



N° 1866

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME V

**ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

PAR M. JEAN-JACQUES GUILLET,

Député

---



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I - L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE NE S'EST PAS DEMENTI AU COURS DE L'ANNEE 2004</b> .....	5
<b>A - LES PRIORITES D'ACTION A L'ECHELLE INTERNATIONALE</b> .....	5
1) Le projet de création d'une ONU.....	5
2) L'engagement pour la réduction de la pauvreté.....	6
3) L'entrée en vigueur du protocole de Kyoto.....	6
4) La mobilisation de la Francophonie sur le thème du développement durable.....	8
<b>B - LES TRADUCTIONS EN POLITIQUE INTERIEURE</b> .....	9
1) L'adoption de la Charte de l'environnement par les assemblées.....	9
2) Le plan climat.....	10
3) La nomination d'un délégué interministériel au développement durable.....	12
<b>II - LA PERTINENCE DE CETTE POLITIQUE SE HEURTE CEPENDANT A DE REELS OBSTACLES</b> .....	13
<b>III - LES MOYENS QUE SE DONNE LA FRANCE</b> .....	15
<b>A - L'ADOSSEMENT A L'UNION EUROPEENNE</b> .....	15
<b>B - LA PARTICIPATION AUX ORGANISMES INTERNATIONAUX</b> .....	16
1) Le cas du FEM.....	16
2) Le PNUE.....	17
3) Les autres instruments.....	20
<b>C - UNE COORDINATION ENCORE INSUFFISANTE</b> .....	24
<b>IV - L'ACTION INTERNATIONALE DU MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE</b> .....	25
<b>V - LES CREDITS DU MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE</b> .....	29
<b>CONCLUSION</b> .....	31
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	35



## I - L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE NE S'EST PAS DEMENTI AU COURS DE L'ANNEE 2004

### A - Les priorités d'action à l'échelle internationale

#### *1) Le projet de création d'une ONUÉ*

Lors du Sommet du développement durable à Johannesburg, le Président de la République avait pris position en faveur de **la création d'une organisation mondiale de l'environnement (OME)**, qui serait pour les accords multilatéraux environnementaux le pendant de l'OMC pour les accords commerciaux. Une telle organisation permettrait tout d'abord d'étendre à tous les pays l'application des accords multilatéraux environnementaux, alors même qu'actuellement les pollueurs les plus importants n'en sont le plus souvent pas signataires. Elle donnerait ensuite au droit international environnemental une portée plus effective, voire même contraignante, si l'OME disposait d'un organe de règlement des différends comparable à celui de l'OMC. Le droit international environnemental recevrait ainsi une valeur égale au droit international commercial, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas.

Comme le soulignait votre Rapporteur l'an dernier, un tel projet est ambitieux et il se heurte à d'importantes oppositions, tant du côté des pays en voie de développement, hostiles à tout renchérissement des coûts de production engendrés par les normes environnementales, que des Etats-Unis, qui défendent le postulat selon lequel le progrès technologique permet de remédier, à terme, aux conséquences négatives de la croissance actuelle. Aussi, la France a-t-elle opté pour une approche plus pragmatique en lançant une **réflexion internationale sur la création d'une ONUÉ**, agence spécialisée de l'ONU dotée de pouvoirs comparables à ceux de l'OMS. Cette proposition devrait être remise au Secrétaire général des Nations unies au premier trimestre 2005 avant d'être éventuellement soumise à la soixantième Assemblée générale des Nations unies qui doit avaliser un certain nombre de réformes de structure de l'enceinte multilatérale.

La mise en place d'une ONUÉ constituerait un premier pas vers une organisation internationale plus intégrée et disposant de plus amples pouvoirs sur les Etats ne respectant pas leurs engagements en matière de développement durable. Surtout, elle permettrait de mettre un terme au foisonnement des conventions multilatérales et des instruments de protection de l'environnement qu'elles instituent. Une telle rationalisation est indispensable pour que le droit international environnemental devienne plus efficace, alors même qu'il existe aujourd'hui plus de 500 traités et accords internationaux relatifs à l'environnement

dont 323 ont un caractère régional. Enfin, la transformation du PNUE en ONUÉ devrait permettre de renforcer les moyens à la disposition de l'institution, puisque le statut d'agence des Nations Unies rend obligatoires les contributions versées par les Etats, alors qu'elles sont facultatives dans le cas des programmes onusiens.

### *2) L'engagement pour la réduction de la pauvreté*

La France s'est également fortement impliquée dans la réflexion sur la mise en place de nouvelles contributions financières internationales. Il s'agit ainsi d'apporter des réponses concrètes en faveur de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2000 et qui ont été confirmés lors du Sommet du développement durable de Johannesburg en septembre 2002. Le rapport Landau, remis au Président de la République en septembre dernier, explore ainsi plusieurs pistes de création de contributions financières internationales tendant au financement de l'aide publique au développement. Cette réflexion doit maintenant être soumise à la communauté internationale et donner lieu à un débat lors de la prochaine Assemblée générale des Nations Unies. Notre pays entend ainsi contribuer à une meilleure régulation de la mondialisation et à une réduction des écarts de richesse, qui constitue l'un des piliers du développement durable.

### *3) L'entrée en vigueur du protocole de Kyoto*

Au 1<sup>er</sup> août 2004, 124 pays parties à la Convention climat avaient ratifié le protocole de Kyoto. Parmi les 84 Etats qui l'avaient signé à l'origine, 12 ne l'avaient pas encore ratifié, dont les Etats-Unis et l'Australie qui ont annoncé qu'ils ne le ratifieraient pas.

Le protocole de Kyoto entre en vigueur une fois ratifié par au moins 55 parties, si ces parties représentent au moins 55 % des émissions de CO<sub>2</sub> des pays de l'annexe I, c'est-à-dire des pays ayant un engagement de réduction dans le cadre du protocole. La base de calcul pour déterminer ce pourcentage est le volume des émissions des pays de l'annexe I en 1990.

Au 1<sup>er</sup> août 2004, les pays ayant ratifié le protocole représentaient 44,2 % des émissions prises en compte dans le calcul. Seuls trois pays dont les émissions sont prises en compte dans le calcul n'avaient pas ratifié le protocole : les Etats-Unis (36,1 %), la Russie (17,4 %) et l'Australie (2,1 %). L'annonce faite par le Président Poutine de son intention d'entamer la procédure de ratification du protocole de Kyoto après autorisation de la Douma, qui a voté sur ce point à la fin d'octobre, doit donc permettre au protocole d'entrer en vigueur et de produire des effets juridiques.

Pour que les pays de l'Annexe I atteignent leurs objectifs de façon économiquement efficace, le protocole de Kyoto a défini, en complément des

efforts à fournir en priorité au niveau national (politique et mesures), trois mécanismes internationaux, connus sous le nom de mécanismes de flexibilité, et visant à limiter, à l'échelle internationale, le coût des actions destinées à lutter contre le changement climatique : l'échange international d'allocations nationales d'émissions de gaz à effet de serre, appelées « unités de quantités attribuées » (UQA) d'une part, et deux mécanismes de projet, d'autre part : la mise en œuvre conjointe (MOC) et le mécanisme pour un développement propre (MDP).

L'échange international, à compter de 2008, d'unités de quantités attribuées d'émissions permet aux pays de l'Annexe I qui auront des difficultés à respecter leurs engagements de limitation ou de réduction d'acquérir des UQA auprès d'autres pays de l'Annexe I disposant d'un excédent.

Le mécanisme de mise en œuvre conjointe (MOC) permettra, à compter de 2008, aux pays de l'Annexe I d'obtenir des crédits d'émissions en investissant dans des projets de réduction des émissions dans un autre pays de l'Annexe I.

