, Seine et Garonne) visant à limiter les conséquences des grandes inondations à l'échelle des grandes métropoles, et notamment Paris, Lyon, Toulouse, Orléans et Tours ;

– les programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations (PAPI) par bassins versants. Sélectionnés à la suite de l'appel à projets lancé en 2002, ces programmes couvrent 42 bassins et près d'un quart du territoire. En 2007, 15 nouveaux PAPI ont été retenus pour un montant évalué à 517 millions d'euros, dont 142 millions d'euros de participation de l'État. La liste des PAPI est appelée à s'élargir, compte tenu, notamment, de la mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation dont l'adoption est prévue en 2008. Les dispositions de cette directive rendront également nécessaires l'actualisation des plans grands fleuves et celle de la cartographie des risques d'inondation.

## **B.— LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS**

La maîtrise des effets des substances et produits chimiques sur l'environnement et la santé suppose, en amont, d'en évaluer la dangerosité et l'impact puis de définir et mettre en œuvre, le cas échéant, des mesures d'interdiction ou de restriction d'usage de certaines substances.

### **1. REACH, un encadrement réglementaire ambitieux pour les produits chimiques**

Avec l'entrée en vigueur du règlement REACH (en Registre, Évaluation, et Autorisation des substances CHimiques), le 1<sup>er</sup> juin 2007, l'Europe s'est dotée d'une réglementation ambitieuse sur les substances chimiques pour « *assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement (...) tout en améliorant la compétitivité et l'innovation* » (article 1<sup>er</sup> du règlement CE n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006). Proposé en octobre 2003 par la Commission, le projet de règlement a fait l'objet d'une très large consultation préalable et a donné lieu à plusieurs études d'impact réalisées par la Commission, les États membres et l'industrie.

Le principal objectif de REACH est de combler le déficit de connaissances des risques environnementaux et sanitaires pouvant résulter de la production et de l'utilisation des substances chimiques. Il couvre le contrôle de la fabrication, de l'importation, de la mise sur le marché et de l'utilisation des substances chimiques. Visant les substances en tant que telles comme celles présentes dans les préparations, il introduit trois nouveautés :

1. Une nouvelle procédure, l'enregistrement. Dans les onze années suivant l'entrée en vigueur de ce règlement, 30 000 substances (sur les 100 000 existantes sur le marché communautaire), qui représentent la très vaste majorité des tonnages produits et mis sur le marché, seront ainsi enregistrées auprès de l'Agence européenne des produits chimiques. Auparavant, seules les substances mises sur le marché après 1981 faisaient l'objet d'une notification préalable. Désormais, c'est aux producteurs de substances et non plus aux autorités publiques de prouver que les risques liés aux substances qu'ils produisent sont valablement maîtrisés : c'est le renversement de la charge de la preuve. Aucune substance soumise à enregistrement ne peut être fabriquée ni importée si elle n'a pas été enregistrée.

2. Un nouvel outil de gestion des risques, l'autorisation.

3. Une nouvelle structure, l'Agence européenne des produits chimiques, basée à Helsinki, en charge des aspects scientifiques, techniques et administratifs lié au fonctionnement du dispositif.

Outre l'enregistrement, le dispositif est organisé autour de trois autres procédures :

1. L'évaluation des dossiers d'enregistrement et des substances afin de s'assurer que les industriels respectent leurs obligations ;

2. L'autorisation : certaines substances « extrêmement préoccupantes » sont soumises à autorisation préalable avant leur commercialisation afin de limiter les risques pour l'homme et l'environnement. Il s'agit des substances cancérigènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction (CMR) de catégorie 1 et 2 ; persistantes, bioaccumulables et toxique (PBT) ou très persistantes et très bioaccumulables (vPvB) ; possédant des propriétés perturbant le système endocrinien ou pour lesquelles il est scientifiquement prouvé qu'elles peuvent avoir des effets graves sur la santé humaine ou l'environnement.

Aucune substance soumise à cette procédure ne peut être utilisée si elle n'a pas fait l'objet d'une autorisation spécifique ;

3. La restriction : permettant aux autorités nationales ou à la Commission d'intervenir pour proposer des mesures de gestion des risques sur toute substance, y compris celles qui ont passé le cap de l'enregistrement, la restriction constitue le filet de sécurité du système. Elle peut permettre l'interdiction pure et simple d'une substance sur le marché européen.

En vue de faciliter la diffusion de l'information relative à REACH auprès des entreprises et d'accompagner la mise en œuvre de ce règlement, le MEDAD a créé, en 2007, un service national d'assistance qui relève du bureau d'évaluation des risques des produits et agents chimiques (BERPC). Il s'agit d'une structure commune à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et à l'Institut National de Recherche et de Sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS). L'activité de ce

service va s'intensifier, avec la phase de pré-enregistrement des substances chimiques qui s'étend sur toute l'année 2008. Le BERPC est également l'opérateur scientifique qui réalisera des évaluations au niveau national. Il bénéficiera, en 2008, d'un montant de crédits d'1,2 millions d'euros pour mener à bien ses missions.

En outre, afin de préparer les acteurs économiques à la mise en place de REACH, le ministère en charge de l'industrie a lancé à compter de 2006, en partenariat avec l'Union des industries chimiques, une action de formation qui concerne près de 800 PME.

Par ailleurs, la mise en œuvre de REACH rend nécessaire, au niveau national, un renforcement des contrôles qui incombent aux services de l'État, et notamment de l'inspection des installations classées, qui s'attachera tout particulièrement, en 2008, au contrôle de la réglementation sur les produits biocides et à celui des fluides frigorigènes.

## **2. La réduction des pollutions des eaux et des sols**

### *a) La pollution par les nitrates*

Les teneurs en nitrate dans les eaux sont en constante augmentation, en France, depuis une trentaine d'années. Cette dégradation des eaux est la conséquence majoritairement des pratiques agricoles mises en œuvre tant en matière de fertilisation azotée que d'aménagement de l'espace. Elle résulte parfois également des rejets domestiques mal maîtrisés.

Depuis une quinzaine d'années, de nombreuses actions ont été entreprises auprès des producteurs agricoles pour les inciter à mieux gérer les apports d'engrais.

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. La directive « nitrates » de 1991 a fixé un taux maximum de nitrates de 50 mg/litre et imposé une mesure des concentrations de nitrate dans les zones sensibles tous les quatre ans. La France a déployé un réseau de mesures de 4 500 points, dont 1 500 points pour les eaux de surface. Les résultats 2007 ont été réactualisés à partir des résultats définitifs de la quatrième campagne de surveillance des teneurs en nitrates qui s'est déroulée du 1<sup>er</sup> octobre 2004 au 30 septembre 2005. Conformément à la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau qui impose d'atteindre le bon état des eaux en 2015, la cible est 0 % en 2015.

### TENEUR EN NITRATES DES EAUX

	Unité	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Prévision PAP 2007	2007 Prévision actualisée	2008 Prévision	2011 Cible
Taux de non-conformité des points du réseau nitrates	%	9,2	9,2	9,2	9,2	8,8	6
-dont eaux de surface	%	1,5	1,5	1,5	1	1	0
-dont eaux souterraines	%	14,7	14,7	14,7	14	14	7,5

Source : mission écologie, développement et aménagement durables, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008.

Les actions auprès des agriculteurs combinent la mise en œuvre de la directive nitrates associée aux aides financières du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole visant à mieux stocker et mieux épandre les effluents d'élevages et à des actions de conseils.

Elles ont été complétées à partir de 2005 par la mise en place d'un outil financier qui s'appuie sur la conditionnalité au respect des règles environnementales du versement des aides attribuées au titre de la politique agricole commune (PAC). Cet outil renforce le respect par tous les agriculteurs situés en zones vulnérables des obligations issues de la directive nitrates. De plus, il rend obligatoire la mise en place de bandes enherbées le long des cours d'eau en y consacrant une partie du gel obligatoire des terres. Ces bandes enherbées sur lesquelles aucun apport d'engrais n'est désormais possible constituent un frein efficace au transfert de ces intrants vers les cours d'eau.

Toutefois, l'ensemble de ces actions s'avère insuffisant dès lors que l'enjeu est de restaurer la qualité d'une eau particulièrement dégradée. C'est la raison pour laquelle la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a prévu un nouveau dispositif, applicable sur les aires d'alimentation des captages qui permet, à l'issue d'une période où des aides financières sont apportées aux agriculteurs volontaires pour modifier leurs pratiques, de rendre obligatoire un changement de pratiques comme le plafonnement des apports d'azote ou la couverture des sols. Ce dispositif vise à concentrer les efforts sur des territoires limités en surface mais dont l'enjeu environnemental est majeur.

Ainsi, l'objectif de la directive cadre sur l'eau pourra être atteint dans les délais. En revanche, concernant plus spécifiquement la Bretagne, le 27 juin dernier, la Commission européenne a pris la décision de principe de saisir la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) pour le non-respect des teneurs maximales en azote prévues par la directive de 1975 relative aux eaux

superficielles destinées à la consommation humaine, dans neuf bassins versants en Bretagne.

Condamnée une première fois en 2001 pour manquement aux dispositions de la directive de 1975, la France était dès lors sous la menace d'une très forte amende et de lourdes astreintes journalières.

À la suite de l'engagement du gouvernement, et de l'ensemble des acteurs concernés, de mettre en œuvre un plan d'action visant à rétablir la conformité des captages les plus pollués, la Commission européenne a cependant suspendu, en septembre 2007, la saisine de la CJCE. À cet égard, le rapporteur souhaite que les mesures prises par le gouvernement, combinées à une réaction positive des agriculteurs, constituent la base de pratiques agricoles durables en Bretagne et permettent d'assurer la conformité à la législation communautaire à long terme. Du point de vue financier, selon les informations recueillies par le rapporteur, l'ensemble des aides accordées aux exploitants représente une intervention financière de l'État de près de 86 millions d'euros pour les neuf bassins versants jusqu'en 2012.

#### ***b) Les eaux résiduaires urbaines***

La France se trouve également dans une position délicate en ce qui concerne le non-respect de la directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines (ERU), c'est-à-dire le traitement des eaux usées. Trois échéances ont été fixées par cette directive :

– échéance 1998 : rejets des stations d'épuration en agglomérations de + 10 000 équivalent-habitant (EH) en zones sensibles,

– échéance 2000 : rejets des stations d'épuration en agglomérations de + 15 000 EH en zones normales,

– échéance 2005 : toutes les autres agglomérations.

Ainsi que le rappellent deux rapports du Sénat, « *Changer de méthode ou payer : un an après, la France face au droit communautaire de l'environnement* »<sup>(1)</sup> et « *Politique de l'eau : la France au milieu du gué* »<sup>(2)</sup>, le contentieux actuel résulte :

– de l'insuffisante désignation comme zones sensibles à l'eutrophisation de certaines zones des bassins de Seine-Normandie, Artois-Picardie, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse ;

– de l'absence de mise aux normes des stations d'épuration de près d'une centaine d'agglomérations, dont l'échéance était fixée au 31 décembre 1998, auxquelles s'ajoutent celles de plus de 10 000 équivalents habitants et situées dans

---

(1) Rapport d'information N°332 (2006-2007) de Mme Fabienne Keller, juin 2007.

(2) Rapport d'information N°352 (2006-2007) de Mme Fabienne Keller, juin 2007.

les zones reconnues comme eutrophiques ou susceptibles de le devenir à brève échéance.

La France a été condamnée le 23 septembre 2004 par la Cour de Justice des Communautés européennes à ce double titre. 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 total de cette échéance. Les retards importants pourront à terme donner lieu à la condamnation de la France au paiement de très lourdes astreintes, estimées de l'ordre de 300 à 400 millions d'euros.

La Commission a également engagé, contre la France, en juillet 2004, un précontentieux portant sur le retard de mise en conformité des agglomérations soumises à l'échéance du 31 décembre 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.

**RETRAITEMENT DES EAUX USÉES : TAUX DE RÉALISATION DE LA MISE EN CONFORMITÉ AVEC LA DIRECTIVE ERU**

	<b>2005 Réalisation</b>	<b>2006 Réalisation</b>	<b>2007 Prévision PAP 2007</b>	<b>2007 Prévision actualisée</b>	<b>2008 Prévision</b>	<b>2011 Cible</b>
Taux de conformité aux normes européennes en équipement des stations d'épuration : stations en agglomérations de + de 10 000 EH en zones sensibles	73 %	79,6 %	93 %	91 %	94 %	100 %
Taux de conformité aux normes européennes en équipement des stations d'épuration : stations en agglomérations de + de 15 000 EH en zones normales	81 %	nd	91 %	91 %	91 %	96 %
Taux de conformité aux normes européennes en équipement de stations d'épuration : stations en autres agglomérations de + de 2 000 EH	83 %	nd	90 %	90 %	90 %	95 %

*Source* : mission écologie, développement et aménagement durables, projets annuels de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008.

Une des difficultés de ce dossier provient du fait que si l'État est responsable devant les autorités communautaires, ce sont les collectivités territoriales (les communes et leurs groupements) qui sont compétentes en matière d'assainissement. Aussi, ainsi que le souligne le rapport du Sénat précité sur la politique de l'eau, les responsabilités sont partagées. Pour autant, souscrivant aux

propos du rapporteur du Sénat, votre rapporteur estime qu'il serait inopportun que l'État reporte la charge financière d'une éventuelle condamnation pécuniaire sur les collectivités locales.

Il convient, en revanche, de les inciter plus fortement à effectuer les travaux nécessaires au travers des financements proposés par les agences de l'eau, quitte à faire procéder à des travaux d'office, ainsi que les préfets y ont été invités par le gouvernement. Quoiqu'il en soit, il n'est pas certain que l'État parvienne à négocier avec la Commission européenne un délai supplémentaire – jusqu'en 2012 – qui semble pourtant être incompressible, selon les informations recueillies par le rapporteur, pour se mettre en conformité au regard des échéances 1998 et 2000.

Le gouvernement devrait présenter prochainement un plan d'action d'ordre réglementaire et financier destiné à rattraper le retard. L'objectif est de disposer, d'ici la fin 2007, des arrêtés de mise en demeure, des contrats signés avec les financeurs et des calendriers précis des opérations, pour toutes les agglomérations qui restent en non-conformité et dont les travaux ne sont pas en cours.

