



N° 2571

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME VII

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. JEAN-JACQUES GUILLET,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – L’ACTION DES AUTORITES FRANÇAISES EN 2005	7
A - LES PRIORITES D’ACTION A L’ECHELLE INTERNATIONALE	7
1) Vers une ONU	7
2) L’engagement pour la réduction de la pauvreté	9
3) La lutte contre le réchauffement climatique	10
4) La défense de la diversité culturelle	10
B - LES TRADUCTIONS EN POLITIQUE INTERIEURE	11
1) La délicate mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable	11
2) L’action dans le domaine du climat	13
II – DE NOMBREUX OBSTACLES DEMEURENT A L’ECHELLE INTERNATIONALE MALGRE LE VOLONTARISME DE L’UNION EUROPEENNE	19
A - LES TIMIDES AVANCEES DU G 8	19
B - UNE ACTION VOLONTARISTE DE L’UNION EUROPEENNE	21
III – LES MOYENS D’INTERVENTION DE LA FRANCE	27
A – LES OUTILS INTERNATIONAUX	27
1) Le FEM	27
2) Les autres instruments internationaux	29
B – LES ACTEURS NATIONAUX DU DEVELOPPEMENT DURABLE	32
1) Le ministère de l’écologie et du développement durable	32
2) Le Comité interministériel pour le développement durable	33
3) Le Conseil national du développement durable	34
4) Le Délégué interministériel au développement durable	36
5) La Mission interministérielle de l’effet de serre	36
6) Les ONG	37

IV – LA MISSION DE L’ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	39
A – LES CREDITS EN LOI DE FINANCES POUR 2006	39
B – LES CREDITS DEVOLUS A L’ACTION INTERNATIONALE	40
CONCLUSION	43
EXAMEN EN COMMISSION	45
AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION.....	75
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	77

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Affaires étrangères examine pour avis le budget du Ministère de l'écologie et du développement durable depuis le Sommet mondial de Johannesburg de septembre 2002. Cet avis constitue une occasion de mettre en rapport les engagements pris en matière de développement durable par notre pays sur la scène internationale et les politiques mises en œuvre à l'échelon européen et national.

Depuis l'application de la nouvelle procédure budgétaire définie par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'avis porte sur l'ensemble de la mission ministérielle « écologie et développement durable », qui comprend trois programmes : prévention des risques et lutte contre les pollutions, gestion des milieux et biodiversité, soutien aux politiques environnementales et développement durable. Il concerne plus spécifiquement deux actions de ce dernier programme : l'action « développement durable » et celle intitulée « action internationale ».

Force est de constater que, malgré les ambitions des concepteurs de la LOLF, qui entendaient promouvoir la lisibilité et la transversalité des crédits adoptés, ce découpage demeure parcellaire et ne permet pas d'avoir de vision d'ensemble des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics en matière de développement durable. Ce sujet concerne en effet des domaines aussi variés que la diplomatie, l'industrie, le logement, les transports, la culture, l'économie et les finances, l'aide publique au développement, l'aménagement du territoire ou encore l'intérieur. Or, malgré le redécoupage opéré par la LOLF, il demeure confiné à la seule sphère environnementale.

Ce constat soulève une question plus large : derrière le changement de terminologie, le Ministère de l'Écologie et du développement durable n'est-il pas resté en réalité le Ministère de l'Environnement ? Il conviendra de s'interroger sur ce point pour voir comment les pouvoirs publics peuvent améliorer leur action en matière de développement durable en mettant en œuvre une politique véritablement interministérielle qui soit dans le même temps concertée avec le Parlement et l'ensemble des acteurs concernés : collectivités locales, associations, entreprises et plus largement l'ensemble des citoyens. Tel est l'objet du présent avis.

I – L’ACTION DES AUTORITES FRANÇAISES EN 2005

A - Les priorités d’action à l’échelle internationale

Les priorités d’action des autorités françaises en matière de développement durable à l’échelle internationale concernent la création d’une Organisation des Nations unies pour l’environnement (ONUE), l’engagement pour la réduction de la pauvreté, la lutte contre le réchauffement climatique et la défense de la diversité culturelle.