Le mécanisme pour un développement propre (MDP) est le seul mécanisme associant les pays en développement, pays qui, au titre des « responsabilités communes mais différenciées » du protocole de Kyoto, n'ont pas d'objectifs de maîtrise ou de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Ce mécanisme permet d'ores et déjà, sous certaines conditions, aux pays de l'Annexe I d'obtenir, dès lors que les vérifications annuelles sont effectivement réalisées et validées par le Conseil exécutif du MDP, des crédits d'émissions en investissant dans des projets de réduction ou d'évitement des émissions.

Ces deux derniers mécanismes, MOC et MDP, sont appelés « mécanismes de projet » : ils s'inscrivent dans une logique de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale, conforme au type de défi auquel la planète est confrontée, et permettent, au niveau individuel de tous les acteurs (Etats, porteurs de projets), de générer des crédits en se fondant sur les réductions effectivement apportées par la réalisation de projets. Par extension, les projets d'investissement effectués dans le cadre de ces « mécanismes de projet » sont parfois appelés « projets Kyoto ».

Les projets MDP peuvent être lancés dès maintenant. Pour cette catégorie de projets, les réductions d'émissions peuvent être comptabilisées à compter de l'année 2000 (sous réserve de l'approbation du projet par le Conseil exécutif du MDP). Dans le cas de la MOC, si les projets peuvent bien être mis en œuvre dès 2000, la comptabilisation des crédits n'est cependant prévue qu'à partir de 2008.

Cette mise en place anticipée des mécanismes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre est facilitée par l'existence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, du **système européen d'échange de quotas d'émissions**, qui préfigure le système d'échange international prévu par le protocole. En 2000, la Commission européenne a lancé un Programme européen sur le changement climatique (PECC)

afin de préparer des politiques coordonnées à adopter au niveau de l'Union en vue de lutter contre l'effet de serre. Un premier rapport, terminé en juin 2001, recensait 40 mesures envisageables dont le potentiel de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> cumulé représentait entre 664 et 765 MteCO<sub>2</sub>. La première étape du PECC s'est concrétisée par un train de mesures que la Commission entendait proposer entre juin 2001 et la fin de l'année 2002 et qui présentait un potentiel de réduction de 122 à 178 MteCO<sub>2</sub> dans des conditions économiquement favorables (c'est-à-dire en dessous de 20 euros pour 1 teCO<sub>2</sub>).

Des mesures dites transversales ont été prévues dans ce programme : un mécanisme de surveillance des émissions de gaz à effet de serre, un système communautaire d'échange de quotas d'émissions et son articulation avec les mécanismes projets prévus par le protocole de Kyoto. Dans le cadre du premier volet du PECC, l'Union européenne a proposé la mise en place d'un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Une première proposition de la Commission a été présentée fin 2001 aux Etats membres. Cette proposition, adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 13 octobre 2003, est aujourd'hui en vigueur : il s'agit de la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté.

Cette directive met en place un marché de permis à l'échelle de l'Union qui débutera en 2005 et couvrira environ 46% du total des émissions de CO<sub>2</sub> des pays membres de l'Union. Ce marché repose sur le principe suivant : les entreprises concernées se voient allouer un montant donné de quotas pour la période 2005-2007. En fin de période, chaque entreprise doit disposer d'un montant de quotas équivalent à ses émissions. Les entreprises sont libres d'acheter ou de vendre leurs quotas, elles peuvent aussi les mettre en réserve pour un usage ultérieur.

Préalablement à l'ouverture du marché européen de quotas de gaz à effet de serre, prévue le 1er janvier 2005, chaque Etat membre doit notifier à la Commission européenne son « plan national d'affectation des quotas ». Dans ce plan, chaque Etat membre précise le montant global de quotas alloué à ses entreprises et les règles d'allocation par installation.

#### *4) La mobilisation de la Francophonie sur le thème du développement durable*

Le prochain sommet de la Francophonie, qui doit avoir lieu à Ouagadougou les 26 et 27 novembre prochains, a été placé sous le thème de « la Francophonie, espace solidaire pour un développement durable ». Cette dixième réunion des chefs d'Etats et de gouvernement francophones, sera la troisième en terre africaine après le Sommet de Dakar (Sénégal) en 1989 et celui de Cotonou (Bénin) en 1995. Parmi les thèmes prévus à l'ordre du jour des discussions des

chefs d'Etat et de gouvernement francophones figurent la lutte contre la pauvreté, la microfinance et le microcrédit, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nopada/Nepad) et le Fonds mondial de solidarité (FMS).

L'Organisation internationale de la Francophonie compte en effet, parmi ses 51 Etats et gouvernements membres, 24 des 49 pays les moins avancés (PMA). Outre une Déclaration finale sur le thème du Sommet, les chefs d'Etat et de gouvernement présents à Ouagadougou adopteront également, pour la première fois, un « **Cadre stratégique décennal** » qui, en clarifiant les missions et en identifiant les enjeux de la Francophonie, définira les grandes orientations de l'Organisation pour les dix années à venir.

Le Sommet doit également permettre d'appuyer la démarche entreprise à l'UNESCO en faveur de la diversité culturelle et pour l'exclusion des biens et services culturels du champ des négociations commerciales conduites dans le cadre de l'OMC. La Francophonie a ainsi fait de la diversité culturelle et linguistique l'un des piliers du développement durable, puisqu'elle favorise l'appropriation par les populations de connaissances et de modèles de développement respectueux des cultures locales.

## **B - Les traductions en politique intérieure**

### *1) L'adoption de la Charte de l'environnement par les assemblées*

Le projet de loi constitutionnelle adossant à la Constitution la Charte de l'environnement a été définitivement adopté par le Sénat le 24 juin dernier. Ce texte vise à introduire une série de nouveaux principes constitutionnels garantissant la protection de l'environnement. Une fois approuvé par le Congrès, ce texte introduira au sommet de la hiérarchie des normes un corpus de règles qui s'imposera au législateur et qui primera également sur les conventions internationales auxquelles la France est partie. Le juge devra dès lors interpréter les règles de droit, qu'elles relèvent de l'ordre interne ou de l'ordre international, en tenant compte de ces nouveaux principes constitutionnels, figurant aux côtés de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et du préambule de la Constitution de 1946.

La Charte de l'environnement vient ainsi renforcer dans notre ordre juridique la portée des accords multilatéraux environnementaux auxquels la France est partie. Les grands principes du développement durable s'y trouvent en effet réaffirmés :

— le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1<sup>er</sup>) ;

- le droit à la participation des citoyens à la préservation de l'environnement et à la prise de décision des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement (article 7) ;
- le principe de responsabilité environnementale (article 4)
- le principe de précaution (article 5).

Le texte adopté mentionne expressément en son article 6 la notion de développement durable en indiquant que les politiques publiques doivent concilier « *la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Les différents aspects du développement durable sont ainsi clairement explicités, ce qui lui donne un contenu plus opérant. Enfin, l'article 10 souligne la nécessité de mener parallèlement à l'action intérieure, une action européenne et internationale en matière de développement durable.

Pour produire des effets juridiques, ce texte doit préalablement avoir été soumis soit au Congrès, soit au peuple français par la voie du référendum. Conformément aux dispositions de l'article 89 de la Constitution, il reviendra au Président de la République d'en décider.

## 2) *Le plan climat*

En 2000, la France était responsable de 3,4 % des émissions des pays de l'annexe I, soit environ 3,1 % des émissions mondiales, ce qui représentait 6,3 tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant. Ramenées au prorata de sa population, les émissions françaises sont relativement inférieures à celles des autres pays de l'OCDE du fait de la spécificité du parc énergétique français, qui accorde une prépondérance à l'énergie nucléaire, laquelle est très faiblement émettrice de gaz à effet de serre.