### *c) Le plan de réduction des pesticides*

Susceptible d'engendrer des risques directs ou indirects pour l'homme et les écosystèmes, l'utilisation des pesticides constitue aujourd'hui un enjeu de société majeur attesté par les résultats de l'expertise scientifique, présentée fin 2005, par l'INRA et le CEMAGREF.

Les éléments disponibles montrent :

- une contamination préoccupante et généralisée des eaux par les pesticides mise en avant par les bilans réalisés par l'institut français de l'environnement (IFEN) ;

- la présence détectée de certains pesticides dans d'autres compartiments de l'environnement : l'air ou bien les sols, avec, par exemple, une rémanence forte d'organochlorés interdits depuis plus de dix ans dans les Antilles françaises ; le rapporteur se réjouit, à cet égard, que cette pollution affectant précisément les Antilles puisse faire l'objet d'un suivi ainsi que l'a décidé la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 17 octobre dernier ;

- des effets potentiels sur la santé humaine, au travers d'études épidémiologiques, qui peuvent être chroniques (avec par exemple des malformations congénitales, des cancers, des lymphomes), ou bien aigus, mais sans qu'il soit systématiquement possible de prouver le lien de causalité.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont publié le 28 juin 2006, un plan interministériel destiné à réduire les risques que l'utilisation des pesticides (phytosanitaires et biocides) peut générer sur la santé (notamment celle des

utilisateurs) et l'environnement. Ce plan s'inscrit dans le cadre du plan national santé environnement. Il prévoit la réduction de 50 % des quantités vendues de substances actives les plus dangereuses et comprend une cinquantaine d'actions visant notamment à :

- améliorer les procédures d'évaluation des produits et la gestion des risques liés à la distribution et à l'utilisation des produits phytosanitaires précédemment examinées (cf. REACH) ;

- encourager les pratiques et systèmes de production qui emploient moins de pesticides, par l'acquisition et la diffusion de références techniques et par des incitations financières ;

- renforcer la formation des professionnels, distributeurs ou applicateurs agréés de produits phytosanitaires en améliorant la formation initiale et continue de ces acteurs ;

- renforcer la connaissance par l'observatoire des résidus de pesticides ([www.observatoire-pesticides.gouv.fr](http://www.observatoire-pesticides.gouv.fr)), par des études épidémiologiques et le développement de programmes de recherche.

La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques permet la mise en œuvre de plusieurs des actions précitées : habilitation de certains agents de la police de l'eau à effectuer des contrôles sur l'utilisation de ces produits, mise en place de plans d'action de lutte contre les pollutions dans les aires d'alimentation des captages en eau potable, traçabilité des ventes de produits sur le territoire, renforcement de l'encadrement des publicités en matière de pesticides, simplification des procédures d'autorisation de mise sur le marché pour les produits naturels, renforcement des exigences environnementales pour les pulvérisateurs (neufs ou en service), instauration d'une redevance sur les produits phytosanitaires en substitution de l'actuelle taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Une étude est engagée pour mettre en place les conditions nécessaires au développement d'une agriculture utilisant moins de pesticides. À cet effet, l'INRA a été mandaté pour étudier différents scénarios permettant de réduire l'utilisation des pesticides par grand système de production et mettre en place un référentiel harmonisé d'acquisition de références techniques. Cette étude, dont les résultats sont attendus d'ici trois ans, sera cofinancée par le MEDAD et le Ministère de l'agriculture et de la pêche.

En outre, les IXèmes programmes d'intervention des agences de l'eau doivent permettre de financer des actions préventives, à travers notamment le financement de mesures agro-environnementales.

Enfin, au niveau européen, la commission a présenté en juillet 2006 une stratégie visant une utilisation plus durable des pesticides. Les discussions actuellement en cours au sein du Conseil et du Parlement portent sur des projets de

textes concernant : la mise sur le marché des produits (règlement), les conditions de leur utilisation (directive cadre) et des exigences en matière de statistiques sur les ventes et les utilisations (règlement). Selon les informations recueillies par le rapporteur, ces textes pourraient être adoptés au cours du second semestre 2008, sous la présidence française.

#### ***d) Le plan national d'actions contre les PCB***

Plus connus sous le nom de pyralène, les polychlorobiphényles ou PCB sont des substances peu biodégradables et persistent en conséquence dans l'environnement malgré leur retrait du marché au cours des années 1980. Elles s'accumulent dans les organismes vivants, sur les matières en suspension et les sédiments dans les canaux et les cours d'eau.

Trois bassins sont particulièrement contaminés par des pollutions qui sont essentiellement d'origine historique : Artois-Picardie, Rhône-Méditerranée et Seine-Normandie. En effet, conformément à la directive européenne 96/99/CE du 16 septembre 1996, le décret du 18 janvier 2001 a prévu un plan d'élimination des PCB, à partir du recensement des appareils contenant ces substances, qui parviendra à terme en 2010.

L'Union européenne a récemment adopté les normes recommandées par l'Organisation mondiale de la santé, concernant les concentrations maximales admises en PCB dans les poissons destinés à la consommation humaine, en vigueur depuis le 4 novembre 2006. Le dépassement de ces normes mis en évidence dans la chair de poissons pêchés dans la Somme et dans le Rhône a conduit les préfets des départements concernés à prendre des arrêtés d'interdiction de consommation et de commercialisation des poissons pêchés dans les zones polluées de ces fleuves.

Le plan national d'actions en faveur de la réduction des PCB prévoit :

- d'améliorer la connaissance et la surveillance des zones et des espèces contaminées ;

- d'intensifier la réduction des rejets dans les eaux : le plan de décontamination et d'élimination des appareils contenant ces substances, qui fait l'objet d'un suivi par l'ADEME, sera renforcé dans les prochains mois ;

- d'émettre des recommandations pour la consommation des poissons ;

- d'accompagner les pêcheurs professionnels.

Le rapporteur se réjouit que l'étude de cette pollution donne lieu à la constitution d'une mission d'information, ainsi que l'a décidé la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 10 octobre dernier.

## C.— LA RÉDUCTION ET LE RECYCLAGE DES DÉCHETS

« *Faire participer les Français à la gestion des déchets* », tel est le principe qui inspire, depuis 2005, la politique de gestion des déchets. Il s'agit bel et bien de les rendre acteurs et non simples consommateurs d'un service qu'ils rémunèrent d'ailleurs en partie. La politique de gestion des déchets vise donc à réduire la production de déchets, à développer le recyclage par la création de filières de traitements de produits en fin de vie et à maîtriser les impacts du traitement des déchets sur l'environnement.

### 1. La réduction de la production de déchets ménagers

La production de déchets ménagers s'élève aujourd'hui à près de 360 kg par an et par personne, soit un kilo par jour, dont 80 % – soit 290 kg – sont mis en décharge ou incinérés. Pour satisfaire l'ambitieux objectif visant à stabiliser d'ici 2008 la production de déchets en France et à réduire de 15 % les tonnes de déchets ménagers incinérés ou mis en décharge d'ici 2010, la politique mise en œuvre s'appuie fortement sur les actions menées par l'ADEME, et en particulier :

- le soutien à l'embauche par les collectivités locales de chargés de mission prévention ;

- une campagne de communication sur le thème de la prévention de la production de déchets destinée aux ménages et aux entreprises ;

- le développement du 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, et à valoriser les déchets organiques.

### 2. Le développement du recyclage

En aval de la production de déchets, il s'agit de développer la collecte sélective et le recyclage par la création de filières de traitements de produits en fin de vie. Impulsée par la loi du 13 juillet 1992, la politique publique s'est ainsi traduite par la création de véritables filières industrielles, en application notamment d'une série de directives européennes.

À la suite de la mise en place de la filière des emballages ménagers en 1992, nombre d'autres ont été progressivement organisées par le ministère : piles et accumulateurs en 2001 (décret n° 99-374 du 12 mai 1999), pneumatiques usagés en 2004 (décret n° 2002-1563 du 24 décembre 2002), véhicules hors d'usage en 2006 (décret n° 2003-727 du 1<sup>er</sup> août 2003), déchets issus des équipements électriques et électroniques en 2006 (décret n° 2005-829 du 20 juillet 2005), déchets d'imprimés non sollicités en 2007 (décret n° 2006-239 du 1<sup>er</sup> mars 2006). En outre, selon les informations recueillies par le rapporteur, les textes

réglementaires relatifs à la mise en place d'une filière de soutien au tri des textiles usagés sont en cours d'élaboration.

De plus, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les départements doivent désormais élaborer un plan départemental d'élimination des déchets ménagers qui fixe les objectifs respectifs pour chaque filière de recyclage en tenant compte « des moyens économiques et financiers nécessaires à leur mise en œuvre » (article L. 541-14 du code de l'environnement).

En pratique, la part de déchets relevant de la collecte sélective a doublé entre 1996 et 2002 et représente, en 2004, 13 % du total du tonnage collecté. Dès l'année 2000, plus de 60 % de la population était desservie par ce mode de collecte des ordures ménagères contre 30 % en 1998, avec bien évidemment une prédominance en milieu urbain ou semi-urbain. En 2005, 70 % des ménages bénéficiant d'une telle offre de collecte triaient leurs déchets. Le mode de collecte (porte à porte, apport volontaire) semble néanmoins avoir un impact sur la pratique du tri.

Selon les données communiquées par l'ADEME, l'évaluation du fonctionnement des différentes filières est globalement positive après une mise en place laborieuse pour certaines d'entre elles. 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, le dispositif permet d'assurer la reprise de la quasi-totalité d'entre eux (en 2004, plus de 340 000 tonnes de pneumatiques ont été mises sur le marché national et 308 000 tonnes recyclées par la filière, soit l'équivalent de 90 % de la mise sur le marché). Si la constitution de nouveaux dépôts a cessé, le stock de 250 000 tonnes de pneumatiques usagés abandonnés a néanmoins rendu nécessaire la mise en œuvre d'un programme de résorption des dépôts existants.

Toujours en 2004, le tonnage de piles et accumulateurs recyclé est équivalent à celui mis sur le marché : 874 millions de piles et 78 millions d'accumulateurs, soit au total 195 800 tonnes de produits. Enfin, en métropole, près de 242 000 tonnes d'huiles usagées ont été collectées, soit l'équivalent de 85 % des mises sur le marché.

### COLLECTE SÉLECTIVE ET RECYCLAGE DES DÉCHETS

	Unité	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Prévision PAP 2007	2007 Prévision actualisée	2008 Prévision	2010 Cible
Taux de recyclage des déchets d'emballage	%	53.3	disponible en mai 2008	54	54	55	57
Taux de collecte sélective de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers	%	-	nd	24	24	28	35

Source : mission écologie, développement et aménagement durables, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008.

Le conseil national des déchets ayant cependant souligné l'insuffisance de l'information relative aux coûts de la collecte, il convient de se poser la question du financement de la collecte sélective et du coût du recyclage. Il serait en particulier utile de pouvoir isoler les coûts de collecte et leur répartition entre les différents acteurs concernés (ménages, collectivités locales et leurs groupements, filières, État).

Globalement considérée, la dépense nationale courante de gestion des déchets, qui s'élève, selon l'IFEN, à 9,5 milliards d'euros en 2004, est financée à hauteur de 59 % (soit 5,2 milliards d'euros) par les ménages et les collectivités. La taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères couvrent 86 % de cette dépense. Mais, avec un produit de 3,8 milliards d'euros en 2004, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) demeure le mode de financement privilégié du service. À cet égard, le tri sélectif des déchets par les ménages recèle sans doute une marge de progression importante contenue dans le mode de financement de l'enlèvement des ordures ménagères. **Le paiement d'une redevance pour service rendu selon le poids de déchets produits par chaque foyer serait ainsi beaucoup plus incitatif et responsabilisant que la TEOM basée sur la seule valeur locative du logement.**

Si l'on peut s'interroger quant au mode de financement et au coût économique de la collecte sélective et des filières, en revanche, au regard des impacts environnementaux, les bénéfiques, bien que non marchands, sont tels qu'ils justifient des coûts techniques importants. Le recyclage est donc préférable au stockage et à l'incinération. Ceci étant, les efforts engagés pour mieux maîtriser les impacts du traitement traditionnel des déchets doivent être poursuivis.

### **3. La maîtrise des impacts du traitement des déchets**

La majorité des déchets collectés sont stockés ou incinérés, respectivement 38 % et 43 % des quantités collectées en 2004, alors même que le nombre d'installations de traitement a diminué. Les contraintes environnementales et technico-économiques ont eu pour effet d'augmenter la capacité unitaire des équipements : c'est ainsi qu'il y avait 300 incinérateurs en France, en 1997, contre 134 aujourd'hui. À ces derniers, s'ajoutent 312 installations de stockage. Le parc de déchetteries regroupe quant à lui 3 454 équipements.

Depuis les années 1990, la réglementation des installations d'incinération de déchets a évolué sous l'impulsion de directives européennes 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° 2000/76 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 co-incinération 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 co-incinération de déchets dangereux.

La mise en conformité des usines d'incinération est désormais achevée et, depuis la fin de l'année 2005, l'ensemble d'entre elles respectent les normes d'émission en vigueur, celles qui n'étaient pas aux normes ayant du reste été fermées par voie administrative. Eu égard à la vive sensibilité du public sur cette question, le rapporteur recommande la plus grande fermeté face aux exploitants contrevenants, qu'il s'agisse des installations d'incinération ou de stockage.

De fait, 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 du 1<sup>er</sup> juillet 2002, des progrès importants ont été réalisés grâce à l'action conjuguée des services de l'État et des élus locaux. Celle-ci a été intensifiée en 2006, si bien que le nombre de décharges non autorisées a décliné de 942, en septembre 2004, à 414 en juillet 2006. La cinquantaine de sites existant encore à la mi-septembre 2007 – dont près de la moitié se trouvent aux Antilles et en Guyane – devraient cependant être fermés dans les prochains mois, selon les informations recueillies par le rapporteur.

### **D.— LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET DE LA RADIOPROTECTION**

Antérieurement rattachée à la mission « développement et régulation économiques », l'action « contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » relève, dans le projet de loi de finances pour 2008, du programme « protection de l'environnement et prévention des risques », dont elle mobilise 9,56 % des crédits. Avec un montant de 43,3 millions d'euros en crédits de paiement et de 43,6 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2008 contre respectivement

37,3 millions d'euros et 37,1 millions d'euros en 2007, ces crédits sont globalement en hausse de 16 %.

La loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire modernise l'ensemble du droit applicable aux activités nucléaires.

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 et dont le fonctionnement est financé par l'État et les collectivités territoriales, ainsi que celui des comités d'hygiène et de sécurité des entreprises nucléaires.

En outre, elle crée l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) qui assure, au nom de l'État, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour protéger les travailleurs, les patients, le public et l'environnement des risques liés aux activités nucléaires.

L'Autorité de sûreté nucléaire, autorité administrative indépendante composée de cinq membres (trois dont le président désignés par le Président de la République, les deux autres respectivement par les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat), s'est ainsi substituée 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. Par ses actions de réglementation, d'autorisation et d'inspection, l'ASN contribue à limiter et à prévenir les risques de nuisances dus aux activités nucléaires.

En 2006, elle a effectué 740 inspections dans le domaine des INB et du transport de matières radioactives. C'est ainsi qu'elle contrôle :

- l'un des parcs d'installations et d'activités nucléaires les plus importants et des plus diversifiés au monde, qui regroupe notamment un ensemble standardisé de réacteurs, l'ensemble des installations du cycle du combustible, des installations de recherche ou des usines quasiment uniques ;

- plusieurs milliers d'installations ou d'activités où sont utilisées des sources de rayonnements ionisants à des fins médicales, industrielles ou de recherche ;

- le transport des matières radioactives, pour lesquelles plusieurs centaines de milliers d'expéditions sont réalisées annuellement sur le territoire national.

L'ASN est également chargée de la veille en radioprotection, ce qui la conduit, avec l'appui de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), à organiser la surveillance radiologique de l'environnement et la surveillance des expositions des travailleurs et de la population aux rayonnements ionisants, en particulier les expositions médicales et les expositions au radon.

Au surplus, l'ASN contribue à l'information du public. Pour permettre à chacun de se faire une opinion sur les risques liés aux activités nucléaires et de participer aux processus de décision, l'ASN conduit une politique d'information du public. Ainsi l'ensemble des lettres adressées aux exploitants d'installations nucléaires de base (INB) à la suite des inspections réalisées par l'ASN est publié sur son site Internet ; il en va de même du « rapport sur la sûreté nucléaire et la radioprotection en France » qu'elle doit présenter chaque année. En 2008, ce rapport sera présenté au Parlement ainsi que le prévoit la loi de 2006. Dans le contexte spécifique du nucléaire en France, marqué par une présence forte de l'État (ministères, exploitants nucléaires, opérateurs publics divers, etc.), l'institution d'une instance spécifique et autonome de contrôle du nucléaire civil constitue un réel progrès.

2008 sera l'année de la montée en puissance des dispositifs issus de la loi de 2006, qu'il s'agisse des CLI ou de l'ASN, dont les effectifs provenant de l'ancienne direction générale à la sûreté nucléaire et à la radioprotection sont renforcés.

## **II.— LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ DEVIENT UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE**

Avec un montant de 226,7 millions d'euros de crédits de paiement et de 224,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement, les moyens affectés à la gestion des milieux et à la biodiversité mobilisent près de la moitié des crédits du programme (49,1 %). Ils sont en nette augmentation par rapport à la loi de finances pour 2007 (187,6 millions d'euros en crédits de paiement et 199,5 millions d'euros en autorisations d'engagement), soit une hausse de 20,8 % en crédits de paiement et de 12,4 % en autorisations d'engagement.

Le rapporteur se réjouit que, pour la deuxième année consécutive, la politique de la nature et des paysages bénéficie d'une hausse conséquente de crédits en vue de poursuivre la mise en œuvre de mesures protégeant les espaces sensibles et de dessiner une trame écologique et paysagère, conformément à la Stratégie nationale pour la biodiversité et la Convention européenne du paysage, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006.

Trois priorités émergent pour l'année 2008 : l'application de la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, la montée en puissance du réseau Natura 2000, la préservation du bon état écologique de l'eau.

### **A.— LA PROTECTION PRIVILÉGIÉE DE CERTAINS ESPACES**

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 en vue de dessiner une trame paysagère et écologique.

## **1. La mise en œuvre de la loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux**

### *a) La réforme des parcs naturels nationaux*

Malgré la réussite des sept premiers parcs nationaux (Vanoise, Port-Cros, Pyrénées Occidentales, Cévennes, Écrins, Mercantour, Guadeloupe)<sup>(1)</sup>, la politique des parcs nationaux en France était marquée depuis de nombreuses années par des signes d'essoufflement : la France n'avait en effet pu créer de nouveaux parcs nationaux depuis quinze ans, alors même que la volonté existait, notamment outre-mer.

Les parcs nationaux français présentent plusieurs originalités sur le plan international :

- une absence de maîtrise foncière par l'État ;
- une taille relativement réduite qui les rend particulièrement sensibles à ce qui se passe dans les territoires qui les environnent ;
- des paysages qui ont été influencés par le savoir-faire de sociétés traditionnelles et dont la pérennité souhaitée suppose parfois le maintien de certaines activités agricoles, pastorales ou forestières.

En effet, le législateur avait recherché, à travers la loi du 22 juillet 1960, à promouvoir un concept de « parc national à la française », en essayant notamment d'articuler le parc national avec une zone périphérique. 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>(2)</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.

---

(1) représentant plus de 369 000 hectares

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

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 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. Au surplus, des dispositions fiscales favorisent l'acceptabilité sociale des parcs.

En outre, cette loi crée une structure commune à tous les parcs nationaux, un établissement public administratif dénommé « Parcs Nationaux de France », fédérateur et prestataire de services pour les établissements publics des parcs nationaux qui restent autonomes, en vue de leur offrir un centre de ressources scientifiques, techniques et juridiques, d'animer le réseau, de coordonner et renforcer leur visibilité nationale et internationale.

#### **PARCS NATIONAUX DE FRANCE**

Parcs nationaux de France est un établissement public national à caractère administratif créé par la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux (article L. 331-29 du code de l'environnement). Placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature, il a pour mission de fédérer les établissements publics des parcs nationaux et de développer des services communs.

Les principaux travaux engagés en 2007 portent sur l'installation du conseil scientifique, une première réflexion sur la marque collective « Parcs nationaux de France » et sur les services administratifs communs, tels que la paye. L'animation des réflexions autour des chartes et des usages des parcs nationaux, ainsi que de leurs systèmes d'information constitue un autre axe du programme de travail.

En 2007, Parcs nationaux de France, dont le siège est situé à Montpellier (arrêté ministériel du 8 décembre 2006 pris en application de l'article R. 331-84 du code de l'environnement), a bénéficié d'un redéploiement des moyens au sein de l'ensemble des établissements publics de parcs nationaux. Cependant, cet établissement public devrait être composé d'une équipe de 30 personnes d'ici fin 2008, plus de la moitié des effectifs ayant été recrutés durant l'année 2007. Il dispose d'une dotation annuelle de 3 millions d'euros en fonctionnement et investissement.

Le conseil d'administration, qui a été mis en place le 5 décembre 2006, comprend 25 membres, dont les présidents des conseils d'administration et directeurs des établissements publics des parcs nationaux et deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la protection de la nature. Il est présidé par notre collègue, M. Jean-Pierre Giran, député du Var, à l'origine de la réforme de la politique des parcs nationaux.

Le contrat d'objectif de PNF doit être élaboré à compter de l'automne 2007.

Enfin, prenant en compte les spécificités de l'outre-mer, elle permet la création, attendue depuis une dizaine d'années, de deux nouveaux parcs : le « Parc national de la Réunion » et le « Parc amazonien de Guyane » respectivement créés par les décrets n° 2007-296 du 5 mars 2007 et n° 2007-266 du 27 février 2007.

Parmi les enjeux des années à venir, on peut relever :

- la montée en puissance de l'établissement public « Parcs nationaux de France », qui a été mis en place le 1er janvier 2007 ;
- la mise en place progressive des deux nouveaux établissements publics des parcs nationaux de la Guyane et de la Réunion sur la période 2007-2009 ;
- la création d'un nouveau parc national, des Calanques de Marseille et de Cassis ;
- la révision des décrets de création des sept parcs nationaux existants, conformément aux possibilités offertes par la nouvelle loi ;
- l'élaboration partenariale et l'adoption (après enquête publique) de la charte de chaque parc national, cette démarche devant être animée par la volonté de faire évoluer les relations avec les collectivités territoriales et les autres partenaires locaux. En outre, ont été signés le 24 avril 2007 les contrats d'objectifs des sept parcs nationaux historiques avec l'État, définissant les orientations et actions prioritaires pour mettre en œuvre la réforme au cours de la période 2007-2009.

En conséquence, pour la deuxième année consécutive, en vue d'accompagner la mise en œuvre de la réforme issue de la loi de 2006, les moyens budgétaires consacrés aux établissements publics des parcs nationaux et à Parcs nationaux de France augmentent pour passer de 46,7 millions d'euros de crédits de paiement en 2007 à 64 millions d'euros en crédits de paiement en 2008, soit une hausse de 37 %. Ces crédits ont pour vocation la prise en charge des dépenses de personnel et de fonctionnement des sept parcs nationaux existants, des deux parcs en cours de création, de l'établissement public fédérateur ainsi que des acquisitions, aménagements et travaux nécessaires.

#### ***b) La création de l'Agence des aires marines protégées et des parcs naturels marins***

Innovant dans le domaine de la protection des aires marines, la loi de 2006 a créé l'Agence des aires marines protégées, également dotée d'un statut d'établissement public administratif, et institué un nouvel outil de protection du milieu marin : les parcs naturels marins.

L'Agence des aires marines protégées est un établissement public national, dont le siège est fixé à Brest. L'Agence a pour mission d'apporter un appui aux politiques publiques, pour la constitution et la gestion d'un réseau d'aires marines protégées au niveau national et international. L'action de l'Agence des aires marines protégées doit permettre à la France de combler son relatif retard dans le domaine de la protection du milieu marin, de respecter les engagements pris au niveau international (mise en place d'un réseau complet et cohérent d'aires

marines protégées d'ici 2012) et de remplir ses obligations communautaires (constitution d'un réseau de sites Natura 2000 marins à l'échéance de 2008).

L'Agence anime le réseau des aires marines protégées françaises, apporte son appui technique, administratif et scientifique aux gestionnaires d'aires marines protégées et suscite des projets d'aires marines protégées afin de constituer un réseau. Au surplus, l'Agence peut se voir confier la gestion d'aires marines protégées.

La création de parcs naturels marins répond à la demande d'un outil de protection de la nature qui soit adapté à la mer et à ses acteurs et qui mette sur un pied d'égalité la protection et le développement durable, en proposant une approche intégrée et un mode de gouvernance adapté. La loi fixe ainsi trois objectifs aux parcs naturels marins : la connaissance du milieu marin, la protection de celui-ci ainsi que le développement durable des activités qui en dépendent.

Dans le cadre du plan mer de la stratégie nationale pour la biodiversité, la France s'est donné pour objectif de créer dix parcs naturels marins d'ici 2012. D'une superficie de 3 550 km<sup>2</sup>, le parc naturel marin d'Iroise, créé en mer d'Iroise par le décret n° 2007-1406 du 28 septembre 2007, est le premier d'entre eux. Il devrait s'ensuivre la création d'un deuxième parc marin en 2008 et de deux autres en 2009. Parmi ces projets, une procédure de création est d'ores et déjà lancée : le projet de parc naturel marin de la côte Vermeille.

### *c) L'évolution des parcs naturels régionaux*

La loi du 15 avril 2006 fait également évoluer le dispositif d'encadrement législatif des parcs naturels régionaux (PNR), qui sont actuellement au nombre de 45 couvrant près de 7 millions d'hectares, soit 13 % du territoire métropolitain, auxquels s'ajoutent les 674 000 hectares des parcs naturels régionaux (PNR) de Martinique et Guyane. Le dernier né des PNR est celui des Alpilles, créé en 2007.



En outre, neuf projets de classement, en cours d'étude au sein des régions, concernent 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 et la Brie et Deux Morins.

Vastes territoires habités reconnus pour leurs paysages et leur patrimoine naturel et culturel, les parcs naturels régionaux sont des représentants de la richesse et de la diversité des régions françaises, et forment une véritable infrastructure écologique de la France. 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, 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.

Le financement des parcs naturels régionaux est assuré par les régions à hauteur de 30 %, les autres collectivités locales (départements ou communes) à hauteur de 30 %, l'État (principalement le MEDAD) à hauteur de 12 %, des crédits européens à hauteur de 13 % et par des recettes propres à hauteur de 15 %. En outre, le ministère de l'écologie subventionne, à hauteur de 20 % <sup>(1)</sup>, la fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) qui joue un rôle très important dans l'animation du réseau des parcs, ainsi que, du point de vue institutionnel, dans les procédures de création.

Le décret du 2 mai 2007 permet la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006 concernant les PNR (articles L. 333-1 à L. 333-4 du code de l'environnement). Il s'agit principalement des dispositions suivantes :

- la durée de classement a été allongée de 10 ans à 12 ans pour les nouveaux classements ;
- les PNR peuvent désormais porter des schémas de cohérence territoriale (SCOT), documents d'urbanisme à l'échelle supra-communale ;
- le PNR est consulté sur les divers documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles concernant son territoire.

Afin d'accompagner ces évolutions, le ministère de l'écologie, la fédération des PNR et l'association des régions de France (ARF), se sont engagés, en mars 2007, au travers de la signature d'un document commun qui servira de fondement à un renouveau de la politique des PNR au cours des prochaines années.

Pour l'année 2008, les crédits en faveur des parcs naturels régionaux sont en augmentation par rapport à 2007, avec 8 millions d'euros en crédits de paiement contre 7,7 en 2007 et 8,3 millions d'euros en autorisations d'engagement contre 7,1 en 2007<sup>(2)</sup>.

---

(1) L'ensemble de l'aide de l'État représente 30 % du total de son budget de fonctionnement.

(2) Ces crédits incluent les montants alloués aux 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).

#### *d) La sauvegarde du parc naturel régional de Camargue*

Le rapporteur se réjouit vivement du déblocage, par le gouvernement, de l'imbroglio juridique du parc naturel régional de Camargue, dont le classement venait à échéance le 18 février 2008 et qui était menacé de disparition.