1) *Vers une ONUE*

Lors de son discours prononcé lors du Sommet du développement durable de Johannesburg (2002), le Président de la République a pris position pour la création d’une **Organisation mondiale de l’environnement (OME)**. Ce projet, extrêmement ambitieux, vise à rééquilibrer les différentes branches du droit international en mettant sur un même plan les normes commerciales mises en œuvre dans le cadre de l’Organisation mondiale du commerce (OMC) et les normes environnementales négociées et approuvées par les Etats dans le cadre des accords multilatéraux environnementaux.

La création d’une OME permettrait de créer une juridiction spécialisée comparable à l’organe de règlement des différends existant au sein de l’OMC, qui a compétence pour trancher les litiges intervenant entre les Etats membres de l’organisation. Actuellement, faute d’une telle juridiction pour le droit environnemental, le droit commercial prime systématiquement et il n’existe aucun moyen de contrainte juridique à l’égard des pays ne respectant pas leurs engagements environnementaux.

Un tel projet se heurte toutefois à de fortes oppositions. De nombreux pays en voie de développement voient ainsi d’un mauvais œil l’obligation de respecter le droit international environnemental en considérant qu’il bride leur croissance et qu’il les désavantage dans le commerce international. Les Etats-Unis, pour leur part, s’opposent à un tel projet puisqu’il se traduirait par un renforcement du multilatéralisme et par la mise en œuvre du principe pollueur-payeur qui leur serait très défavorable.

Tenant compte de ces obstacles, **la France a souhaité plaider dans un premier temps en faveur de la transformation de l’actuel Programme des Nations Unies pour l’environnement (PNUE) en une Organisation des Nations Unies pour l’environnement (ONUE)**. Une telle transformation aurait pour conséquence de conférer à cette organisation le statut d’agence spécialisée

des Nations Unies, ce qui rendrait obligatoires les contributions des Etats membres de l'ONU et augmenterait mécaniquement les moyens de l'institution. Elle permettrait en outre de renforcer ses prérogatives, notamment en regroupant le Secrétariat de l'ensemble des accords multilatéraux environnementaux (voir tableau ci-dessous), ce qui aurait pour conséquence d'accroître ses capacités de veille et de régulation au niveau international dans le domaine de l'environnement.

Tableau donnant un aperçu non exhaustif de quelques unes des structures liées aux principaux accords multilatéraux environnementaux

	Secrétariat (personnels)	Localisation	Budget 2004 (USD)
Diversité biologique	72	Montréal	12 000 000
Climat	150	Bonn	16 700 000
Désertification	43	Bonn	8 600 000
(mécanisme mondial)	17	Rome	
Vienne	11	Nairobi	460 000
Protocole Montréal	11	Nairobi	5 185 353
Bâle	19	Genève	5 347 160
CITES	26	Genève	5 312 000
CMS	14	Bonn	1 492 900
Ramsar	25	Gland	3 878 707
Total	388		58 976 120

Source : Ministère des Affaires étrangères

Afin de réfléchir à la création d'une ONUUE, **un groupe de travail intergouvernemental informel** a été lancé à New York et Nairobi en février 2004. Il regroupe, aux côtés de la France, les pays partageant l'objectif de rationaliser et de renforcer la gouvernance internationale en matière environnementale et ceux qui sont simplement ouverts au dialogue sur cette question : Allemagne, Afrique du Sud, Belgique, Brésil, Burkina Faso, Canada, Chine, Colombie, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Kenya, Luxembourg, Maroc, Mexique, Nicaragua, Nigeria, Norvège, Sénégal, Suède, Suisse, République Tchèque, Royaume-Uni, Vietnam, ainsi que la Commission européenne.

La France a par ailleurs organisé à Paris, le jeudi 19 mai 2005, en liaison avec la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, une réunion informelle européenne sur le projet d'ONUUE afin de préparer une position européenne commune sur ce sujet. Une conférence sur le thème de la gouvernance internationale de l'environnement a également été organisée à Berlin le 26 mai 2005 au niveau ministériel. A la suite de ces réunions **la Commission et le Conseil ont approuvé la création d'une ONUUE** et émis le souhait que l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) retienne cette proposition. Cette dernière ne l'a pas fait à ce jour, alors même que le Secrétaire général avait retenu cette proposition dans son rapport préparatoire à la 59^{ème} session de l'AGNU.