Le **Programme national de lutte contre le changement climatique** (PNLCC) a été adopté en janvier 2000 par le précédent gouvernement. Lors du deuxième bilan annuel de mise en œuvre de ce programme, dressé en novembre 2002, il est ressorti clairement que l'application du PNLCC avait été insuffisante jusque-là pour assurer le maintien des émissions françaises de gaz à effet de serre en dessous de l'objectif de Kyoto à l'horizon 2010 et en particulier pour enrayer l'augmentation des émissions de certains secteurs comme les transports et le bâtiment. En outre, le PNLCC reposait à 40 % sur des mesures de taxation de l'énergie, que le précédent gouvernement avait finalement renoncé à mettre en œuvre.

D'autres estimations ou objectifs du programme se sont avérés erronés ou peu réalistes, à l'image de la multiplication du fret ferroviaire par deux en dix ans. Devant la nécessité de renforcer l'action afin de tenir les objectifs pour 2010, et compte tenu de ces nécessaires recadrages, le gouvernement a décidé

l'élaboration d'un plan d'action opérationnel destiné à fixer le cadre de l'action pour les années à venir. Il s'agit du **Plan Climat**.

L'engagement de la France dans le cadre du Protocole de Kyoto est le maintien, en 2010, de ses émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990, soit à 565 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> (MteCO<sub>2</sub>). Les évaluations réalisées en 2003 suggèrent que, pour ce faire, les émissions françaises de gaz à effet de serre devront être réduites, en 2010, d'environ 54 MteCO<sub>2</sub> par rapport à la tendance actuelle.

Le Plan Climat, élaboré par le gouvernement en concertation avec les partenaires socio-économiques, est l'outil majeur permettant à la France d'atteindre cet objectif. Il ne constitue pas une liste exhaustive de toutes les actions menées dans notre pays pour lutter contre le changement climatique, mais un ensemble d'actions structurantes qui renforcent et accélèrent la politique française de lutte contre le changement climatique.

Dans ce cadre, et en application de la directive européenne de 2003, le ministre de l'écologie et du développement durable vient de présenter un projet de loi ratifiant l'ordonnance du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. L'instauration de quotas vise à réduire progressivement les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère afin de freiner le réchauffement climatique de la planète. Le système d'échange doit permettre de minimiser le coût de ces réductions, tout en respectant strictement les objectifs assignés.

L'ordonnance a mis en place un système fondé sur :

- d'une part, l'instauration d'une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre pour certaines activités industrielles, associée à des obligations de surveillance et de contrôle ;
- d'autre part, la création de quotas d'émission de gaz à effet de serre, biens meubles représentatifs de l'émission d'une tonne de dioxyde de carbone. Ces quotas sont transférables. Un marché d'échange de quotas devrait s'instaurer très rapidement dans l'Union européenne ; ce marché conduira à réaliser en priorité les investissements les moins onéreux.

Notre pays s'est ainsi résolument engagé dans la mise en œuvre des mécanismes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, conformément à nos engagements au titre du protocole de Kyoto.

*3) La nomination d'un délégué interministériel au développement durable*

Institué par le décret du 24 juin 2004, à la suite du remaniement ministériel ayant conduit à la suppression du Secrétariat d'Etat chargé du développement durable, le délégué interministériel au développement durable est chargé d'animer et de coordonner au nom du Premier ministre l'action des administrations de l'Etat en faveur du développement durable. Il contribue à la coordination des établissements publics de l'Etat dans ce domaine.

A cette fin, il prépare les délibérations du Comité interministériel pour le développement durable (CIDD), composé de l'ensemble des membres du Gouvernement et qui se réunit au moins une fois par an. Il en assure également le suivi et veille à leur mise en œuvre en s'appuyant sur le réseau des hauts fonctionnaires chargés du développement durable désignés par chacun des ministères. Il a également pour tâche d'animer et de coordonner l'action de ces hauts fonctionnaires. Enfin, il participe à la définition des programmes de recherche en matière de développement durable. Il est par ailleurs associé à la définition du programme des travaux du Conseil national du développement durable, composé de 90 membres issus de la société civile et des collectivités locales, qui sont consultés sur les textes ayant une incidence en matière de développement durable.

M. Christian Brodhag a été nommé délégué interministériel au développement durable par décret en Conseil des ministres pris le 9 juillet 2004. Pour l'exercice de ses missions, il dispose des services de la Mission interministérielle de l'effet de serre et son secrétariat est assuré par le ministère chargé du développement durable. Il peut faire appel, en tant que de besoin, aux services des autres ministères.

Compte tenu du caractère transversal des politiques de développement durable, la nomination d'un délégué interministériel chargé de ces questions constitue une réforme opportune. Il n'en demeure pas moins que son rattachement de fait au ministère de l'écologie et du développement durable réduit le caractère interministériel de sa fonction et risque de limiter la portée de son action. Un rattachement aux services du Premier ministre apparaît plus pertinent, d'autant que le décret instituant le Conseil national du développement durable, pris en janvier 2003, rattache cette instance consultative aux services du Premier ministre.

## II - LA PERTINENCE DE CETTE POLITIQUE SE HEURTE CEPENDANT A DE REELS OBSTACLES

Que ce soit les lenteurs et hésitations de la Russie vis-à-vis de la ratification du protocole de Kyoto, le blocage des négociations de l'OMC depuis l'échec de la conférence de Cancun ou l'opposition systématique de l'actuelle administration américaine aux initiatives visant à réguler la mondialisation et à accroître les prérogatives des enceintes multilatérales, force est de constater que de nombreux obstacles se dressent sur la route du développement durable. Des clivages majeurs sur cette question existent au sein de la communauté internationale, tant entre pays développés et pays en voie de développement qu'à l'intérieur de ces groupes. A cet égard la distinction Nord-Sud n'est plus opérante pour comprendre les positions des uns et des autres et les négociations internationales font apparaître des coalitions de circonstance qui fluctuent au gré des intérêts de chaque Etat ou groupes d'Etat.

Le dernier G 8 a également été marqué par un recul de la mobilisation de la communauté internationale autour des questions de développement durable. Alors que la France avait inscrit à l'ordre du jour du G8 d'Evian, dont elle assurait la Présidence, les questions relevant du développement durable, le G8 de Sea Island, dont l'ordre du jour, conformément à l'usage, relevait de la présidence américaine, n'a que peu abordé les sujets environnementaux. En amont de ce G8, les Etats-Unis n'ont, par ailleurs, et contrairement aux précédentes présidences, organisé ni le forum du G8 sur l'avenir et l'environnement (réunion associant des experts des gouvernements, du secteur privé et des organisations non gouvernementales sur des sujets environnementaux spécifiques) ni la réunion des ministres de l'environnement du G8.

Le seul document adopté ayant trait à l'environnement est un point d'étape sur le plan d'action du G8 « Science et technologie au service du développement durable » engagé en 2003 à Evian sous présidence française. Il rappelle en particulier les apports de la conférence de Bonn sur les énergies renouvelables de juin 2004, annonce la conférence de Paris (Biodiversité : science et gouvernance) en janvier 2005 et soutient l'initiative japonaise 3R (*Reduce, Reuse, Recycle*) en matière de déchets.

Au total et contrairement à beaucoup d'autres sommets du G8, Sea Island n'a pas permis de faire de propositions novatrices dans le domaine environnemental. Le Royaume-Uni, qui présidera le sommet en 2005, devrait redonner aux préoccupations écologiques une place correspondant à leur importance, notamment en proposant certaines initiatives dans le domaine du climat, sujet sur lequel les autorités britanniques sont, à la différence des autorités fédérales américaines, très investies.