En effet, la charte de ce parc prévoyait que la structure de gestion était une fondation. Or, celle-ci s'est révélée inadéquate et s'est trouvée confrontée à d'importants dysfonctionnements d'ordre statutaire, financier et comptable.

Aussi, avait-il été décidé, en 2001, de confier à un groupement d'intérêt public (GIP) la charge de mener à bien les travaux de révision de la charte du parc de Camargue afin notamment de permettre aux propriétaires privés de participer à la structure de gestion du parc. Toutefois, le Conseil d'État, par une décision du 23 juin 2004, a estimé que seul un syndicat mixte, et non un GIP, pouvait gérer le Parc naturel régional de Camargue, en application de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

En vertu de cette loi, la structure de gestion des nouveaux parcs doit être un syndicat mixte, structure qui s'est révélée tout à fait adaptée pour tous les parcs créés après la loi. Quant aux parcs créés antérieurement, ils se sont progressivement transformés depuis 1995 : à l'occasion des différentes révisions des chartes des parcs, les collectivités territoriales concernées en ont transféré la gestion à un syndicat mixte. La loi du 14 avril 2006 a confirmé ce dispositif.

Dans cette logique, pour se mettre en conformité avec le droit positif, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le département des Bouches-du-Rhône, les communes d'Arles et des Saintes-Maries-de-la-Mer ont constitué un syndicat mixte en 2004.

Toutefois, dans un arrêt du 19 février 2007, le Conseil d'État a considéré que ce changement d'organisme gestionnaire du parc nécessitait la révision de la charte du parc dans son intégralité et que cette révision aurait dû être conduite par le précédent gestionnaire, c'est-à-dire par la fondation. Il a en conséquence annulé le décret du 9 novembre 2004 qui transférait la gestion du parc de la fondation vers le syndicat mixte créé à cet effet.

Face à cette seconde annulation, il est devenu indispensable de stabiliser et conforter la situation juridique du parc.

L'État, conformément aux dispositions du code de l'environnement et à la volonté clairement exprimée des collectivités territoriales concernées, entend confier la gestion du parc à un syndicat mixte. Toutefois, il est nécessaire de prévoir que le syndicat mixte compte des représentants des propriétaires privés : en effet, les circonstances particulières locales, notamment historiques, hydro morphologiques et foncières, font que les propriétaires fonciers privés concernés par le parc naturel régional de Camargue ont vocation à faire partie du syndicat mixte « ouvert » de gestion du parc.

Dans un tel contexte, seul le recours à la loi permet de trouver une issue rapide et juridiquement satisfaisante. Tel est l'objet du projet de loi <sup>(1)</sup>, déposé le 3 octobre dernier au Sénat, qui vise ainsi à concilier le droit commun qui veut qu'un parc naturel régional soit aménagé et géré par un syndicat mixte, le souci de ne pas remettre en cause le syndicat de gestion constitué par les collectivités territoriales et enfin, le souhait, exprimé par l'ensemble des acteurs locaux de sauver le parc et de voir des représentants des propriétaires fonciers participer aux instances délibérantes de ce syndicat mixte. L'Assemblée nationale devrait examiner ce projet de loi en novembre 2007.

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

La France compte, au 1<sup>er</sup> août 2007, 163 réserves naturelles couvrant plus de 2,8 millions d'hectares, sur terre et en mer, dont 146 réserves naturelles nationales en métropole (soit 244 964 hectares).

Quatre nouvelles réserves naturelles ont été créées en 2007 : l'îlot M'Bouzi (Mayotte), le lagon de la Réunion (Réunion), le Mont Grand-Matoury (Guyane), Chastreix-Sancy (Puy-de-Dôme) ; le périmètre de l'une d'entre elles a été étendu (Saint Pryvé-Saint-Mesmin (Loiret)) et une création supplémentaire pourrait intervenir d'ici la fin de l'année : l'étang de Saint Paul (Réunion). Une vingtaine de projets sont par ailleurs en cours d'instruction, en vue de créations dans les années 2008-2009.

Le choix des nouvelles réserves repose sur les inventaires scientifiques réalisés (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique – ZNIEFF - et zones importantes pour la conservation des oiseaux – ZICO) et tient compte des engagements pris par la France au niveau international (directives européennes "oiseaux" et "habitats-faune-flore", convention de Ramsar...). Il vise, d'une part, une meilleure couverture des habitats et des espèces protégées au niveau national et répond, d'autre part, aux besoins de protection réglementaire d'ensembles naturels remarquables.

Selon les informations recueillies par le rapporteur, la stratégie de création de nouvelles réserves naturelles fait actuellement l'objet de réflexions autour du projet de réseau écologique national. Par ailleurs, les réserves naturelles sont également un outil de protection de la « géodiversité », au sujet de laquelle le ministère a lancé, début 2007, un inventaire, qui débouchera également sur un programme de création de réserves naturelles géologiques.

Les moyens consacrés aux réserves naturelles se sont élevés, en 2007, à 14,8 millions d'euros en crédits de paiement et 15,3 millions d'euros en autorisations d'engagement. Ils atteindront, en 2008, 17,3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit une hausse de 13 % en autorisations d'engagement et de 16,8 % en crédits de paiement. L'État

---

(1) *Projet de loi N°10 Sénat (2007-2008) relatif au parc naturel régional de Camargue*

finance en priorité les dépenses nécessaires à la préservation des milieux et au respect de la réglementation, ainsi que l'association « Réserves naturelles de France » qui fédère l'ensemble des gestionnaires de réserves ; les collectivités locales intervenant pour améliorer les capacités d'accueil et de formation des réserves, ainsi que pour développer les liens entre espaces protégés.

Liés par convention avec l'État, les gestionnaires des réserves (collectivités territoriales, établissements publics, associations) doivent présenter, tous les cinq ans, un plan de gestion de la réserve qui a pour objet :

- d'effectuer un bilan du patrimoine naturel protégé,
- de déterminer et de hiérarchiser les objectifs assignés à la gestion de ce patrimoine,
- de définir les actions permettant de réaliser ces objectifs,
- d'évaluer et de programmer les moyens d'intervention nécessaires.

77 % des réserves ont d'ores et déjà un plan de gestion approuvé par l'État, après avis du Conseil national de protection de la nature et pour les plus anciennes d'entre elles, le deuxième voire troisième plan est en cours d'élaboration.

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

La protection des monuments naturels et des sites est un outil au service de la protection des paysages. Au 1er octobre 2007, la France compte 2 639 sites classés, soit environ 820 000 hectares et 4 793 sites inscrits couvrant une superficie d'environ 1 680 000 hectares.

Ces sites recouvrent des réalités très variées, la protection intéressant aussi bien des éléments isolés (arbres, rochers, lacs, cascades...), que des espaces ou ensembles paysagers, bâtis ou non, pouvant atteindre de vastes dimensions.

Le classement engendre une protection forte, dont l'objectif est de conserver les caractéristiques du site, l'esprit des lieux et de les préserver de toutes atteintes graves. Ainsi, toute modification de l'aspect ou de l'état d'un site classé est soumise à une autorisation spéciale, délivrée par le préfet ou par le ministre chargé des sites après consultation de la commission départementale des sites. Neuf sites ont été classés en 2006 : cinq sites historiques et quatre sites à caractère pittoresque.

L'inscription constitue, en revanche, un niveau de protection plus léger, qui permet à l'administration d'exercer une surveillance de l'évolution du site. Ainsi, en site inscrit, les demandes d'autorisation de travaux sont soumises à un simple avis de l'architecte des bâtiments de France. L'inscription peut intervenir pour elle-même, comme un premier niveau de reconnaissance de la valeur patrimoniale des lieux concernés dans l'attente d'un éventuel classement ultérieur,

soit en complément d'un classement, en abords du site classé ou sur des parties urbanisées qui ne peuvent être intégrées dans le périmètre de classement.

L'année 2006, année du centenaire de la loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites et monuments naturels, a été l'occasion pour le ministère de dresser un bilan de cent ans de protection des sites. Cette commémoration a également permis d'annoncer les perspectives à venir pour finaliser le réseau des sites protégés : une première liste indicative des sites restant à classer a ainsi été établie avec l'aide des directions régionales de l'environnement (DIREN) et des commissions départementales des sites.

Les sites classés et inscrits bénéficieront en 2008 d'un montant de crédits de paiement de 2,7 millions d'euros, en augmentation par rapport à 2007 (+ 28,5 %). Ces financements sont destinés, d'une part, à la poursuite du classement des sites majeurs et à l'évaluation des sites déjà classés ou inscrits, et, d'autre part, à la subvention de travaux effectués par les collectivités territoriales et, dans une moindre mesure, par les propriétaires ou les associations œuvrant dans le domaine de la restauration de sites.

Par ailleurs, les opérations « grand site » (OGS) visent à réhabiliter ceux des sites classés, qui tout en étant particulièrement prestigieux, sont sur-fréquentés et donc bien souvent dégradés. Les grands sites accueillent plus de 25 millions de visiteurs par an sur une superficie totale de 540 000 hectares. La politique des grands sites, qui s'appuie sur une démarche partenariale de projet en liaison avec les collectivités territoriales concernées, vise à :

- restaurer et assurer de manière durable les équilibres physiques et la qualité paysagère du site ;
- déterminer une politique d'entretien et de gestion pérenne ;
- susciter une structure responsable de la remise en valeur du site, puis de sa gestion ;
- veiller à ce que les mesures adoptées bénéficient au développement local des communes soutenant ces opérations.

Le programme d'actions d'une opération représente, pour les années récentes, une participation de l'État de l'ordre de 1 million d'euros en moyenne par OGS, échelonnée en général sur 4 ans. De 1989 à 2006, le ministère chargé de l'équipement, puis celui chargé de l'écologie ont ainsi financé 44 opérations pour un montant total de 19,86 millions d'euros. En 2007, 37 opérations grand site sont à l'étude.

En 2008, les crédits consacrés aux OGS s'élèveront à 3 millions d'euros contre 1,9 million en 2007. Ces crédits ont un effet démultiplicateur important puisqu'en moyenne, ils correspondent à 10 % environ du montant total des travaux d'une opération.

## **B. — L'ACHÈVEMENT 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, levier principal de la politique communautaire pour la biodiversité ;
- 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 avait 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 avait 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.

Tenant ses engagements, la France a présenté, au 30 avril 2006, un réseau de sites cohérent au regard des enjeux de sauvegarde de son patrimoine naturel. Reconnaisant l'effort accompli, la Commission a procédé à une évaluation scientifique approfondie au cours de l'été 2006. Elle a demandé des compléments

visant à améliorer la cohérence du réseau et concernant principalement les chiroptères, que la France a bien évidemment transmis ; ce qui a permis à la Commission de classer les deux contentieux le 2 mars 2007.

Le rapporteur se réjouit que le réseau Natura 2000 soit désormais considéré comme satisfaisant et cohérent par la Commission.

## **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 1 333 sites, totalisant une superficie de 4,61 millions d'hectares terrestres, soit 8,4 % du territoire national métropolitain, auxquels s'ajoute une superficie marine de l'ordre de 604 000 hectares.

Au titre de la directive « oiseaux », ont été notifiées 371 ZPS, ce qui correspond à une superficie terrestre de 4,28 millions d'hectares, soit 7,79 % du territoire national métropolitain, auxquels s'ajoute une superficie marine de l'ordre de 329 000 hectares.

Au total, le réseau Natura 2000 constitué au titre des deux directives, et dont les zonages se recoupent en partie, s'étend sur 6,82 millions d'hectares terrestres, soit 12,41 % du territoire national métropolitain, et sur 697 000 hectares marins.

S'agissant des sites marins Natura 2000, l'achèvement de la constitution du réseau est fixé à la mi-2008 et la mise en œuvre effective de leur gestion à 2010. Dans cette optique, le Muséum national d'histoire naturelle, avec l'appui de l'Agence des aires marines protégées, a coordonné, en 2007, l'identification d'une centaine de secteurs qui nécessitent la délimitation de sites marins Natura 2000 en vue de compléter le réseau existant. Cette liste de secteurs doit être envoyée aux préfets afin qu'ils délimitent les projets de sites et qu'ils les soumettent à la concertation et aux consultations réglementaires.

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

La constitution du réseau terrestre étant achevée en 2007, l'enjeu majeur réside désormais dans la montée en puissance de la gestion des sites et dans la construction du réseau Natura 2000 en mer, qui rendent nécessaire la mobilisation de moyens supplémentaires.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS NATURA 2000

	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
<b>LFI 2005</b>	25 428 000 €	19 780 000 €
<b>LFI 2006</b>	35 900 000 €	25 000 000 €
<b>Dont transfert PITE *</b>	3 591 750 €	2 979 000 €
<b>LFI 2007</b>	33 271 000 €	28 741 000 €
<b>Dont transfert PITE *</b>	3 100 000 €	3 130 000 €
<b>PLF 2008</b>	45 000 000 €	40 000 000 €

\* Les actions du programme d'intervention territoriale de l'Etat (PITE) recouvrent presque tous des territoires « d'intérêt majeur » dans la constitution du réseau Natura 2000.

Source : mission écologie, développement et aménagement durables, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008.

Aussi, en augmentation pour la quatrième année consécutive, les crédits consacrés à Natura 2000 qui s'élèvent à 33,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 28,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2007, sont portés pour 2008 à 45 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 40 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse des crédits de paiement de 39,3 %.

En outre, ont été finalisées en 2007 les nouvelles modalités de cofinancement communautaire du réseau Natura 2000 (première année de mise en place du fonds européen pour l'agriculture et le développement rural -FEADER-, du fonds européen pour la pêche -FEP- et de l'instrument financier pour l'environnement -LIFE plus-, essentiellement). Les crédits affectés au MEDAD doivent permettre de continuer à financer la part nationale de la gestion des sites : réalisation des documents d'objectifs (DOCOB), financement des contrats Natura 2000 hors milieux agricoles, animation sur les sites et animation du réseau national.

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

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

À cet égard, la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux a confirmé 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. Elle a créé, en outre, de nouveaux outils propres à mobiliser un nombre accru de propriétaires et d'exploitants, au moyen notamment de la Charte Natura 2000 et 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 entre en application à compter de 2007.