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

Les huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont été adoptés par la communauté internationale unanime le 8 septembre 2000 lors de l'ouverture de la 55ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Les 191 États membres de l'ONU se sont engagés à les réaliser d'ici 2015. Ces objectifs sont les suivants :

— *OMD 1* - Entre 1990 et 2015, réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour et la proportion de la population qui souffre de la faim ;

— *OMD 2* - Assurer l'éducation primaire pour tous d'ici à 2015

— *OMD 3* - Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard ;

— *OMD 4* - Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans entre 1990 et 2015 ;

— *OMD 5* - Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle entre 1990 et 2015 ;

— *OMD 6* - D'ici à 2015, stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance ; maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance. Évaluation de l'action de la France en faveur de la réalisation des OMD dans le domaine de la santé (juin 2005) ;

— *OMD 7* - Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales ; inverser la tendance à la déperdition des ressources environnementales ;

— *OMD 8* - Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Cinq ans après, la communauté internationale devait établir un premier bilan des progrès réalisés et des défis restant à relever. Tel était l'objet du sommet dit du « Millénaire + 5 » réuni à New York du 14 au 16 septembre 2005 et regroupant les chefs d'Etat et de gouvernement des 191 pays membres de l'ONU.

La déclaration adoptée à cette occasion a montré des avancées de la communauté internationale sur le plan des principes : elle encourage l'augmentation de l'aide publique au développement et reconnaît le bien fondé des mécanismes innovants de financement ; elle reconnaît le changement climatique comme « *un problème redoutable qui, à terme, pourrait toucher toutes les régions du monde* » et fait référence au protocole de Kyoto. Il n'empêche qu'elle demeure en-deçà des attentes qu'avait suscitées le sommet mondial de 2005. Pour cette

raison l'engagement de notre pays en faveur de l'accroissement de l'aide publique au développement à hauteur de 0,7 % du PIB à l'horizon 2015 et ses propositions en matière de financement du développement par la création d'une taxe sur les billets d'avion ont valeur d'exemple. De même l'engagement de la France en faveur de la lutte contre le changement climatique se doit d'être exemplaire.

3) La lutte contre le réchauffement climatique

Le protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005, quatre-vingt-dix jours après le dépôt des instruments de ratification de la Fédération de Russie. Au 23 août 2005, 154 pays parties à la Convention climat ont ratifié le protocole de Kyoto. Parmi les pays de l'annexe I, c'est-à-dire les parties à la Convention ayant des engagements chiffrés de maîtrise de leurs émissions dans le cadre du protocole de Kyoto, seuls trois pays ne l'ont, à ce jour, pas ratifié : Monaco, qui a engagé la procédure de ratification ; les Etats-Unis et l'Australie qui ont annoncé qu'ils ne le ratifieraient pas.

Les émissions de gaz à effet de serre proviennent :

– à 39,7 % de pays qui n'appartiennent pas à l'annexe I de la Convention, c'est-à-dire n'ayant pas d'engagements contraignants de maîtrise de leurs émissions dans le cadre du protocole ; parmi ces pays, les plus importants en termes d'émissions de gaz à effet de serre ont tous ratifié le protocole ;

– à 33,9 % de pays de l'annexe I ayant ratifié le protocole de Kyoto ;

– à 26,4 % de pays de l'annexe I n'ayant pas ratifié le protocole de Kyoto : à 24,8% des Etats-Unis et à 1,6% d'Australie.