La présidence britannique du G8 et la soixantième Assemblée générale des Nations Unies, qui doit se tenir en 2005, devraient donc permettre de relancer l'initiative pour la promotion d'une politique de développement durable. Compte

tenu des clivages existants sur cette question, il est d'autant plus indispensable que les pouvoirs publics français se mobilisent pour pouvoir peser sur la scène internationale et au sein de l'Union européenne. Une telle mobilisation est incontournable pour que des décisions concrètes soient prises à l'échelle internationale en faveur d'une meilleure régulation de la mondialisation, pour la promotion d'un mode de développement qui préserve les ressources de la planète et dont le fruit serait plus équitablement réparti.

### III – LES MOYENS QUE SE DONNE LA FRANCE

#### A – L'adossement à l'Union européenne

Comme l'indiquait votre Rapporteur l'an dernier, l'appartenance à l'Union européenne présente des avantages non négligeables dans la conduite des négociations internationales : dès lors que les membres de l'Union arrivent à établir une position commune, il leur est en effet plus facile de peser dans le processus de décision. L'Union met par ailleurs en œuvre sa propre politique en matière de développement durable conformément à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne qui prévoit que « *l'Union se donne comme objectif de parvenir à un développement équilibré et durable.* » Dans ce cadre, l'Union s'est ainsi dotée en juin 2001 d'une **stratégie européenne de développement durable**, adoptée par le Conseil européen de Göteborg.

Le projet de Constitution européenne a repris ce principe dans son article I-3 consacré aux objectifs de l'Union et dont le 3<sup>ème</sup> paragraphe dispose que « *l'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. (...) Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.* » L'ensemble des thématiques relevant du développement durable se trouvent ainsi consacrées parmi les objectifs de l'Union en tête du futur traité portant constitution de l'Union.

Mais cet adossement à l'Union européenne comporte également des inconvénients. Outre le fait que la mécanique communautaire rend plus lourde la prise de décision en nécessitant de nombreuses réunions préparatoires à chaque sommet international et en entraînant parfois un manque de réactivité au cours de la négociation, le récent élargissement de l'Union complique la donne. Il rend en effet plus difficile l'élaboration de positions communes en matière de développement durable, comme dans les autres domaines.

L'attitude des pays d'Europe centrale et orientale, proches des Etats-Unis dans la définition de leur politique extérieure, renforce les risques de division de l'Union européenne sur la scène internationale. Il importe donc d'intégrer cette dimension pour les futures échéances internationales en matière de développement durable, afin que les positions de notre pays en la matière ne deviennent pas minoritaires au sein de l'Europe élargie. Cela suppose bien entendu que nos capacités d'expertise soient renforcées et que notre présence dans les réunions de travail et dans les organismes de l'Union concernés par les questions de développement durable soit plus constante.

## **B – La participation aux organismes internationaux**

Depuis le Sommet de Rio (1992), des fonds ont été mis en place pour financer des aspects spécifiques du développement durable. Néanmoins, il convient de souligner qu'au-delà de l'octroi de ces fonds, l'enjeu est bien que l'aide publique au développement contribue pour l'essentiel au développement durable.

La mise en place de fonds spécifiques peut parfois conduire à une dispersion des efforts, voire à des redondances.

Les contributions alimentant ces fonds ne sont pas, pour la plupart, versées par le ministère de l'Ecologie et du développement durable. Selon les cas, c'est le ministère des Affaires étrangères ou le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie qui verse les contributions françaises. Le dispositif est donc peu lisible. Alors que notre pays fait montre de son volontarisme en matière de développement durable sur la scène internationale, force est de constater que notre **contribution aux organismes internationaux** intervenant en faveur du développement durable est souvent insuffisante à l'exception du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), géré par la Banque Mondiale.

### *1) Le cas du FEM*

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) constitue l'instrument financier des conventions issues de Rio et de la convention sur les polluants organiques persistants. De 1991 (date de sa création) à 2002, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été doté de 4 801,14 millions de dollars. Ce montant tient compte des arriérés de certains pays ainsi que des effets de change que subissent les contributions nationales.

La contribution de la France au FEM depuis 1991 s'élève à 376,5 millions d'euros et se décompose de la façon suivante :

	En millions d'euros
Phase pilote (1991-1994)	122
FEM-1 (1994-1998)	123
FEM-2 (1998-2002)	131,5
<b>Total</b>	<b>376,5</b>

La contribution française au FEM-3 (période allant de juillet 2002 à juin 2006) sera, conformément aux instructions du Premier ministre (réunion interministérielle de juillet 2002), de 41 millions d'euros par an, soit 164 millions d'euros au total. Ceci correspond à une augmentation de 25% de notre effort en monnaie nationale du FEM-2 au FEM-3. Toutefois, l'augmentation réelle de la contribution française en droits de tirage spécial (DTS), monnaie internationale de référence utilisée pour les contributions, est de 8 %. Elle est limitée du fait du taux de change de référence euro/DTS retenu par le calcul des contributions en monnaie nationale lors de la reconstitution. En effet, ce taux de change a été calculé sur une période étalon de 6 mois entre 2001 et 2002 marquée par la faiblesse de l'euro face au dollar.

Dans la pratique, les versements des pays contributeurs effectués selon un calendrier annuel subissent une dépréciation ou une appréciation au gré des taux de change monnaie nationale/DTS du moment. Actuellement, l'appréciation de l'euro face au dollar, qui constitue la monnaie principale du panier de référence du DTS avec un poids de 45% contre 29% à l'euro, signifie une augmentation significative de nos contributions en valeur relative sur le terrain.

## 2) *Le PNUE*

Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a été créé par la résolution 2 997 (XXVII) de l'Assemblée générale du 15 décembre 1972. Il a son siège à Nairobi au Kenya. Ses principaux objectifs consistent à :

- promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et recommander, le cas échéant, des politiques orientées dans ce sens ;
- étudier la situation de l'environnement dans le monde afin de s'assurer que les problèmes de portée internationale dans ce domaine font l'objet, de la part des gouvernements, d'un examen approprié ;
- gérer l'utilisation des ressources du Fonds pour l'environnement qui finance le programme d'actions du PNUE.

Dans le cadre de ce mandat, le PNUE intervient dans des domaines aussi divers que l'information, la surveillance et l'évaluation de l'environnement, la coordination de la mise en oeuvre des conventions, la mise au point des instruments d'intervention écologique et la mobilisation du secteur privé et d'autres partenaires. Il conduit également des programmes régionaux et sectoriels, tels que le Programme des mers régionales, notamment le Plan d'action pour la Méditerranée, l'Initiative internationale sur les récifs coralliens ou le Plan d'évaluation mondiale du mercure et de ses dérivés.

Le directeur exécutif du PNUE est élu par l'Assemblée générale des Nations unies, sur la recommandation du secrétaire général, pour un mandat de

quatre ans. M. Klaus Töpfer (Allemagne) occupe ce poste depuis le 1<sup>er</sup> février 1998. Il a été élu en 2001 pour un nouveau mandat qui s'étend de février 2002 à février 2006.

Le conseil d'administration du PNUE comprend cinquante-huit membres élus par l'Assemblée générale pour une période de quatre ans et renouvelables par moitié tous les deux ans. Les sessions du conseil d'administration ont lieu tous les deux ans à Nairobi. La création, en 2000, du Forum mondial des ministres de l'environnement, qui se réunit annuellement, soit en tant que segment de haut niveau du conseil d'administration, soit sous forme d'un conseil d'administration extraordinaire, a donné une impulsion politique forte aux travaux du PNUE.