Cette politique privilégiant une gestion contractuelle et partagée des sites s'appuie sur un comité de pilotage propre à chaque site.

Organe privilégié de concertation et de débat, le comité de pilotage, désormais présidé par un élu, regroupe toutes les parties concernées par la vie du site. 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 ; 60 % du réseau étant, à l'heure actuelle, engagé dans la démarche de réalisation du DOCOB.

En outre, le contrat Natura 2000 vise l'adhésion des acteurs économiques et sociaux concernés, condition essentielle pour la réussite du réseau. 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 (FEADER) et le paiement en est assuré par le CNASEA (centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles).

Il s'agit le plus souvent de favoriser le maintien ou la réinstallation volontaires d'activités bénéfiques. 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...

De fait, selon l'Institut français de l'environnement (IFEN), au 1er mai 2007, le réseau terrestre Natura 2000, composé à 41 % de territoires agricoles, abrite 2,78 millions d'hectares de terres agricoles, soit 9,6 % de la Surface Agricole Utile (SAU), et plus de 34 millions d'animaux d'élevage.

### **C.— LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE L'EAU**

Dans le cadre de l'action « gestion des milieux et biodiversité », la politique de l'eau mobilise, en 2008, un montant de crédits de 33,7 millions

d'euros en autorisations d'engagement et de 37,9 millions d'euros en crédits de paiement.

La loi du 30 décembre 2006 <sup>(1)</sup> sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) instaure une gestion intégrée de la ressource en eau et exige une approche écosystémique de la gestion des eaux basée sur les bassins hydrographiques. L'objectif est de satisfaire aux directives européennes, s'agissant notamment de l'atteinte d'un bon état écologique en 2015 et du contrôle des rejets des milieux polluants dans les milieux aquatiques qui en est le préalable.

### **1. L'objectif de « bon état écologique » de l'eau**

En application de la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, transposée par la loi du 21 avril 2004 (article L. 212-1 du code de l'environnement), les objectifs de qualité et de quantité des eaux à atteindre, à l'échéance de décembre 2015, sont les suivants :

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

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

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

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.

Le rapporteur regrette de devoir renouveler les propos formulés en 2006 <sup>(2)</sup>, « *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* », tout en espérant vivement que la rénovation des outils effectuée par la LEMA permettra de renverser les tendances et prévisions contenues dans le rapport de synthèse des différents états des lieux des bassins <sup>(3)</sup>, aux termes desquels :

– le risque d'infraction avec les dispositions de la directive en 2015 est localement élevé pour les eaux de surface, puisque le taux des masses d'eau risquant de ne pas être dans un bon état écologique en 2015 pourrait varier de

---

(1) loi n°2006-1772

(2) Avis N° 3365 tome III projet de loi de finances pour 2007

(3) Ministère de l'écologie et du développement durable, avril 2005

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. La présence de pesticides, de pollutions organiques, azotées et phosphorées est le point commun à toutes ces masses d'eau à risque ;

– la situation concernant les masses d'eau souterraines est très contrastée suivant les bassins, et localement assez préoccupante, compte tenu du fait que les résultats sont très longs à obtenir. 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 également à l'origine de la très grande majorité des situations critiques.

Depuis la fin 2006, des réseaux de surveillance de la qualité des eaux requis par la directive cadre sur l'eau (DCE) se mettent en place dans chaque bassin. Les mesures des réseaux de surveillance ayant commencé en 2007, l'état des lieux de la qualité des masses d'eau qui sera achevé et rendu public en 2008 s'appuiera sur les mesures réalisées dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). À partir de ces mesures, les comités de bassin procèdent à l'identification des dispositions qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour satisfaire aux objectifs de 2015 et qui donneront lieu à une consultation publique. C'est donc en 2008 que pourra être effectuée une présentation précise de ce que la France pourra respecter ou non et à quel coût.

Cet état des lieux suscite bien évidemment une forte attente, d'autant que d'autres contraintes communautaires pèsent sur la France dans le domaine de l'eau, et qu'il serait regrettable que ce domaine devienne un cas d'école illustrant la multiplication des contentieux communautaires pour application imparfaite, par les autorités nationales, des dispositions communautaires.

## **2. La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques**

Faisant suite à une phase de concertation et de débats qui a duré près de deux ans, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques a été promulguée, après son adoption par le Parlement, le 30 décembre 2006.

Elle rénove le dispositif institutionnel et financier de la politique de l'eau tout en s'inscrivant dans la continuité des principes fondateurs des lois du 16 décembre 1964 relative au régime et à la réorganisation des eaux et du 3 janvier 1992 sur l'eau. Cette loi poursuit deux objectifs fondamentaux :

- Donner les outils à l'administration, aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'eau en général pour reconquérir la qualité des eaux et atteindre en 2015 les objectifs de bon état écologique fixés par la directive cadre européenne (DCE) du 22 décembre 2000, transposée en droit français par la loi du 21 avril

2004 et retrouver une meilleure adéquation entre ressources en eau et besoins dans une perspective de développement durable des activités économiques utilisatrices d'eau et en favorisant le dialogue au plus près du terrain.

- Donner aux collectivités territoriales les moyens d'adapter les services publics d'eau potable et d'assainissement aux nouveaux enjeux en terme de transparence vis-à-vis des usagers, de solidarité en faveur des plus démunis et d'efficacité environnementale.

- Au surplus, elle permet de moderniser l'organisation des structures fédératives de la pêche en eau douce.

C'est ainsi que la loi conforte :

- la gestion décentralisée et participative des ressources en eau et des milieux aquatiques à l'échelle pertinente d'un bassin hydrographique et de sous-bassins ;

- le rôle pivot des agences de l'eau pour financer les actions de préservation et de valorisation de la ressource en eau ;

- le système des redevances des agences de l'eau, en définissant leurs mécanismes de calcul, tout en laissant une marge d'autonomie aux comités de bassin pour la fixation et la modulation du taux des redevances leur permettant de tenir compte des situations locales. Ces redevances constituent certes des taxes fiscales, mais dont la justification intrinsèque est inscrite dans la Charte de l'environnement, à savoir le principe de prévention et celui de réparation à l'environnement.

Enfin, elle étend le champ d'application du crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (article 200 *quater* du code général des impôts) au coût des équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales.

### **3. La création de l'ONEMA**

Établissement public administratif créé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques et le décret n° 2007-443 du 25 mars 2007, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques s'est substitué au Conseil supérieur de la pêche le 28 avril 2007. Il en reprend les droits et obligations et se voit confier des missions nouvelles.

L'action de l'ONEMA est en effet centrée sur les enjeux majeurs auxquels se trouve confronté le secteur de l'eau et des milieux aquatiques, et en particulier :

- la nécessité de développer un appui scientifique et technique aux pouvoirs publics pour lutter contre l'augmentation des substances entraînant des pollutions ponctuelles et diffuses ;

- la connaissance et la gestion des effets du changement climatique sur le cycle de l'eau et sur la diversité des écosystèmes ;

- le besoin de renforcer l'approche économique de la gestion de l'eau et l'évaluation économique de l'environnement ;

- les exigences accrues de transparence et de connaissance dans l'accès à l'information environnementale, ainsi qu'en matière de coûts et de prix des services liés à l'eau.

En charge d'une partie de la police de l'eau, l'Office assume certaines des missions qui étaient auparavant du ressort de l'État, et notamment :

- la mise en place et la coordination technique d'un système d'information visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d'eau et d'assainissement ; ce système sert notamment à mesurer les phénomènes de sécheresse et à rendre compte à la Commission européenne de l'application des directives. Pour autant, s'agissant du système d'information sur l'eau (Sieau), l'État conserve une partie de ses compétences concernant, en premier lieu, les réseaux eaux de surface, qui sont les réseaux de surveillance de la directive cadre sur l'eau précitée et comportent environ 1 900 stations de mesure en service à partir de 2007. En second lieu, les réseaux eaux littorales comportent environ 700 stations de mesure de qualité de ces eaux en métropole et outre-mer. En 2008, le renforcement des moyens du Sieau constitue une priorité de l'action de l'État ;

- la solidarité financière entre les bassins hydrographiques.

L'ONEMA est organisé selon trois niveaux :

- des services départementaux qui exercent, d'une part, une mission au titre de la police de l'eau, des milieux aquatiques et de la pêche et, d'autre part, une mission d'observation des milieux et de recueil de données sur l'état des milieux aquatiques et des espèces ;

- des délégations interrégionales qui encadrent les services départementaux ;

- d'un niveau national qui assure le pilotage de l'ensemble des missions, la gestion administrative, le soutien aux délégations interrégionales et aux services départementaux et l'appui aux politiques publiques de gestion de l'eau.

Placé sous la tutelle du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, cet établissement public est administré par un conseil d'administration composé de représentants de l'État et de ses établissements publics, majoritaires, des directeurs des six agences de l'eau, de représentants des offices de l'eau d'outre-mer, de membres du collège des collectivités territoriales du Comité national de l'eau représentant au moins quatre comités de bassins, de

membres du collège des usagers du Comité national de l'eau, de représentants de la fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique et de représentants des personnels.

À compter de 2008, son financement est assuré par un prélèvement sur les six agences de l'eau, plafonné par la loi à 108 millions d'euros par an.

#### **4. Les agences de l'eau**

Principaux acteurs de la politique de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique, les six agences de l'eau (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, Seine-Normandie) ont vocation à apporter un appui financier et technique aux opérations d'intérêt commun au bassin, à assister les comités de bassin dans l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Les agences de l'eau contribuent à la lutte contre la pollution des eaux, à la conservation et à la restauration des milieux aquatiques ainsi qu'à la recherche de l'équilibre entre les ressources et les besoins dans le but de satisfaire ou concilier les exigences de l'alimentation en eau potable, industrielle ou agricole. Avec les directions régionales de l'environnement (DIREN) de bassin, elles mettent en œuvre la directive cadre sur l'eau et participent au système d'information sur l'eau.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 modernise ces agences qui sont des établissements publics de l'État à caractère administratif. Elle détermine les règles d'assiette, plafonne les taux et fixe les modalités de recouvrement des redevances. Elle donne les orientations stratégiques du IX<sup>ème</sup> programme pluriannuel d'intervention des agences (2007-2012) et fixe le plafond des dépenses à 14 milliards d'euros. Le nouveau système des redevances entrera en vigueur le 1er janvier 2008. Le comité de bassin, qui comprend toutes les catégories d'usagers ou acteurs locaux de l'eau, fixe les grandes orientations de l'agence, notamment sur le contenu du programme d'intervention pluriannuel et sur les taux des redevances proposés par le conseil d'administration.

Les orientations stratégiques du IX<sup>ème</sup> programme sont les suivantes :

1. Les agences veillent à développer au niveau du bassin une vision d'ensemble pour l'eau alliant gouvernance, planification et connaissance.
2. Les agences doivent contribuer à la réalisation des objectifs du bassin adoptés dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en application de la directive cadre sur l'eau. Elles élaborent le SDAGE, qui constitue pour la France le « plan de gestion du district hydrographique » que requiert la DCE, et contribuent à l'élaboration du programme de mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs de la directive

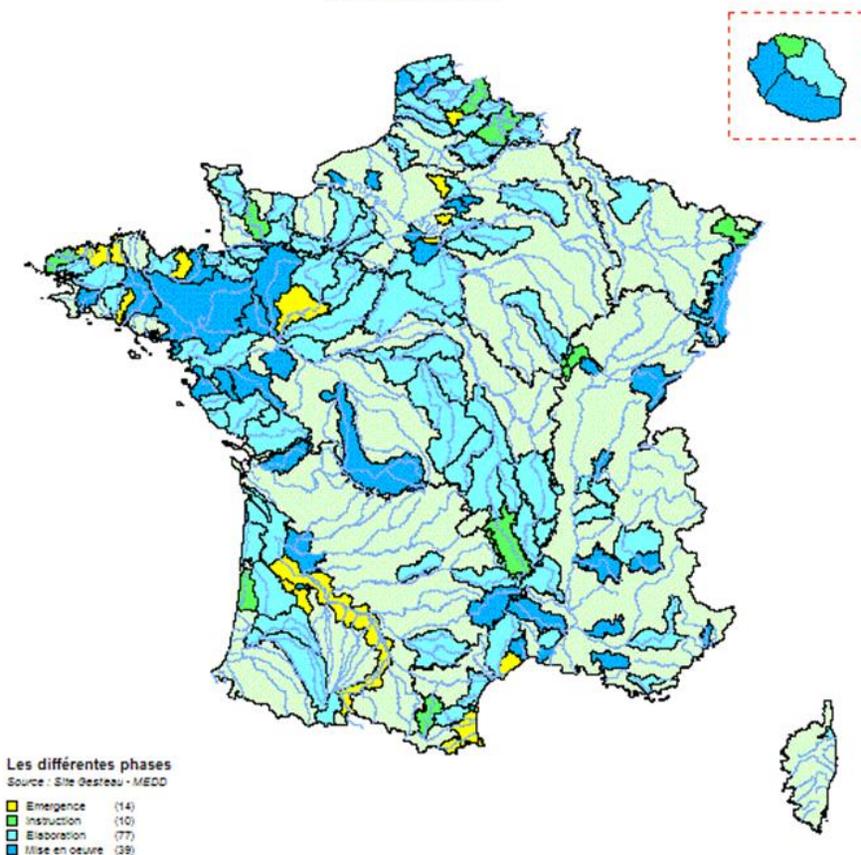
cadre. Elles doivent favoriser et soutenir la mise en place des SAGE, développer un partenariat avec les services de l'État et contractualiser avec les collectivités territoriales.

En outre, les agences soutiennent les projets d'épuration des eaux usées, de traitement des boues, de réduction des rejets industriels et de maîtrise des pollutions des eaux de toutes origines.

Le IX<sup>ème</sup> programme pluriannuel d'intervention des agences est financé par des redevances pour pollution et prélèvements, perçues dans chaque circonscription de bassin sur les collectivités locales ou les producteurs de pollution domestique, les activités industrielles et agricoles. Le montant pluriannuel de ces six programmes hors primes et contribution à l'ONEMA atteint 11,6 milliards d'euros ; il est donc inférieur au plafond de 14 milliards d'euros fixé par le Parlement dans la LEMA. Pour la même période, le montant des dépenses spécifiques versées au titre de la solidarité avec les communes rurales ne peut être inférieur à un milliard d'euros.