L'année 2005 est donc fondamentale pour la crédibilité du système mis en place par le protocole de Kyoto, qui doit arriver à échéance en 2012. Si les pays qui ont des engagements précis les respectent et font la preuve de l'efficacité du protocole en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la position des pays développés qui refusent actuellement la ratification et celle des pays en voie de développement qui échappent pour l'instant à toute mesure contraignante deviendra difficilement tenable à l'avenir. En revanche, si le protocole devait échouer, il y a fort à craindre que l'émission des gaz à effet de serre n'augmente de manière exponentielle à court terme, compte tenu du degré d'émission actuel des Etats-Unis et de celui des pays émergents comme la Chine, l'Inde ou le Brésil. **Là encore la France se doit, à travers ses instruments nationaux, d'être exemplaire et attentive.**

4) La défense de la diversité culturelle

La trente-troisième conférence générale de l'UNESCO a adopté à Paris le 20 octobre 2005 la Convention sur la protection et la promotion de la diversité

des expressions culturelles. Ce texte a été ardemment défendu par la France et le Canada, qui en ont inspiré le contenu. Ce texte promeut la diversité culturelle et donne une base juridique à la notion d'exception culturelle. La convention stipule ainsi que « *les activités, biens et services culturels (...) ne doivent pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale* » et autorise les pays à prendre « *les mesures qu'ils jugent appropriées* » pour protéger leur patrimoine culturel. **L'article 20 de la Convention confère à ce nouvel instrument le même niveau juridique que les traités bilatéraux et que ceux conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.**

Le texte a été adopté par 148 pays, deux ayant voté contre (les Etats-Unis et Israël) et deux s'étant abstenus (Australie et Kiribati, micro-Etat du Pacifique).

Les Etats-Unis, qui défendent la soumission des biens, services et activités culturelles au droit commercial international, ont tenté de s'opposer par tous les moyens à l'adoption de cette nouvelle Convention. Ils se sont trouvés, à cette occasion, isolés devant la Communauté internationale, certains Etats comme Maurice voyant dans le nouveau texte un « antidote contre la mondialisation ». Il s'agit en tout cas d'un texte tout à fait déterminant en faveur de la régulation de la mondialisation, puisqu'il reconnaît le droit aux Etats de soustraire aux règles du libre échange les activités de création constitutives de leur identité nationale.

Cette victoire diplomatique devra être suivie d'une action spécifique au sein de l'OMC. En effet, les Britanniques, les Japonais et les Australiens ont d'ores et déjà fait part de leur inquiétude que le texte n'entre en conflit avec les règles de l'OMC. Il conviendra donc d'œuvrer au sein de cette instance pour que celle-ci tienne compte du nouvel instrument adopté par l'UNESCO et qui constitue incontestablement un progrès en consacrant au niveau international l'attachement de notre pays en faveur de l'exception culturelle.

B - Les traductions en politique intérieure

1) La délicate mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable

La stratégie nationale du développement durable vise à définir l'ensemble des actions des pouvoirs publics français dans le cadre des engagements pris au sommet de Johannesburg en 2002. Arrêtée en 2003, elle définit un calendrier d'action courant jusqu'en 2008. Elle retient dix programmes d'action qui visent une centaine d'objectifs. Elle implique l'Etat, mais aussi les collectivités locales, les entreprises et les citoyens. Un séminaire réunissant le 23 mars 2005 l'ensemble du gouvernement, a par ailleurs décidé 29 mesures nouvelles qui s'intègrent à celles de 2003. Un premier rapport d'avancement a été communiqué au Parlement et au Conseil national du développement durable fin 2004.

La stratégie nationale a été soumise en février 2005 à un examen par quatre pays pairs : Belgique, Ghana, Maurice et Royaume-Uni. Ceux-ci ont fait un certain nombre de recommandations qui serviront de guide à l'amélioration de la mise en œuvre de la stratégie nationale. Les Nations Unies sont très intéressées par ce processus d'évaluation par les pairs et ils organiseront avec la France les 10 et 11 octobre 2005 un séminaire pour faire part de cette expérience aux pays en développement.

Les dix plans d'action arrêtés par la stratégie nationale sont les suivants : Le plan climat ; le plan national d'affectation des quotas ; la stratégie nationale pour la biodiversité ; le plan de conservation et de gestion durable des forêts tropicales ; le plan national de prévention de la production de déchets ; le plan « véhicules propres et économes » ; le plan national d'action pour l'inclusion sociale ; le plan de cohésion sociale ; le plan national santé environnement ; le plan air ; le plan bruit.