Le PNUE dispose de six bureaux régionaux à Bangkok, Genève, Mexico, New York, Manama et Nairobi (pour l'Afrique). Par ailleurs, le bureau du PNUE abritant la division technologie, industrie et économie est installé à Paris. En outre, un certain nombre de conventions environnementales sont rattachées administrativement au PNUE, bien que leurs secrétariats soient localisés hors de Nairobi, notamment :

- la convention sur le commerce des espèces en danger (CITES), à Genève ;
- la convention sur la conservation des espèces migratoires, à Bonn ;
- la convention de Bâle sur les transports de déchets dangereux, à Genève ;
- la convention sur la diversité biologique, à Montréal.

Enfin, le PNUE est l'une des trois agences exécutives du Fonds pour l'environnement mondial. Les deux autres agences exécutives sont la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Le programme d'actions du PNUE est financé par trois types de contributions :

- une contribution provenant du budget régulier de l'ONU ;
- les contributions versées au Fonds pour l'environnement (fonds fiduciaire abondé par des contributions volontaires non affectées à ne pas confondre avec le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) qui est un instrument financier multilatéral d'aide à la mise en oeuvre des grandes conventions) ;
- les contributions versées aux fonds fiduciaires (contributions affectées).

Ces dernières années ont vu la multiplication des financements affectés et des fonds fiduciaires, ce qui d'une certaine manière, nuit à l'indépendance du PNUE. Le projet porté par la France de transformer le PNUE en agence onusienne permettrait d'y remédier, les financements des Etats membres de l'ONU devenant

dès lors obligatoires et réguliers en étant calculés selon la clé de répartition onusienne en vigueur.

Le montant total des ressources prévues pour 2004-2005 s'élève à 314,6 millions de dollars, dont 9,1 millions de dollars en provenance du budget ordinaire de l'ONU et 131 millions de dollars du Fonds pour l'environnement, le reste provenant essentiellement de contributions affectées.

La contribution de la France au PNUE s'était maintenue à environ 2 millions d'euros de 1990 à 1994. En 1996, elle avait chuté à 240 000 euros. Depuis le lancement de l'initiative française sur la gouvernance internationale environnementale, la contribution volontaire française au Fonds pour l'environnement est passé de 910 000 euros en 1999 à 1 million d'euros en 2001, à 2 millions d'euros en 2002 grâce à une contribution exceptionnelle du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) de 1 million d'euros et à 3,1 millions d'euros en 2003 en application du barème adopté à Carthagène, imputés pour partie sur le budget du MEDD et pour partie sur le budget du ministère des affaires étrangères.

1993	2,15 millions d'euros
1994	2,15 millions d'euros
1995	0,61 million d'euros
1996	0,24 million d'euros
1997	0,61 million d'euros
1998	0,76 million d'euros
1999	0,91 million d'euros
2000	1,14 million d'euros
2001	1 million d'euros
2002	2 millions d'euros
2003	3,1 millions d'euros

Il faut également ajouter à ces contributions financières, la mise à disposition depuis 2002 d'un expert associé à Nairobi pour renforcer le programme sur le droit de l'environnement.

Le MEDD soutient également des programmes menés par le bureau de Paris du PNUE, notamment sur le tourisme et l'environnement et sur les modes de production et de consommation durables. Le montant de cette contribution était de 282 000 euros en 2001, 385 000 euros en 2002 (année du Sommet mondial du développement durable) et 280 000 euros en 2003 et 2004.

D'un point de vue budgétaire, la part de la contribution volontaire française au PNUE financée par le biais des crédits du MEDD constitue un financement exceptionnel. Il n'y a donc aucune garantie que cette part, qui représente la moitié de la contribution annoncée par les autorités françaises, puisse

être honorée pour le prochain exercice. Si tel était le cas, il serait tout à fait regrettable que la France ne soit pas en mesure de respecter sa promesse de contribution volontaire au PNUE, alors même qu'elle entend proposer à la prochaine Assemblée générale des Nations Unies sa transformation en agence spécialisée, dotée de moyens et de pouvoirs plus importants. Votre Rapporteur interrogera le Gouvernement sur ce point en séance publique, afin que la part de la contribution française imputée sur le budget du ministère de l'Ecologie et du développement durable soit débloquée pour compléter la part versée au titre du ministère des Affaires étrangères.

### *3) Les autres instruments*

Dans le cadre de la Convention climat et du Protocole de Kyoto, trois nouveaux fonds contribuant au développement durable ont été mis en place :

*a) Le Fonds spécial pour le changement climatique* : ce nouveau fonds doit être complémentaire du FEM pour ce qui concerne le changement climatique et des financements bilatéraux et multilatéraux dans les domaines de l'adaptation, des transferts de technologies, de l'énergie, des transports, de l'industrie, de l'agriculture, de la foresterie, de la gestion des déchets et des activités permettant d'assister dans la diversification de leurs économies les pays en développement particulièrement vulnérables aux mesures de riposte considérées dans l'article 4.8 h de la Convention, c'est à dire principalement les pays en développement exportateurs de pétrole et de charbon. A ce stade, la France n'a pas contribué à ce nouveau fonds.

*b) Le Fonds pour les pays les moins avancés (PMA)* : ce nouveau fonds doit soutenir le programme de travail des pays les moins avancés, notamment leurs programmes d'actions nationaux d'adaptation (PANA). En 2003, la France y a contribué à hauteur de 850 000 \$.

*c) Le Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto* : ce fonds doit permettre de financer des programmes et des projets concrets d'adaptation pour les pays en développement qui deviendront parties au Protocole, alors que le FEM finançait seulement jusqu'alors des études de vulnérabilité et des plans d'adaptation des pays parties à la Convention. Il est aussi complémentaire du fonds spécial qui, dans le cadre de la Convention, peut également financer l'adaptation des pays en voie de développement. Ce fonds sera abondé par des prélèvements à hauteur de 2% de la valeur des crédits carbone générés par les projets faisant appel au mécanisme de développement propre et par d'autres financements, notamment des contributions volontaires des pays industrialisés. A ce titre, les parties de l'annexe I – les pays industrialisés – qui ont l'intention de ratifier le Protocole sont invitées à fournir des ressources financières pour ce fonds. Il n'est pas exclu que ces contributions prennent la forme de parts de quantités attribuées ou d'autres crédits d'émissions.

Enfin, de nombreux fonds fiduciaires sont placés auprès des instances des Nations Unies comme la Commission pour le développement durable ou le PNUE pour financer la participation des représentants des pays en développement aux réunions internationales de ces instances.

Lors des auditions menées par votre Rapporteur, celui-ci a pu à nouveau constater la récurrence de difficultés budgétaires pour financer l'action internationale de la France en matière de climat. A titre d'exemple, les effectifs de la MIES sont restés constants depuis l'année dernière, soit 9,5 postes réels, alors que les différents ministères devraient mettre à disposition de la mission 14 postes en tout en application d'un arbitrage interministériel rendu en 2003 ! D'après les informations transmises à votre Rapporteur, le nombre de personnes travaillant sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre au sein de l'Agence fédérale de l'environnement en Allemagne est de 90 et l'équivalent britannique de la MIES dispose de 35 personnes. Ces comparaisons permettent de mesurer l'insuffisance des moyens dégagés par la France en la matière.