Les programmes d'intervention ont été construits en étudiant précisément les besoins de financement pour rattraper le retard accumulé par la France dans l'application de la directive eaux résiduaires urbaines.

### Etat d'avancement des SAGE au 02/07/2007



Source : mission écologie, développement et aménagement durables, projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2008

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ont été créés pour répondre à la complexité de la gestion de l'eau due à la multiplicité des acteurs concernés, à la diversité des échelons géographiques et administratifs et aux conflits d'usage. Documents de planification, élaborés en concertation par les différents acteurs intéressés par la gestion de l'eau et dotés d'une portée juridique, ils organisent la gestion de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle d'un bassin versant. Les SDAGE sont élaborés dans chacun des grands bassins ; ils tiennent lieu pour la France de plan de gestion de district hydrographique, plan dont la confection est rendue obligatoire par la DCE. Fruit d'une démarche participative originale, le SAGE est élaboré sur un sous-bassin, un groupement de sous-bassins ou un système aquifère en fonction des initiatives locales ; il réunit tous les acteurs concernés à l'échelle

d'un bassin versant pour qu'ils définissent la politique de l'eau à mener sur leur bassin. Il énonce les priorités à retenir pour atteindre les objectifs de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

S'inscrivant dans le cadre juridique fixé par le législateur, le SAGE doit notamment :

– respecter le principe de « gestion équilibrée de la ressource en eau » sur la préservation des milieux et la satisfaction des usages ;

– être compatible avec le SDAGE ;

– être établi par une Commission Locale de l'Eau et approuvé par le préfet.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 prévoit de faciliter la mise en œuvre des SAGE en élargissant les possibilités de financement des structures porteuses des projets, à partir des crédits des agences de l'eau, et en simplifiant les procédures. Cette simplification risque toutefois de se heurter à une autre disposition de cette loi qui prévoit de rendre les SAGE opposables aux tiers, ce qui suppose la réalisation d'une enquête publique.

### **III.— LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES RENFORCE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE**

Les expertises scientifiques nous enseignent que la majeure partie du réchauffement observé au cours des cinquante dernières années est imputable aux activités humaines. L'accumulation des émissions passées de gaz à effet de serre est en passe de modifier le climat de la planète : en effet, selon les dernières prévisions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le climat pourrait se réchauffer de 1,1°C à 6,4°C d'ici la fin du siècle. Il sera plus instable avec une augmentation de la fréquence, de l'intensité et de la durée des phénomènes climatiques extrêmes tels que vagues de chaleur, sécheresses, précipitations provoquant des inondations, ... etc.

Les changements climatiques auront des incidences sur la vie des êtres humains, les systèmes écologiques et l'économie dans tous les pays. Les coûts associés à ce réchauffement seront colossaux. Notre responsabilité est, à la fois, de contenir la gravité du changement climatique en cours et de nous adapter aux effets inévitables liés aux émissions passées de gaz à effet de serre. Il est possible d'atténuer les impacts du changement climatique : cela demande une action immédiate et de long terme. C'est dans cette perspective que s'est inscrit le protocole de Kyoto il y a dix ans.

Une réduction des émissions de gaz à effet de serre bien supérieure aux objectifs de Kyoto sera toutefois nécessaire d'ici la fin du siècle. Telle est la raison pour laquelle, outre ses engagements internationaux et européens au titre de ce protocole, la France est résolument engagée dans une politique de lutte contre le

réchauffement climatique, au travers du plan climat et du développement des énergies renouvelables.

## A.— LE SYSTÈME D'ÉCHANGES DE QUOTAS D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE

### 1. 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, 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.

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 a défini 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.

---

(1) « *Changement climatique : le défi majeur* », rapport d'information de l'Assemblée nationale, avril 2006

## **2. 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 1er janvier 2005. La directive n° 2003/87 du 13 octobre 2003, dite « directive quotas », permet d'expérimenter le dispositif de marché 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 émetteurs : papier, verre, ciment, céramique, chaux, le secteur de la production d'énergie secondaire et les raffineries, soit 45 à 50 % du total des émissions de CO<sub>2</sub> de l'industrie.

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 de CO<sub>2</sub>, en les achetant au besoin sur le marché si celles-ci excèdent leur allocation de quotas.

Si un exploitant ne se conforme pas à son obligation de restitution, il doit non seulement verser une amende de 45 euros pour l'instant, puis de 100 euros à compter de 2008, mais également restituer le montant de quotas nécessaire.

L'intérêt économique du système réside précisément dans le caractère transférable et négociable des quotas. Cet outil de marché doit en principe favoriser une répartition optimale des efforts entre les exploitants concernés par la directive. De fait, le cours de la tonne variant selon l'offre et la demande, le CO<sub>2</sub> tend à devenir une valeur financière, qui s'échange entre entreprises émettrices et entreprises économes en émissions. Pour autant, à terme, une entreprise a tout à gagner d'une gestion vertueuse de ses émissions de gaz à effet de serre, en matière d'image comme en matière de performance économique.

En pratique, en 2005 et 2006, les entreprises ont émis en moyenne sensiblement moins de tonnes de CO<sub>2</sub> que le nombre de quotas qu'elles détenaient, le bilan étant variable selon les secteurs. Ce phénomène est général dans l'Union européenne et particulièrement marqué en France (écart de 14 % en 2005 et 18 % en 2006 entre émissions réelles et quotas affectés, en moyenne). Globalement, l'effort demandé à l'ensemble des entreprises concernées ne devrait donc nullement porter atteinte à leur compétitivité.

En outre, l'incitation à la réduction des émissions de gaz à effet de serre créée par le système a pour vocation de favoriser l'innovation technologique et la recherche d'une meilleure performance en termes d'efficacité énergétique et d'utilisation des combustibles fossiles et renouvelables. Ainsi, dans un contexte de raréfaction des ressources énergétiques primaires, le processus engage les

entreprises concernées dans une phase innovatrice, favorable à moyen terme à la compétitivité des entreprises européennes et françaises.

En revanche, les fluctuations du cours de la tonne de CO<sub>2</sub> au cours des années 2005-2007 <sup>(1)</sup> ont suscité, face à l'émergence d'un marché très spéculatif, des interrogations relatives à la compétitivité des entreprises européennes par rapport notamment – mais pas uniquement- à celles de pays n'ayant pas pris d'engagement climatique contraignant. À cet égard, le rapporteur souhaiterait que cette interrogation soit exprimée par le Gouvernement français en réponse à la consultation des États membres ouverte par le Livre Vert publié par la Commission européenne en mars dernier sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement en vue de la révision prochaine de la directive sur la taxation de l'énergie. Si l'instrument de marché est efficace, il ne faut cependant pas négliger le recours à d'autres outils, et en particulier la fonction incitative que pourrait jouer une politique fiscale coordonnée.

### **3. Le cas de la France : du PNAQ I AU PNAQ II**

#### *a) La mise en place du marché d'échange de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub>*

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 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 de 1 126 installations classées pour la protection de l'environnement, soit environ 10 % de l'ensemble des installations européennes.

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 installations 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

---

(1) Sur le marché à terme, le prix du quota est d'environ 20 euros en août 2007.

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.

Tout exploitant doit, en outre, 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 donc le choix entre acheter des tonnes d'émissions de CO<sub>2</sub> à d'autres exploitants pour couvrir son excédent ou payer la pénalité de 40 euros par quota non restitué. 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 reflète 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 7ème 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> grâce au recours massif à l'énergie nucléaire pour la production d'électricité. D'où l'intérêt de développer cette source d'énergie dans d'autres pays de l'Union européenne et dans des pays émergents, ainsi que l'a proposé le Président de la République à la tribune de l'ONU en septembre dernier. En contrepartie, il existe peu de gisement de réduction d'émission de CO<sub>2</sub> dans ce secteur en France, 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
États-unis (pour information)	7,94	-

*Sources* : Observatoire de l'Énergie, d'après AIE/OCDE (2001) et Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

***b) Du PNAQ I au PNAQ II***

Cette spécificité française a été prise en compte par le gouvernement lors de la préparation du deuxième plan national d'allocation des quotas, dénommé PNAQ II, pour la période 2008-2012. La procédure adoptée a été similaire à celle mise en œuvre pour l'élaboration du premier plan comportant notamment une concertation avec les industriels et les organisations non gouvernementales. Les besoins de quotas de chaque secteur ont été évalués en tenant compte des perspectives d'activité et des progrès technologiques.

Après avoir été soumis à la consultation du public, le projet de plan a été transmis à la Commission européenne le 15 septembre 2006, approuvé définitivement par la Commission le 26 mars 2007 et par le Gouvernement par décret n° 2007-979 le 15 mai 2007. 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. Les contraintes en termes d'allocations ont toutefois été resserrées :

– Le PNAQ II prévoit en effet d'attribuer chaque année un total de 132,8 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> ; ce qui exigera un effort considérable de la part des entreprises françaises car les allocations annuelles diminuent à périmètre constant de 156,51 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> pour la période actuelle à 124,18 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> pour la période 2008-2012. Pour mémoire, en 2005, les émissions se sont élevées à 131,3 Mt/CO<sub>2</sub>.

– En outre, par rapport au PNAQ I, le périmètre du PNAQ II est étendu à de nouvelles installations de combustion de plus de 20 MW, à de nouveaux secteurs (installations de production d'éthylène et de propylène, de noir de carbone et de laine de verre, équipements de séchage direct dans le secteur de l'agro-alimentaire en sus des équipements de séchage par vapeur déjà intégrés et installations de fabrication d'acide adipique, nitrique et glyoxalique pour les

émissions de protoxyde d'azote). L'inclusion du NO<sub>2</sub> du secteur de la chimie a été demandée par la France en raison des potentiels de réduction d'émission élevés et à faibles coûts.

En moyenne, le taux d'effort retenu pour la France (réduction des émissions par rapport à la tendance) est de 14,5 %, mais il s'applique de manière différenciée selon les secteurs : 8,9 % pour le secteur de l'industrie contre 22,1 % en moyenne pour le secteur de l'énergie. Les enveloppes sectorielles ont ensuite été réparties au prorata des installations du secteur. Et pour ne pas pénaliser la compétitivité économique des entreprises, il est prévu que les quotas alloués soient affectés gratuitement aux exploitants.

#### **4. Les perspectives de l'après-Kyoto**

L'entrée en vigueur prochaine du PNAQ II ne fait que souligner l'importance d'avancer dans les négociations pour la période postérieure à 2012, afin notamment d'engager un nombre croissant d'États dans le cadre de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de construire ainsi un régime multilatéral sur les changements climatiques.

Lors de la conférence de Nairobi, qui réunissait en novembre 2006 les parties au Protocole de Kyoto, un signal important a été donné en vue de pérenniser ce dispositif. Les pays ayant ratifié le protocole de Kyoto, y compris les pays en voie de développement, ont reconnu la nécessité de diviser par deux les émissions de GES au niveau mondial.

Ce sujet est également abordé dans le cadre de la « Convention climat <sup>(1)</sup> » qui a pour but d'instaurer un dialogue informel et non contraignant en vue d'encourager les États à prendre les mesures appropriées pour lutter contre le changement climatique et ses impacts. À cet égard, l'enjeu de la Conférence qui doit se tenir à Bali en décembre prochain est de transformer le dialogue en véritable négociation pour définir l'après 2012, avec une perspective d'accord global en 2009 lors de la Conférence de Copenhague.

**Votre rapporteur souhaite qu'en vue de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, la France prenne un certain nombre d'initiatives afin de parvenir à impliquer tous les grands pays émetteurs, développés et émergents, selon des objectifs contraignants.** À cet égard, la réunion des pays les plus industrialisés, organisée à Washington le 28 septembre dernier à l'initiative du Président des États-unis, a souligné à quel point la non adhésion de la première puissance mondiale au protocole de Kyoto en limite considérablement la portée. Certains États américains sont cependant d'ores et déjà engagés dans des actions de réduction des émissions de GES.

---

(1) Ratifiée par 188 Etats, dont les Etats-Unis.

**L'amélioration de la gouvernance mondiale en matière de lutte contre le réchauffement climatique constituant un enjeu de premier plan, votre rapporteur soutient tout naturellement le projet de création d'une organisation mondiale de l'environnement dans le cadre de l'ONU.**

Par ailleurs, l'initiative française en faveur de la création d'une « taxe carbone » qui s'appliquerait à toutes les importations de produits industriels en provenance de pays refusant de s'engager en faveur du protocole de Kyoto après 2012 permettrait d'atténuer le différentiel de compétitivité entre les entreprises relevant du protocole de Kyoto et les autres. Au sein de l'Union européenne, la poursuite des recherches sur les technologies permettant de produire du carbone durable, telle, par exemple, que la séquestration du carbone, doit bien évidemment être encouragée. Lors du Conseil européen « compétitivité » du 28 septembre dernier, a été approuvée, dans cette perspective, la révision à moyen terme de la stratégie industrielle 2005-2009 en vue d'accentuer l'appui accordé aux nouvelles technologies et aux services liés à la lutte contre le changement climatique.

Pour sa part, lors du Conseil européen de mars dernier, l'Union européenne a défini un plan d'actions en faveur du développement durable, consistant en particulier à :

- réduire ses émissions de GES d'au moins 20 % d'ici à 2020 par rapport à 1990 ;
- consommer 20 % d'énergie primaire d'origine renouvelable en 2020 au niveau de l'Union ;
- incorporer au minimum 10 % de biocarburants dans chaque État membre.

Ces mesures devraient être contenues dans le paquet « énergie-climat » qui doit être publié le 5 décembre prochain, la Commission européenne ayant, au surplus, annoncé qu'elle rendrait publique, le 19 décembre 2007, le projet de directive relative aux émissions de CO<sub>2</sub> par les voitures. Puis, devraient intervenir, en 2008, la publication de la directive annuelle sur les normes d'émissions (euro 6) et celle d'un livre blanc sur le changement climatique.

Par ailleurs, dans le prolongement des actions engagées à travers la mise en place du marché des permis d'émission de GES, le ministère de l'écologie et du développement durable a mis en oeuvre un plan climat en vue de lutter contre le réchauffement climatique et de réaliser des économies d'énergie.