Si votre Rapporteur souscrit aux objectifs définis par la Stratégie nationale, qui constitue un outil essentiel pour la mise en œuvre des accords multilatéraux environnementaux que la France a ratifiés, **force est de constater que l'Etat demeure aujourd'hui en deçà des objectifs qu'il s'est assigné dans le cadre de cette stratégie.**

Première raison majeure, **la dimension transversale du développement durable demeure aujourd'hui insuffisamment prise en compte.** Rattaché au Ministère de l'écologie et du développement durable, celui-ci est appréhendé essentiellement sous l'angle environnemental, alors même qu'il concerne des domaines aussi variés que la politique étrangère, les questions sociales, l'aide au développement, la culture, la recherche et l'innovation, le logement, les transports, la fiscalité...

Certes, il existe des instances de coordination qui jouent un rôle précieux, comme le délégué interministériel au développement durable ou le réseau des hauts fonctionnaires chargés du développement durable, mais il serait souhaitable que chaque ministère se sente davantage impliqué dans la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable et ne considère pas que cette mission revienne au seul ministère de l'écologie. A cet égard, **la réforme budgétaire mise en œuvre dans le cadre de la LOLF n'intègre pas suffisamment les objectifs définis par la stratégie nationale**, puisque les différents plans d'action décrits dans la stratégie ne sont pas nécessairement identifiables à des missions, programmes ou actions au sens budgétaire du terme. En outre, les différents indicateurs retenus pour évaluer la mise en œuvre des diverses actions ne correspondent pas aux différents volets de la Stratégie nationale. Il est donc malaisé d'avoir une idée précise du degré de réalisation des objectifs définis par la stratégie et des moyens budgétaires qui leur sont dévolus, ce qui est regrettable.

Seconde raison majeure de cette réalisation insuffisante des objectifs définis par la stratégie nationale, **l'Etat ne joue pas suffisamment son rôle d'animation et de coordination**. A l'échelon national tout d'abord, la concertation avec les représentants de la société civile ne fonctionne pas de manière satisfaisante : le Conseil national du développement durable demeure ainsi insuffisamment associé aux décisions gouvernementales ; sa saisine devrait être plus systématique et assortie de délais suffisants pour qu'il puisse travailler dans de bonnes conditions. A l'échelon local, la sensibilisation des préfets, dont la vocation interministérielle a été consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, demeure insuffisante et il est regrettable que les nombreuses initiatives prises par les collectivités locales, les entreprises ou les associations ne soient pas davantage intégrées dans une stratégie d'ensemble.

2) L'action dans le domaine du climat

- *Le bilan du premier plan national de lutte contre le changement climatique*

Le Programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) avait été élaboré de janvier 1999 à janvier 2000, à la suite de la signature par la France du Protocole de Kyoto en décembre 1997.

À l'occasion du bilan établi fin 2002, il est ressorti clairement que l'application du PNLCC ne permettait pas de respecter l'objectif de Kyoto tel que défini par l'Union européenne pour la France, à savoir assurer le maintien des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2010. Cette carence provenait de l'insuffisance d'engagement en faveur des réductions d'émissions dans les domaines des transports et du bâtiment et de l'abandon, suite à une décision du Conseil constitutionnel, des mesures de taxation de l'énergie qui représentait plus de 40% des réductions attendues de dioxyde de carbone (CO₂) d'ici 2010. Tirant les leçons de ces insuffisances, le Gouvernement a décidé début 2003 d'élaborer un nouveau plan d'action opérationnel dénommé « plan Climat ». Par ailleurs, l'introduction de la charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité devrait à terme influencer sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel et permettre une modification de sa jurisprudence particulièrement restrictive en matière d'écotaxes et de fiscalité environnementale.