Le tableau ci-dessous (voir page suivante) recense les difficultés constatées pour le présent exercice. Il convient d'y ajouter les obligations de la France au titre de la « déclaration politique de Bonn » du 23 juillet 2001 : lors de la 2e partie de la 6e conférence des parties à la Convention climat (COP6-bis), les 15 pays de l'Union européenne de l'époque, la Commission européenne, et cinq autres pays (Canada, Islande, Norvège, Nouvelle Zélande, Suisse) se sont en effet engagés collectivement à augmenter leur financement pour le climat dans les pays en développement à partir de 2005 à 410 millions de dollars par an. La part de la France dans la déclaration de Bonn est de 40,8 millions de dollars par an à partir de 2005, et le montant global de la part des 15 anciens membres de l'Union européenne est de 369 millions de dollars. Chaque signataire est libre de définir les modalités du respect de son engagement, mais seront pris en compte pour ce calcul quatre sources de financement :

- Le financement pour le climat au sein de la contribution nationale au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et pour la France, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)
- Les contributions aux trois nouveaux fonds créés à Bonn (le Fonds spécial climat, le Fonds pour les pays les moins avancés, le Fonds Kyoto pour l'adaptation)
- Les prélèvements de 2% sur les projets de mécanisme pour un développement propre du protocole de Kyoto
- L'augmentation des autres financements bilatéraux ou multilatéraux par rapport au niveau en 2001.

Le chapitre 8 du Plan climat (Renforcer la coopération avec les pays en développement) affirme que la France respectera son engagement au titre de la déclaration de Bonn.

Il est en tout cas impératif que le montant total de la contribution française au groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ou au financement de la convention climat puisse être honoré. Alors que la France cherche à développer par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations un registre des émissions de quota - outil indispensable à la mise en place du marché européen d'échange des quotas d'émission au sein duquel la place financière de Paris joue un rôle - la position de notre pays sur la scène internationale ne peut que se trouver affaiblie par les carences de financement des outils internationaux existant dans le domaine du climat.

Contributions de la France au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

(figurent en gras les versements actuellement non-effectués)

Nature du financement	2003	2004
<u>Financement de la Convention climat</u>		
Contribution obligatoire au programme budget de la Convention	821.385 \$ MAE	983.881 \$ MAE
Contribution obligatoire à la provision budgétaire pour le Protocole de Kyoto		(à partir de 2005 – MAE)
Contribution au fonds d'affectation spéciale pour la participation au processus		90.000€ MAE
Contributions au fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires :		
- pour le démarrage rapide du MDP	260.000€ MAE 130.000€ MINEFI	150.000€ MAE <b>150.000€ MINEFI</b>
- pour le financement d'ateliers et d'autres activités liées à la mise en œuvre de la Convention et du Protocole		35.000€ MAE (atelier article 6)
Prise en charge par la France des frais de traduction lors de certaines réunions informelles de la Convention, etc.	5.000 € MIES	5.000 € MIES
<u>Financement du GIEC</u>		
<i>Contribution française au GIEC</i>	total 200.000€, dont 30.000€ MAE <b>30.000€ MAE</b> 60.000€ MEDD (dont <b>30.000€</b> bloqués) <b>60.000€</b> MRNT 20.000€ MIES <b>(total 120.000€ bloqués)</b>	total 200.000€, dont <b>20.000€ MIES</b> <b>60.000€ MEDD</b> 60.000€ MAE <b>60.000€ MRNT</b> <b>(total 140.000€ bloqués)</b>

MAE : Ministère des Affaires étrangères

MINEFI : Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie

MRNT : Ministère de la Recherche et des nouvelles technologies

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

MIES : Mission interministérielle de l'effet de serre

## **C – Une coordination encore insuffisante**

Un important effort de rationalisation des structures en charge du développement durable a été accompli par les pouvoirs publics :

— la suppression du secrétariat d'Etat au développement durable a amélioré la lisibilité du dispositif en replaçant le Ministre de l'Ecologie et du développement durable au centre des politiques mises en œuvre dans ce domaine ;

— la création du comité interministériel pour le développement durable (février 2003), qui se substitue au comité interministériel de l'environnement, à la commission interministérielle de lutte contre l'effet de serre et au comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs, constitue également un progrès notable donnant à la politique conduite par le gouvernement en la matière une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité ;

— la création du Conseil national du développement durable en janvier 2003 permet en principe aux pouvoirs publics de respecter l'impératif de la concertation avec la société civile et les principaux acteurs du développement durable ;

— la nomination d'un délégué interministériel au développement durable en juillet dernier est également une décision importante pour une meilleure coordination des politiques mises en œuvre par les différents ministères, dans un domaine caractérisé par sa transversalité.

Néanmoins, malgré cet effort de rationalisation, la coordination des différents acteurs demeure insuffisante. Le Conseil national du développement durable est ainsi quelque peu laissé en marge du processus décisionnel ou saisi dans des délais trop courts pour qu'il puisse se prononcer valablement. Il n'a ainsi pas pu émettre de propositions sur le plan climat, ni sur le plan santé - environnement. De même, alors que le Conseil avait fait des propositions aux pouvoirs publics sur le contenu de la stratégie nationale en faveur de la biodiversité, il n'a pas été consulté sur la plan d'action qui doit être approuvé prochainement par le Comité interministériel pour le développement durable. Cette situation est regrettable et les pouvoirs publics doivent y remédier par une meilleure organisation du travail intergouvernemental et par une concertation plus systématique avec les représentants de la société civile et des collectivités locales membres du CNDD.

Par ailleurs, le cloisonnement des différentes administrations rend difficile la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable arrêtée par le Comité interministériel de 2003. Il importe donc, dans ces conditions, que le nouveau délégué interministériel puisse vraiment peser face aux administrations pour les impliquer davantage dans la mise en œuvre de cette stratégie.

#### **IV – L’ACTION INTERNATIONALE DU MINISTRE DE L’ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

L’action internationale dans le domaine de l’environnement a fait l’objet d’une communication en Conseil des ministres en juillet 2003. Cette action entend répondre à trois enjeux :

- participer activement à la construction du droit et à l’élaboration de normes au plan mondial ;
- mieux peser sur les débats européens desquels découle près de 70% de notre droit national en matière d’environnement ;
- mettre l’accent sur la nécessité de préserver l’environnement dans le cadre de notre action en matière de coopération au développement.

A ces enjeux sont liés des objectifs stratégiques, thématiques et géographiques cohérents avec ceux mis en avant dans la stratégie nationale. Ils concernent :

- le renforcement de la gouvernance internationale en matière d’environnement et notamment la mise en place d’une Organisation des Nations unies de l’environnement (ONUE) ;
- le suivi des grandes conventions issues de Rio (convention climat, convention biodiversité et convention sur la lutte contre la désertification) et la finalisation d’une stratégie marine européenne ambitieuse ;
- un soutien renforcé aux pays d’Europe de l’Est, du pourtour méditerranéen et d’Afrique.

Les crédits employés pour soutenir l’action du ministère sont, pour l’essentiel, des crédits inscrits en titre III pour l’organisation d’événements (séminaires, journées techniques...) et de prestations diverses (réalisation de fiches, impression de documents de promotion de l’action française...) ainsi qu’en titre IV en soutien à des organisations non gouvernementales (ONG) ou à des organisations internationales (contributions au Programme des Nations unies pour l’environnement (PNUE), à la Commission économique pour l’Europe des Nations unies (CEE-NU), à l’Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE)...).

Le tableau ci-après présente l’évolution depuis 1997 des crédits du ministère consacrés à l’action internationale.

Année	Crédits d'action internationale			LFI (PLF 2005)	%
	Titre III	Titre IV	Total		
2005	612 412 €	2 305 000 €	2 914 412 €	805 379 543 €	0,36
2004	320 000 €	2 397 000 €	2 717 000 €	856 139 958 €	0,32
2003	620 000 €	2 250 000 €	2 870 000 €	768 306 109 €	0,37
2002	540 000 €	3 341 600 €	3 881 600 €	769 424 821 €	0,50
2001	653 600 €	813 200 €	1 466 800 €	757 492 920 €	0,19
2000	375 200 €	733 700 €	1 108 900 €	656 062 650 €	0,17
1999	388 000 €	1 388 800 €	1 776 800 €	603 206 577 €	0,29
1998	215 600 €	974 700 €	1 190 300 €	289 573 249 €	0,41
1997	138 700 €	127 800 €	266 500 €	284 879 427 €	0,09

Pour mener à bien son action, le ministère de l'écologie et du développement durable dispose d'un service des affaires internationales constitué d'environ 25 agents et de correspondants internationaux dans chacune des directions techniques.