## **B.— LE PLAN CLIMAT**

### **1. Les objectifs : réduire les émissions, changer les comportements**

Alors que l'industrie française a diminué fortement ses émissions de gaz à effet de serre depuis 1990 (- 21,6 % d'émissions entre 1990 et 2004) et que la production d'énergie recèle peu de gisements de réduction de ce type d'émissions, les secteurs du bâtiment (résidentiel et tertiaire) et des transports restent fortement émetteurs. Les prévisions font état d'émissions qui excéderaient tendanciellement de 10 % l'objectif de Kyoto.

#### **Évolution des émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie en France depuis 1990**

Selon les estimations de l'Observatoire de l'énergie, les émissions de CO<sub>2</sub> peuvent être calculées de manière approximative à partir des bilans de l'énergie. Selon cette estimation, les émissions de CO<sub>2</sub> liées à la combustion d'énergie diminuent sensiblement, de -1,3 %, après deux années de quasi stabilité (+0,1 %) et une tendance à la hausse limitée à 0,1 % par an depuis 1990.

Ce sont les transports qui sont à l'origine de la plus forte hausse des émissions, avec + 0,5 %, alors que celles des centrales électriques thermiques classiques alimentées par des combustibles fossiles chutent de -12% (mais après +20 % en 2005), du fait d'un rétablissement partiel de l'hydraulique qui permet d'économiser notamment du charbon. Les émissions des secteurs résidentiel et tertiaire baissent de -0,2%, tandis que celles de l'industrie croissent de 0,1 % (du fait de l'utilisation accrue de charbon pour la sidérurgie).

Si l'on ne tenait pas compte des « puits de carbone », ni des autres gaz à effet de serre, le niveau des émissions de la France en 2006 serait d'environ 2 % au-dessus de celui de 1990 (mais 19 % en dessous de celui de 1980).

Dans le cadre de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD), le gouvernement a actualisé, en novembre 2006, le Plan climat, en vue d'économiser 54 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an à l'horizon 2010 et de diviser par quatre des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050, conformément à l'objectif « Facteur 4 » inscrit dans la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique.

Regroupant un ensemble de mesures applicables à tous les secteurs de l'économie et à la vie quotidienne des Français, le Plan climat s'articule selon huit orientations :

- sensibiliser pour influencer les comportements individuels face au changement climatique ;
- changer le comportement des conducteurs et utilisateurs de transports et favoriser le transport propre ;
- promouvoir un bâtiment plus économe en énergie et plus écologique ;

- développer les énergies renouvelables et améliorer les procédés dans l'industrie, l'énergie et les déchets ;

- améliorer les pratiques agricoles et produire de la bioénergie dans le secteur de l'agriculture ;

- instaurer des bonnes pratiques dans la conception et l'utilisation de la climatisation ;

- mettre en place des Plans Climats territoriaux et des mesures exemplaires au sein des services de l'État ;

- promouvoir la recherche, agir au plan international, et préparer l'après 2010.

## **2. Les priorités d'actions**

Pour des raisons évidentes, le Plan climat cible prioritairement les secteurs des bâtiments et des transports parmi ses nombreuses mesures, qui concourent à la mise en œuvre d'une politique transversale impliquant différents ministères et leurs établissements publics, pour un coût budgétaire évalué en 2007 par la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) à 2,8 milliards d'euros, hors exonérations fiscales.

### ***a) Dans le secteur du bâtiment***

Les principales mesures retenues sont d'ordre :

- réglementaire avec le renforcement de 15 % par rapport à 2000 des exigences de performance énergétique pour les bâtiments neufs depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2006 et dans les bâtiments existants à partir de 2007. Les réhabilitations importantes dans les bâtiments de plus de 1 000 m<sup>2</sup> doivent désormais respecter une performance énergétique minimale. Ce seuil sera progressivement abaissé. Pour les petites réhabilitations (changement de fenêtres, de chaudières...), les produits devront également respecter de nouvelles normes.

- fiscal :

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 pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (article 200 *quater* du code général des impôts) au taux de 25 % pour les chaudières à condensation et les matériaux d'isolation et au taux majoré de 40 %, porté à 50 % en 2006, en faveur des équipements utilisant une source d'énergie renouvelable et des pompes à chaleur a renforcé l'attractivité des énergies renouvelables. Ce crédit d'impôt constitue, avec 890 000 bénéficiaires, un réel succès pour le développement de ces nouvelles filières dans le secteur domestique. Il a en particulier occasionné un doublement des ventes de chauffe-eau solaires en 2005.

À cet égard, il ressort du rapport annuel de performances pour 2006 que le montant des dépenses fiscales afférentes au crédit d'impôt précité s'est élevé à 570 millions d'euros de plus que les 420 millions prévus par le projet de loi de finances pour 2006, soit plus de 135 %, ce qui représente une dépense fiscale de près d'un milliard d'euros ... Ce bond semble devoir être imputé à une instruction fiscale du 18 mai 2006 qui a interprété largement le champ d'application de la mesure. Le coût de ce crédit d'impôt est estimé pour 2008 à 2,4 milliards d'euros.

En outre, le taux de TVA réduit applicable aux factures de chauffage urbain a été étendu à l'abonnement résidentiel et à la fourniture de chaleur pour les réseaux de chaleur d'origine renouvelable. Cette mesure est issue de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement qui a octroyé le bénéfice du taux réduit aux abonnements relatifs aux livraisons de chaleur par les réseaux ainsi qu'à la fourniture de chaleur distribuée par les réseaux, pour autant que cette chaleur soit produite au moins à 60 % à partir de sources d'énergie renouvelable ou de récupération. Elle présente le double avantage de promouvoir la diversification énergétique et d'encourager le développement des énergies renouvelables.

De plus, la création par la loi de finances rectificative pour 2006 d'une taxe sur l'utilisation industrielle du charbon au taux de 1,19 euro/MWh, dans le respect de la directive européenne 2003/96/CE sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité, affectée à l'ADEME, permet, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2007, de financer un dispositif de soutien aux réseaux collectifs de chaleur renouvelable ;

— économique avec un soutien à la production de chaleur d'origine renouvelable permettant notamment de financer un programme de renforcement du soutien aux chaufferies collectives dans les communes forestières (doublement des crédits de l'ADEME correspondants), l'augmentation significative, à partir de 2009, des certificats d'économie d'énergie, dont le principe repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux opérateurs d'énergie sur une période donnée (54 TWH cumulés et actualisés sur la période 2006-2009) en vue d'atteindre un objectif national. Les professionnels s'acquittent de leur obligation en obtenant des certificats délivrés par les pouvoirs publics. La valeur de ces certificats est fonction de l'offre et de la demande. En cas de non respect des objectifs assignés, les professionnels sont tenus d'acquitter au Trésor un versement libératoire.

De plus, la création d'un livret de développement durable à partir du CODEVI, dont le plafond a été porté de 4 600 à 6 000 euros, a pour but de financer des prêts écologiques au bénéfice des particuliers réalisant des travaux de rénovation énergétique ; ce qui permet de consacrer aux économies d'énergie dans le logement 10 milliards d'euros d'investissements.

Ces mesures visent également à mobiliser les professionnels au moyen de la définition d'un label français de très basse consommation énergétique et à

mieux informer les consommateurs à travers la mise en place d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) des biens immobiliers et le doublement du nombre d'espaces info énergie d'ici à 2010 pour répondre aux demandes croissantes des particuliers.

### ***b) Dans le domaine des transports***

Les mesures ont pour objet d'accélérer le développement des biocarburants avec notamment la promotion du flexfuel, un mélange à base de biocarburant n'incorporant que 15 % d'essence, d'étendre l'étiquette énergie aux véhicules d'occasion et d'inciter à l'éco conduite.

À cet égard, 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. 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>.

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.

Enfin, le ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a annoncé, le 12 octobre dernier, la mise en œuvre de « projets domestiques », visant à financer des réductions d'émissions de GES (5 millions de tonnes pour la période 2008-2012) dans des secteurs diffus non couverts par le système européen d'échange de quotas. Il a approuvé trois types de projets présentés à l'initiative de la Caisse des Dépôts, concernant notamment la captation du méthane produit par des effluents d'élevage sur des exploitations agricoles, la réduction des émissions de HFC dans le secteur du froid commercial, de l'agroalimentaire et des patinoires et la substitution d'énergies. Un quatrième type de projets vise la récupération de gaz d'installations de stockage de déchets pour alimenter en carburant une flotte de bus. De tels projets augurent d'un avenir créatif et innovant sous la contrainte énergétique, d'où la nécessité d'encourager la recherche en énergies nouvelles et renouvelables.

## **C.— LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES**

Le développement de l'offre d'énergies renouvelables (ENR) constitue, avec la maîtrise de la demande d'énergie, un des piliers essentiels d'un développement énergétique durable. Les énergies renouvelables contribuent à l'indépendance énergétique de la France, à la compétitivité économique et à la protection de l'environnement. La loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique a fixé comme objectif d'augmenter de 50 % la production de chaleur d'origine renouvelable à l'horizon 2010. Elle a réaffirmé l'engagement de la France de respecter l'objectif

de 21 % de consommation intérieure d'électricité d'origine renouvelable à cette même échéance.

Plusieurs actions concourent au développement des ENR, dont la France est le premier pays producteur européen, grâce notamment au bois combustible et à l'hydroélectricité.

### 1. La France en tête de la production européenne

Premier pays producteur européen, avec près de 17 Mtep par an, la France occupe, en revanche, le onzième rang pour sa part dans la consommation totale d'énergie primaire, soit 6,2 % en 2006.

#### PRODUCTIONS ÉLECTRIQUE ET THERMIQUE D'ORIGINE RENOUVELABLE EN FRANCE (MÉTROPOLE ET DOM)

	Électrique (en GWh)	Thermique (en ktep)
Hydraulique	57 497	
Éolien	2 191	
Solaire	54	46
Géothermie	78	130
Pompes à chaleur		437
Déchets urbains solides	1 530	322
Bois énergie	1 433	8670
Résidus de récoltes	463	234
Biogaz	503	54
Biocarburants		669
<b>Total</b>	<b>63 748</b>	<b>10 562</b>
<b>Total en ktep</b>	<b>16 104</b>	

Source : Observatoire de l'Énergie

#### *a) La production d'électricité d'origine renouvelable*

En 2006, la production d'électricité d'origine renouvelable est en hausse de + 9,2 % par rapport à 2005 (62,0 TWh contre 56,8 TWh), année pénalisée par une très faible production hydraulique. Cet accroissement global de 5,2 TWh provient, d'une part, d'une hausse de près de 8 % de la production hydraulique renouvelable et, d'autre part, d'un doublement de la production éolienne (+ 123 % soit près de 1,2 TWh supplémentaire, avec un quasi doublement des capacités installées). Les productions électriques d'origine thermique se stabilisent pour la première fois à 3,5 TWh après avoir fortement progressé au début des années 2000.

Malgré le doublement de la part de l'éolien (soit 3,5 % de la production électrique), la production hydraulique reste prépondérante avec près de 91 %, celle des déchets urbains renouvelables diminue légèrement à 2,5 % et celle du bois-énergie est stable à 2,3 %.

Le biogaz et le solaire photovoltaïque assurent la part résiduelle (0,8 %) avec des évolutions toutefois contrastées : tandis que le premier est en stagnation, le second poursuit son intensification. Ainsi, après déjà trois années consécutives de forte croissance, les puissances des capteurs photovoltaïques reliés au réseau métropolitain auraient doublé en 2006, selon les premières estimations de l'ADEME (6100 kWc contre 3075 kWc en 2005).

Au total, la part de l'électricité d'origine renouvelable dans la consommation intérieure brute d'électricité en métropole augmente pour atteindre 12,1 % en 2006 (contre 11,0 % en 2005).

#### ***b) La production thermique d'origine renouvelable***

La production thermique d'origine renouvelable (y compris les biocarburants) reste stable à 10,4 Mtep. La production thermique est assurée principalement par le bois-énergie (83 % à 8,7 Mtep) mais sa part tend à diminuer légèrement au profit des biocarburants (7 %) et des pompes à chaleur (4 %). La part des déchets urbains renouvelables est stable (3 %) ainsi que la part résiduelle concernant le solaire thermique, la géothermie, le biogaz et les résidus de récoltes (3 %).

La montée en puissance du solaire thermique résulte directement des mesures arrêtées par les pouvoirs publics : le programme Hélios 2006 conduit par l'ADEME et le crédit d'impôt précité ont favorisé la mise en place de près de 175 000 m<sup>2</sup> de nouveaux capteurs solaires thermiques, soit un quasi doublement des surfaces par rapport à l'année 2005.

Le développement des pompes à chaleur se poursuit, avec l'installation de près de 42 000 pompes à chaleur supplémentaires en 2006 (29 500 en 2005, soit une hausse de 42,3 %).

En revanche, les productions thermiques issues de la géothermie, du biogaz et des déchets de récolte tendent à stagner. La production de chaleur en provenance des déchets urbains recule (- 5 %), en raison de l'arrêt d'anciennes installations et à la stabilisation de la cogénération dans les nouvelles unités.

Concernant les biocarburants, on observe une hausse significative des quantités agréées de biocarburants mises sur le marché (+ 63 %) tant dans la filière éthanol que dans la filière des biodiesels, grâce à l'octroi d'agréments supplémentaires en 2006 et à la construction de nouvelles capacités de production.

Enfin, la diminution tendancielle de l'utilisation du bois de chauffe par les ménages constatée au cours de la dernière décennie semble s'être arrêtée. On

observe même une légère reprise, avec une accélération des ventes d'appareils de chauffage au bois favorisées par la mise en place du crédit d'impôt. Il convient également de souligner la progression toujours soutenue des installations de chaufferies collectives et industrielles (405 chaufferies au bois engagées en 2006 pour une puissance de 228 MW dans le cadre du « Plan bois énergie 2000-2006 », conduit par l'ADEME).

## **2. La promotion des énergies renouvelables**

### *a) la production électrique et thermique*

Outre le crédit d'impôt destiné à l'équipement des particuliers, un certain nombre de mesures favorisent le développement de la production d'énergies renouvelables, au moyen notamment de la réglementation des tarifs d'achat : dans le domaine de la production électrique, de nouveaux tarifs d'achat pour l'éolien terrestre et en mer, le photovoltaïque, le biogaz et la géothermie ont été fixés par arrêté en date du 10 juillet 2006. Ainsi, le tarif éolien terrestre est de 8,2 c€/kWh pendant 10 ans puis varie ensuite entre 2,8 et 8,2 c€/kWh pendant 5 ans selon les sites. Pour l'énergie photovoltaïque, le tarif en métropole est de 30 c€/kWh, auxquels peut s'ajouter une prime d'intégration au bâti de 25 c€/kWh.