Le bilan des politiques et mesures mises en place jusqu'au PNLCC doit être transmis au Secrétariat de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques au début de l'année 2006. **Pour respecter l'engagement de la France dans le cadre du protocole de Kyoto, le maintien en 2010 des émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990 suppose, d'après les évaluations réalisées, d'infléchir la tendance haussière par une réduction des émissions d'environ 54 millions de tonne équivalent CO₂.**

- *Le plan climat*

A partir de 2003, les efforts de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES), du Ministère de l'écologie et du développement durable, mais également de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et des autres ministères concernés, ont prioritairement porté sur l'élaboration du plan climat. Les ministères techniques se sont appuyés sur le retour d'expérience acquis dans le cadre du PNLCC pour contribuer à son élaboration. Le plan climat, rendu public le 22 juillet 2004, par le Ministre de l'écologie et du développement durable lors d'une conférence de presse, représente le cadre général de l'action de l'État pour la réduction des émissions françaises de gaz à effet de serre.

Elaboré en concertation avec la société civile et mobilisant à la fois l'Etat, les citoyens, les acteurs économiques et les collectivités territoriales, le plan climat présente **huit orientations** dont certaines, telles notamment la campagne nationale sur le changement climatique, la climatisation durable ou les plans climat territoriaux, sont novatrices. Le plan traite également des questions d'adaptation du pays aux effets du changement climatique.

Au-delà de la présentation des enjeux, du contexte et des objectifs, le plan climat est structuré autour de huit priorités d'action :

- une campagne nationale sur le changement climatique et l'adaptation ;
- les transports durables ;
- le bâtiment et l'éco-habitat ;
- l'industrie, l'énergie et les déchets ;
- l'agriculture durable et les forêts ;
- la climatisation durable ;
- les plans climats territoriaux et l'exemplarité de l'Etat ;
- la recherche, l'action internationale et la prospective pour l'après

2010.

Comme l'a indiqué votre Rapporteur, **la politique de lutte contre le changement climatique ne ressort pas d'un programme ministériel au sens de la LOLF, malgré les aspirations de ce texte en termes de transversalité des crédits**. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a cependant fléchi pour les années 2004 et 2005 un budget supplémentaire de 40 millions d'euros destiné à la mise en œuvre des mesures nouvelles contenues dans le plan climat. Par ailleurs, les actions habituelles de l'agence dans le champ de la promotion des énergies renouvelables et de la maîtrise de l'énergie contribuent dans leur ensemble à la limitation des émissions de gaz à effet de serre, de même qu'une partie des actions dans le secteur des déchets. C'est donc l'ensemble du budget de l'ADEME sur le volet énergie et une partie de son budget d'action sur les déchets qui contribuent au Plan Climat.

De même, les différents ministères et leurs établissements publics concourent le plus souvent à la politique de lutte contre le changement climatique dans le cadre d'actions poursuivant plusieurs finalités dont notamment la maîtrise de l'énergie.

Si l'on ne prend pas en compte en matière de transports la part des dépenses de soutien aux transports collectifs ou ferroviaires ou aux contrôles de vitesse, bien que ces politiques contribuent à la politique climat, **une première approximation réalisée par la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) permet d'évaluer à environ 1,2 milliard d'euros l'ordre de grandeur du coût pour l'Etat de la politique climat.** Mais ce coût ne tient pas compte des gains notamment de maîtrise de consommation d'énergie.

Les principaux postes budgétaires en matière de lutte contre le réchauffement climatique sont les crédits d'intervention de l'ADEME en matière de soutien aux énergies renouvelables et à l'utilisation rationnelle de l'énergie, le programme sur les nouvelles technologies de l'énergie et l'action « lutte contre le changement climatique », mais également les baisses de recettes fiscales pour le soutien aux biocarburants et au bois énergie, ainsi que le crédit d'impôt aux particuliers pour les économies d'énergie et les équipements utilisant des énergies renouvelables.

En tout état de cause, le plan climat prévoit à échéance régulière la tenue d'un « rendez-vous climat », afin de faire un bilan d'étape de la mise en œuvre des différentes mesures qu'il préconise. La réunion qui doit avoir lieu les 14 et 15 novembre 2005 constituera la première occasion de présenter un état des principales mesures mises en œuvre.

- *Le plan national d'affectation des quotas*

Le plan national d'affectation des quotas constitue le volet opérationnel des engagements souscrits au titre du protocole de Kyoto. Il est mis en œuvre dans le cadre des textes communautaires qui ont anticipé l'entrée en vigueur du protocole. Le plan national a été élaboré après une concertation menée depuis le printemps 2003 avec les industriels concernés. Il a été soumis à l'avis du public du 8 au 29 juin 2004. Il a également été soumis à l'avis d'une commission *ad hoc* composée d'industriels, d'organisations non gouvernementales, de personnalités qualifiées ainsi que d'administrations, le 17 juin 2004.