Au total, les effectifs en équivalent temps plein par catégorie sont les suivants :

Entité / catégorie	A	B	C
Service des affaires internationales	20	1	5
Sous-direction des affaires juridiques	3		
Direction de la nature et des paysages			1
Direction de la prévention des pollutions et des risques	6		1
Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale	8		1
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>1</b>	<b>7</b>

A compter de 2006 et en application de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF), l'essentiel des crédits du ministère seront regroupés au sein d'une mission « écologie et développement durable », elle-même subdivisée en trois programmes, « prévention des risques et lutte contre les pollutions » (programme n° 1), « gestion des milieux et biodiversité » (programme n° 2) et « soutien aux politiques environnementales et développement durable » (programme n° 3). Enfin, chaque programme est décomposé en actions. D'après les informations communiquées à votre Rapporteur, les crédits affectés à la

politique internationale du ministère seront regroupés au sein de l'action internationale, elle-même rattachée au troisième programme de la mission « écologie et développement durable ».

Si l'on peut approuver le fait que l'action internationale du ministère soit clairement identifiée par la mise en place d'une action spécifique, il n'en demeure pas moins regrettable que les contributions françaises aux différentes conventions et organisations internationales intervenant dans le domaine du développement durable continuent à relever de différentes missions et actions, alors même que la réforme de la LOLF laissait augurer une certaine rationalisation dans la présentation et l'imputation des crédits. Force est de constater que la logique interministérielle n'a pas prévalu.



## V – LES CREDITS DU MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

En 2005, le budget du ministère de l'écologie et du développement durable sera de 825 millions d'euros (CP), en diminution de 3,6 % (856 millions d'euros en 2004). Cette baisse fait suite à la forte hausse de l'année dernière (+ 11,5 %), due en partie à la budgétisation du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE). Selon le ministère, ces crédits pourraient être complétés par 141 millions d'euros par la loi de finances rectificative pour 2004<sup>1</sup>.

Ce budget permettra la poursuite des politiques menées par le ministère, au service de deux choix principaux : la préservation du patrimoine naturel et la prévention des risques et des pollutions.

La diminution globale des crédits s'explique par un recul des dépenses ordinaires de 7,1 % (615 millions d'euros au lieu de 662). En revanche, le montant des autorisations de programme pour 2005 est de 423 millions d'euros, alors qu'il n'était que de 344 millions d'euros en 2004, soit une progression de 23 %. Les crédits de paiement pour dépenses en capital augmentent de 16 millions et s'élèvent à 210 millions d'euros (+ 8,2 %).

Les principales baisses de crédits touchent l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME, - 37 millions d'euros) et le fonctionnement des services (- 3 millions). Les principales hausses concernent le personnel (+ 7 millions) et le chapitre « protection de la nature et de l'environnement » (+ 2 millions). La recherche bénéficie d'1,35 million supplémentaire (+ 0,6 %), essentiellement en faveur de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). La dotation du ministère, hors ADEME et hors recherche, est de 511 millions d'euros (+ 5 millions, soit + 0,9 %).

Le tableau suivant compare, par titre et par chapitre, les crédits inscrits en loi de finances pour 2004 et ceux proposés dans le projet de loi de finances pour 2005.

---

<sup>1</sup> Crédits qui seraient répartis ainsi : 130 millions d'euros à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), 8 millions d'euros au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et 3 millions d'euros à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

COMPARAISON DES CREDITS EN 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005
<b>1<sup>ère</sup> partie – Personnel – Rémunérations d'activité</b>		
Chapitre 31-90 Rémunération des personnels	85,03	88,39
Chapitre 31-93 Personnel rémunéré sur une base autre que celle du statut de la fonction publique	1,30	1,33
Chapitre 31-94 Indemnités et allocations diverses	28,81	30,8
Chapitre 31-95 Vacations et indemnités diverses	4,55	5,7
<b>3<sup>ème</sup> partie – Personnel en activité et en retraite. Charges sociales</b>		
Chapitre 33-90 Cotisations sociales – Part de l'État	12,75	14,44
Chapitre 33-91 Prestations sociales versées par l'État	2,70	0,66
Chapitre 33-92 Autres dépenses d'action sociale	0,73	0,69
<b>Total pour les crédits de personnel</b>	<b>135,87</b>	<b>142,01</b>
<b>4<sup>ème</sup> partie – Matériel et fonctionnement des services</b>		
Chapitre 34-98 Moyens de fonctionnement des services	88,58	74,91
<b>6<sup>ème</sup> partie – Subventions de fonctionnement</b>		
Chapitre 36-41 Subventions de fonctionnement à divers établissements publics	56,04	53,95
<b>7<sup>ème</sup> partie – Dépenses diverses</b>		
Chapitre 37-03 Commission nationale du débat public	2,01	2,01
Chapitre 37-91 Frais de justice et réparations civiles	0,93	0,9
Chapitre 39-01 <i>Dotations globalisées expérimentales de la région Midi-Pyrénées (ancien)</i>	5,14	
<b>Total pour les crédits de fonctionnement</b>	<b>152,61</b>	<b>131,77</b>
<b>Total pour le titre III</b>	<b>288,48</b>	<b>273,78</b>
<b>4<sup>ème</sup> partie – Action économique – Encouragements et interventions</b>		
Chapitre 44-10 Protection de la nature et de l'environnement	85,74	75,78
Chapitre 44-20 Subventions à divers organismes	52,65	28,72
Chapitre 44-40 Subventions à l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	235,43	236,78
<b>Total pour le titre IV</b>	<b>373,82</b>	<b>341,28</b>
<b>Total pour les dépenses ordinaires</b>	<b>662,3</b>	<b>615,06</b>
<b>7<sup>ème</sup> partie – Équipements administratifs et divers</b>		
Chapitre 57-10 Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles	0,7	0,7
Chapitre 57-20 Protection de la nature et de l'environnement. Études, acquisitions et travaux d'investissement	25,05	24,77
Chapitre 57-91 Équipement immobilier des services	5,5	5,5
<b>9<sup>ème</sup> partie – Expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001</b>		
Chapitre 59-01 Programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » – Dotations globalisées expérimentales ( <i>nouveau</i> )		22,93
Chapitre 59-02 Programme « Gestion des milieux et biodiversité » – Dotations globalisées expérimentales ( <i>nouveau</i> )		19,89
Chapitre 59-03 Programme « Soutien aux politiques environnementales et développement durable » – Dotations globalisées expérimentales ( <i>nouveau</i> )		6,68
<b>Total pour le titre V</b>	<b>31,25</b>	<b>80,47</b>
Chapitre 67-20 Protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement	67,67	46,77
Chapitre 67-30 <i>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ancien)</i>	71	
Chapitre 67-41 Subventions d'investissement à divers établissements publics	24,11	19,94
<b>9<sup>ème</sup> partie – Expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001</b>		
Chapitre 69-01 Dotations globalisées expérimentales : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ( <i>nouveau</i> )		63
<b>Total pour le titre VI</b>	<b>162,78</b>	<b>129,71</b>
<b>Total pour les crédits de paiement</b>	<b>194,03</b>	<b>210,18</b>
<b>Total (DO + CP) du budget écologie et développement durable</b>	<b>856,33</b>	<b>825,24</b>

Source : projet de loi de finances pour 2005.