L'obligation faite par le législateur 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 a été réservée par la loi de programme du 13 juillet 2005 aux seuls parcs éoliens implantés dans le périmètre d'une zone de développement éolien (ZDE), à compter de juillet 2007. Ces ZDE étant portées par les collectivités locales, le dispositif incite ces dernières à participer à cette forme de production décentralisée d'énergie tout en prenant en compte des considérations paysagères. En effet, eu égard à la grande sensibilité environnementale du public, il est impératif d'éviter tout conflit d'intérêt écologique lors de l'implantation des parcs éoliens.

Le dispositif de tarif de rachat est complété par des appels d'offre de l'État conformes à la programmation pluriannuelle des investissements de la production électrique. À cette fin, le Gouvernement a fixé les objectifs suivants de capacité à atteindre aux horizons 2010 et 2015 :

---

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

**OBJECTIFS DE MISE EN SERVICE PAR SOURCE D'ÉNERGIE RENOUVELABLE**

<b>Énergies renouvelables</b>	<b>Objectif 2010 en MW</b>	<b>Objectif en 2015 en MW <sup>(1)</sup></b>	
Biogaz (y compris gaz de méthanisation, gaz de décharge et gaz de stations d'épuration)	100	250	
Biomasse (sauf fraction renouvelable des déchets ménagers et assimilés)	1000	2000	
Déchets ménagers et assimilés	200	80	
Éolien	13500	17000	
	<i>Terrestre</i>	<i>12500</i>	<i>13000</i>
	<i>En mer</i>	<i>1000</i>	<i>4000</i>
Géothermie	90	200	
Hydraulique (y compris marémotrice et houlomotrice, hors pompage)	500	2000	
Solaire photovoltaïque	160	500	

(1) Les valeurs retenues pour les objectifs 2015 comprennent celles retenues pour 2010.

***b) L'essor des biocarburants***

La France a encouragé depuis plus de dix ans l'utilisation des biocarburants sous une forme banalisée, en les incorporant dans les carburants ou le fioul domestique, sans que l'utilisateur ait besoin de modifier le réglage de son moteur.

Pour cela, les deux filières, éthanol agricole pour les essences et huiles végétales pour le gazole, ont développé des produits élaborés dont les caractéristiques se rapprochent de celles des carburants ou du fioul domestique auxquels ils peuvent être mélangés :

- l'ETBE (Ethyl Tertio Butyl Ether), fabriqué à partir d'éthanol agricole (blé ou betterave) peut être incorporé dans les essences à hauteur de 15 % v en volume ;

- l'EMHV (Ester méthylique d'huile végétale) fabriqué à partir d'huile de colza ou de tournesol peut être incorporé dans les gazoles à hauteur de 5 % v en volume, limite relevée à 7 % v à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008 ;

- l'éthanol peut être incorporé directement dans l'essence jusqu'à 5 % v en volume.

En vue d'atteindre les objectifs de la directive 2003/30/CE<sup>(1)</sup>, la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique de la France (modifiée par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006) fixe comme axe de développement des biocarburants les objectifs d'incorporation de 5,75 % PCI en 2008, 7 % PCI en 2010 et 10 % PCI en 2015.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Objectifs	1,20 % <sub>PCI</sub>	1,75 % <sub>PCI</sub>	3,50 % <sub>PCI</sub>	5,75 % <sub>PCI</sub>	6,25 % <sub>PCI</sub>	7,00 % <sub>PCI</sub>

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Le développement des biocarburants fait l'objet d'une politique fiscale incitative à cet effet :

– Les biocarburants (ETBE et EMHV) 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 d'origine fossile. 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 s'élève, en 2007, 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).

– L'article 23 de la loi de finances pour 2007 a également prévu un taux réduit de TIPP (articles 265 et 265 *bis* A du code des douanes) et de TGAP (article 266 *quindecies* du même code) en vue de défiscaliser l'éthanol compris dans l'E 85 (85 % d'éthanol, 15 % d'essence) afin d'obtenir un prix de vente à la pompe d'environ 80 c€ par litre. Ce dispositif a été adopté par le Parlement à la suite du rapport Prost<sup>(2)</sup> qui a préconisé, en octobre 2006, la promotion du super éthanol E 85. Contribuant à l'indépendance énergétique, faiblement émetteur de GES, l'E 85 constitue, selon ce rapport, une opportunité à ne pas manquer pour l'agriculture française qui dispose des surfaces agricoles nécessaires à la production supplémentaire d'éthanol, lequel a, en outre, un bon rendement à l'hectare. Au surplus, le gouvernement a annoncé, en octobre 2006, l'augmentation sensible du nombre de pompes vertes fournissant du flexfuel d'ici à 2008.

---

(1) La directive 2003/30/CE relative à la promotion de l'utilisation des biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports, dresse la liste des produits considérés comme biocarburants et les formes sous lesquelles ils peuvent se présenter. Elle demande aux États Membres de fixer des objectifs nationaux d'incorporation des biocarburants dans les carburants, avec comme valeurs de référence : 2%<sub>PCI</sub> fin 2005 et 5,75%<sub>PCI</sub> en 2010 (pourcentage énergétique). Cette directive est en cours de révision.

(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.

– Afin d’inciter les distributeurs de carburants à incorporer des biocarburants dans les carburants qu’ils mettent à la consommation, la loi de finances pour 2005 (article 266 *quindecies* du code des douanes) a introduit un prélèvement supplémentaire de la TGAP sur la mise à la consommation d’essence et de gazole. Le taux de cette taxe, fortement incitative, 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.

La dépense fiscale résultant de tarifs réduits sur les biocarburants de la TIPP, qui s’est élevée à 260 millions d’euros en 2006, pourrait atteindre, selon les informations recueillies par le rapporteur, 620 millions d’euros en 2007 et 1,27 milliard d’euros en 2010. Compte tenu de l’ampleur des sommes en jeu, il convient de s’interroger, de manière globale, sur l’opportunité de ces mesures.

D’une part, dans la mesure où le parc automobile français est caractérisé par la prédominance des moteurs diesels (70 %), les pistes de recherche sur l’incorporation de l’éthanol au gazole doivent être soutenues. Plus globalement, l’effort de recherche et développement en faveur des biocarburants de deuxième génération doit être accru.

D’autre part, face à l’engouement généralisé des puissances agricoles de la planète pour les bio carburants, qui définissent de la même manière que la France des objectifs ambitieux d’incorporation assortis de subventions ou défiscalisations, il convient de s’interroger sur les conséquences de leur développement en matière d’agriculture et de développement durables. Selon les scénarios de l’Agence internationale de l’énergie (AIE), la multiplication de cinq à sept fois de la production mondiale de carburants verts, attendue d’ici à 2030, devrait bouleverser l’économie des productions et des échanges agricoles et énergétiques mondiaux.

Selon un rapport publié par l’OCDE et l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO) <sup>(1)</sup>, la progression de la demande de biocarburants est susceptible d’induire une hausse des prix mondiaux de nombreux produits agricoles. C’est pourquoi malgré leur intérêt en termes d’indépendance énergétique, « *la capacité des agrocarburants à couvrir une part importante des besoins énergétiques des transports sans nuire aux prix alimentaires est très limitée.* »

De plus, leur performance environnementale commence à être contestée :

– en premier lieu, grande pourrait être, face aux incitations financières, la tentation de remplacer des écosystèmes comme les forêts, les zones humides et les pâturages par des cultures intensives (colza, maïs...) destinées aux agrocarburants et de mettre ainsi en péril la biodiversité ;

---

(1) *Perspectives agricoles de l’OCDE et de la FAO 2007-2016.*

– en second lieu, si la combustion d'un agrocarburant est neutre du point de vue des émissions de carbone dans l'atmosphère – car elle ne relâche dans l'atmosphère que le carbone préalablement absorbé par la plante-, ces cultures intensives sont fortement émettrices de protoxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) provenant des engrais azotés. À quantité égale, ce gaz contribue 296 fois plus à l'effet de serre que le dioxyde de carbone.

C'est pourquoi le rapporteur formule le souhait que la révision en cours de la directive européenne 2003/30/CE relative à la promotion de l'utilisation des biocarburants introduise des critères de durabilité applicables aux cultures nécessaires à la fabrication de ces carburants.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 24 octobre 2007, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis les crédits de la **mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour 2008** sur les rapports de **M. Christophe Priou**, *environnement et énergie*, **M. Martial Saddier**, *transports routiers, ferroviaires et fluviaux*, **M. Jean-Claude Fruteau**, *transports aériens et mission budget annexe contrôle et exploitation aériens* et **M. Philippe Plisson**, *équipement et développement durable*.

Un débat a suivi l'exposé de **M. Martial Saddier**, suppléant M. Christophe Priou, rapporteur pour avis, sur les programmes « protection de l'environnement et prévention des risques » et « énergie et matières premières ».

**Mme Geneviève Gaillard** a regretté, au nom du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, la complexité et le manque de lisibilité de la nouvelle mission « écologie, développement et aménagements durables » et de ses différents programmes, qui ne permettent pas d'analyser l'évolution des crédits. Ce budget, qui s'inscrit dans le contexte du « Grenelle de l'environnement » et dans l'attente des décisions qui en résulteront, constitue, si l'on en croit les propos du ministre d'État, lors de son audition devant la commission le 17 octobre dernier, un budget de transition, tout étant offensif sur les crédits du périmètre de l'ancienne mission écologie.

Le groupe socialiste constate cependant que sur 20 milliards d'euros, seuls 3 % sont effectivement consacrés à l'écologie, soit 447 millions d'euros, comprenant d'ailleurs près de 50 millions d'euros au titre du budget de l'Autorité de sûreté nucléaire. Le « jaune budgétaire », qui retrace l'ensemble des crédits des différents ministères pour l'environnement, met en évidence une baisse de l'effort financier, avec un total pour 2008 de 2,75 milliards d'euros contre 2,9 milliards d'euros en 2007. Les deux tiers de ces dépenses relèvent des administrations publiques, notamment dans le domaine des eaux usées et des déchets, et l'austérité actuelle qui prévaut dans les comptes publics laisse craindre un ralentissement des efforts consentis. De surcroît, le paquet fiscal adopté en juillet, qui crée un besoin de financement à hauteur de 15 milliards d'euros, a contribué à réduire considérablement les marges existantes de nos finances publiques. Il faut d'ailleurs rappeler que ce montant correspond au financement sur sept ans des projets de transports en site propre. Le budget de l'écologie n'est donc pas à la hauteur des fortes attentes suscitées par le Grenelle de l'environnement parmi nos concitoyens.

Un seul programme englobe les différents programmes de l'ancienne mission écologie, « Prévention des risques et des pollutions », « Gestion des milieux et biodiversité », « Conduite et pilotage des politiques

environnementales », ainsi que l'ancien programme « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » de la mission « Développement et régulation économiques ».

L'action 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » bénéficie d'une hausse de 17 % des autorisations d'engagement mais cette hausse correspond principalement à des dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont en baisse de 20 %. La baisse des dépenses d'investissement est encore plus accentuée si l'on raisonne en crédits de paiement. Ce budget est donc insuffisant pour combler le retard existant en matière de prévention des risques, retard qui a été reconnu par la secrétaire générale du ministère, lors de son audition, respectivement, par la commission des finances le 25 juillet 2007 et le groupe de travail environnement de la commission des affaires économiques, le 18 septembre dernier. De même, le fonds Barnier est asséché, alors que les besoins annuels en matière de prévention des risques ont été évalués à 150 millions d'euros par le Ministre d'État, lors de son audition par la commission des affaires économiques le 17 octobre dernier.

L'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité », qui a pour objectif de lutter contre la perte de biodiversité, de restaurer la qualité des espaces naturels et d'atteindre un bon état des eaux souterraines et de surface, bénéficie d'une hausse de 12,5 % des autorisations d'engagement (AE) et de 15 % des crédits de paiement (CP). Mais là encore, cette hausse concerne exclusivement des dépenses de fonctionnement et d'intervention, au détriment des dépenses d'investissement, qui sont désormais transférées à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

L'action 8 « soutien au programme » finance notamment les partenariats avec les associations, la formation et les systèmes d'information, destinés au développement d'applications spécifiques. Or, ses crédits sont en baisse de 20 % en AE et de 13 % en CP. Cette baisse est dommageable si l'on veut avoir un partenariat efficace avec les associations et développer la formation à la culture environnementale.

Un nouveau programme « Conduite et pilotage des politiques de l'équipement et de l'environnement » regroupe les crédits de soutien des anciens programmes du ministère de l'équipement et du ministère de l'écologie. Son analyse met en évidence une baisse des effectifs de la mission à hauteur de 2 100 équivalents temps plein.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste, très préoccupé par les crédits de cette mission, se montrera très attentif aux annonces faites par le Président de la République à l'issue du « Grenelle de l'environnement ».

S'exprimant au nom du groupe UMP, **M. Antoine Herth** a souligné la progression singulièrement importante des crédits consacrés à l'écologie. La gestion des risques bénéficie d'une hausse de 15 % des CP, ce qui va bien dans le

sens d'une meilleure prise en compte de l'impact du changement climatique. Le gouvernement est également conscient de la nécessité de soutenir la biodiversité. Les crédits de paiement consacrés à la sûreté nucléaire augmentent de 16 %. Bien évidemment, les résultats du « Grenelle de l'environnement » permettront d'avoir une vision complète du programme d'actions en faveur de l'environnement. Mais l'Assemblée nationale a d'ores et déjà adopté, au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances, un certain nombre de dispositions, à l'initiative notamment d'amendements parlementaires. On peut citer, à cet égard, la reprise de la dette de Charbonnages de France ou les dispositifs en faveur du développement de l'énergie solaire. D'autres mesures seront également arrêtées par voie réglementaire et l'on ne peut douter de la volonté du gouvernement d'agir en faveur du développement durable au travers de ces différents axes.



Lors de sa réunion du 30 octobre 2007, la commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « écologie, aménagement et développement durables » pour 2008.*