## CONCLUSION

L'enjeu essentiel du prochain exercice est la mise en œuvre des mécanismes de Kyoto et de la directive quotas. Ceux-ci vont jouer un rôle fondamental dans la prise de conscience du passage de l'incantatoire à l'opérationnel en matière de développement durable au plan mondial. Ils contribuent également à la mise en place d'une gouvernance mondiale dans ce domaine, qui pourrait aussi être améliorée par la création d'une ONUÉ, éventuellement actée en septembre 2005. Dans un tel contexte, et même si l'on considère que l'action internationale en matière de développement durable est largement interministérielle, on ne peut qu'être frappé par la disproportion existant entre la volonté affichée par la France, à juste titre, et la faiblesse des crédits du Ministère de l'Écologie et du développement durable consacrés aux actions internationales.

On peut espérer que la nomination d'un délégué interministériel dynamique, M. Christian Brodhag, et la mobilisation de l'Agence française de développement sur les thèmes du développement durable pourront, en partie, pallier cette défaillance. Il est cependant regrettable que la logique interministérielle n'ait pas prévalu dans la définition des missions et programmes prévus par la loi organique relative aux lois de finances.

De même, la crédibilité de notre action est altérée par la faiblesse de nos contributions volontaires à des organismes comme le PNUE ou aux divers fonds sur le climat, alors que les sommes en jeu sont relativement modestes. Les moyens donnés à la mission interministérielle de l'effet de serre doivent également être plus importants. Enfin, la nécessité de conduire les politiques de développement durable en concertation avec la société civile n'est pas suffisamment prise en compte et il importe de ne pas négliger les instances de concertation récemment mises en place comme le Conseil national du développement durable.

Les OGM constituent également un dossier important et votre Rapporteur, qui l'avait demandé l'an dernier, se réjouit que la Conférence des Présidents du mardi 5 octobre dernier ait créé une mission d'information sur les conséquences environnementales et sanitaires des autorisations d'essais d'OGM. Les travaux de cette mission devraient permettre de tirer les conséquences de la levée du moratoire européen sur le commerce des OGM et de réfléchir à la manière de concilier le principe de précaution avec le progrès de la recherche fondamentale dans le domaine des biotechnologies.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 19 octobre 2004, la Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jean-Jacques Guillet, les crédits de l'Ecologie et du Développement durable pour 2005.

**M. Jean-Jacques Guillet, Rapporteur pour avis**, a indiqué que les crédits du Ministère de l'écologie et du développement durable pour 2005 s'établissaient à 825 millions d'euros en moyens de paiement contre 856 millions d'euros pour 2004, soit une diminution globale de - 3,6 %. Le collectif budgétaire pour 2004 devrait cependant prévoir un abondement supplémentaire de 140 millions d'euros, ce qui devrait permettre de porter la prévision de consommation de crédits pour l'exercice 2005 à 965 millions d'euros. Par ailleurs, les effectifs du ministère augmentent de 20 postes et le taux de consommation des crédits a progressé de 44,73 % en 2001 à 98,06 % en 2004.

Parmi les priorités d'action du présent budget, trois concernent l'action internationale de la France : la lutte contre le changement climatique, avec la mise en œuvre du plan climat présenté le 22 juillet incluant la transposition de la directive quotas à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain ; la préservation de la biodiversité et la promotion du développement durable. Les effectifs du ministère de l'Ecologie et du Développement durable consacrés à l'action internationale sont de 47 agents, mais d'autres ministères sont mobilisés autour de la promotion du développement durable, qui constitue un sujet transversal par nature.

Sur la scène internationale, la France, prenant acte des oppositions à la création d'une organisation mondiale de l'environnement dotée de pouvoirs comparables à ceux de l'organisation mondiale du commerce, s'est engagée en faveur de la création d'une agence des Nations unies chargée de l'environnement, l'ONUE, qui se substituerait à l'actuel Programme des Nations unies (PNUE). Une telle réforme, qui doit être proposée à la soixantième assemblée générale des Nations Unies l'an prochain, permettrait d'améliorer l'application des accords multilatéraux environnementaux et renforcerait les moyens consacrés à leur suivi. Il importe dans ces conditions que la France honore ses promesses en terme de contributions. La création d'une telle organisation constitue une première étape vers une meilleure articulation entre le droit international environnemental et le droit international commercial, alors même que des conflits sont possibles, comme en atteste le protocole de Carthagène qui autorise les Etats signataires à restreindre les échanges d'OGM en conflit avec les règles de l'OMC.

La France a par ailleurs pris une part très active à la réflexion sur les moyens d'accroître l'aide publique au développement par la création de nouvelles contributions financières internationales dont la faisabilité a été étudiée dans le rapport récemment remis au Président de la République par M. Jean-Pierre Landau.

L'annonce faite par la Fédération de Russie de son intention de ratifier le protocole de Kyoto va permettre son entrée en vigueur puisque le seuil de 55 Etats représentant 55 % des émissions de gaz à effet de serre sur la base des émissions de 1990 va être franchi. Le protocole entrant dans sa phase opérationnelle, la France doit donc se préparer à cette échéance, ainsi qu'à la deuxième phase de réduction des émissions qui débutera en 2010. A cette fin, le registre national des quotas d'émission est en cours d'élaboration. Il n'est pas certain que les Etats-Unis qui représentent 36 % des émissions restent durablement en dehors du protocole, alors même que le système d'échange des quotas d'émission se développe. Il est regrettable que la France n'honore pas l'intégralité des contributions dues au titre de ses obligations dans les instances internationales chargées de la question du climat. Elle devrait également renforcer ses capacités d'expertise pour préparer les différentes conférences internationales traitant du climat : la Mission interministérielle de l'effet de serre souffre ainsi toujours d'un manque de personnel, puisqu'elle dispose de 9,5 postes réels, alors que le service équivalent en Allemagne est doté de 90 personnes et que le service britannique dispose de 40 agents.

Le prochain sommet de la Francophonie de Ouagadougou devrait permettre d'améliorer la coordination entre les pays membres sur les questions de développement durable. Il doit également permettre de faire progresser la défense de la diversité culturelle dont l'UNESCO est actuellement saisie. Alors que les pays francophones sont souvent insuffisamment mobilisés dans les différentes enceintes internationales, ce sommet devrait permettre d'y remédier.

En conclusion, le rapporteur a demandé que la France puisse honorer ses engagements internationaux en matière de développement durable et regretté que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances n'ait pas permis d'améliorer la lisibilité des actions entreprises en la matière. Considérant que le budget présenté par le Ministre de l'Ecologie et du développement durable était acceptable, il a donné un avis favorable à son adoption par la Commission.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'Ecologie et du Développement durable pour 2005.*

## PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- *Ministère des Affaires étrangères :*

M. Guy Chauvin, conseiller du Ministre

M. Denis Gauer, ambassadeur chargé du développement durable

M. Christian Guilhou, directeur des Nations unies

M. Alain Jouret, sous-directeur chargé des affaires économiques

- *Ministère de l'Ecologie et du développement durable :*

Mme Marie Bonnet, conseillère diplomatique

M. Denis Musard, conseiller technique

M. Henri-Luc Thibault, chef du service des Affaires internationales

- *Délégué interministériel au développement durable :*

M. Christian Brodhag, délégué interministériel

- *Conseil national du développement durable :*

Mme Anne-Marie Ducroux, présidente

- *Mission interministérielle sur la lutte contre l'effet de serre :*

M. Jean-Yves Dupré, directeur

M. Philippe Meunier, secrétaire général