Les secteurs industriels et énergétiques concernés sont les suivants :

Activités de production d'énergie	Installation de combustion de plus de 20 MW	combustion agroalimentaire
		combustion chimie
		combustion externalisée
		chauffage urbain
		combustion énergie
		combustion industrie
		électricité
		transport de gaz
		combustion (autres)
		raffinage
cokerie		
Activités hors secteur de l'énergie	acier	
	ciment	
	chaux	
	verre	
	céramique	
	tuiles et briques	
	papier	

L'enveloppe globale de quotas à affecter aux entreprises a été évaluée en conciliant le maintien de la compétitivité économique et le respect des engagements internationaux de la France.

Une première évaluation des quotas à affecter s'est appuyée sur les prévisions d'émissions résultant de la combinaison des émissions passées, des perspectives de croissance des secteurs, des taux de progrès atteignables en matière de limitation des émissions. Ensuite a été appliqué, compte tenu de la part des émissions couvertes par le système d'échanges dans les émissions totales de la France, un taux d'effort nécessaire pour que la France se conforme à l'objectif de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre prévu dans le cadre du protocole de Kyoto. Ce taux d'effort est fixé à 2,43 % et correspond à une réduction d'émission de 3,5 millions de tonnes de CO₂.

Le plan national d'affectation des quotas français a été validé par la Commission européenne en décembre 2004, et adopté par le décret n° 2005-190 du 25 février 2005. Un arrêté ministériel du 25 février 2005 fixe la liste des établissements auxquels des quotas sont alloués pour la période 2005-2007, ainsi que le montant des allocations.

Au mois d'août 2005, conformément à l'arrêté du 25 février 2005 modifié, le montant total de quotas concernés par le plan pour la première période d'échange est de 155,68 MteCO₂ par an. Une réserve de 5,00 MteCO₂ (incluse) est prévue pour couvrir en fin de période les besoins de quotas des nouvelles installations et les extensions d'installations existantes. Ainsi, la quantité totale annuelle de quotas affectée aux 1 111 établissements actuellement retenus est de 150,68 MteCO₂ par an qui se répartissent en 56,80 MteCO₂ pour l'industrie et 93,88 MteCO₂ pour la production d'énergie.

L'incidence budgétaire du plan national d'affectation des quotas pour 2005-2007 résulte du coût administratif de gestion pour la mise en place du système d'échange de quotas : travaux d'élaboration du plan, commission d'examen du plan, commission d'examen des recours contre les décisions d'affectation, gestion des nouveaux entrants, création et gestion d'un registre national des quotas, validation des plans de surveillance, contrôle des émissions...

Pour les entreprises concernées le plan entraîne des frais de gestion, des frais d'estimation des émissions, et éventuellement, des charges correspondant au montant de l'achat de quotas sur le marché. Le mécanisme de marché mis en place conduit en effet les industriels à réaliser des investissements de façon à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre ou à acheter les quotas correspondants, selon la comparaison entre le prix du quota sur le marché et le coût de réduction des émissions.

Au départ, les industriels disposent des quotas qui leur ont été affectés gratuitement. La contrainte qui leur est imposée par la réglementation les conduit donc à réduire leurs émissions ou à acheter sur le marché les quotas qui leur feraient défaut. Le fonctionnement du marché durant les trois premières années 2005-2007 et en particulier les volumes de quotas échangés seront un bon indicateur du poids de la contrainte « carbone » imposée effectivement aux industriels en Europe.

Pour la France, *Powernext*, la *Caisse des Dépôts et Consignations* et *Euronext* ont signé le 14 décembre 2004 une lettre d'intention afin de joindre leurs expertises pour mettre en place un marché organisé au comptant de quotas de CO₂ (*Powernext Carbon*). A la fin août 2005, *Powernext Carbon* compte une vingtaine de membres. Plus de 1 500 000 de tonnes de CO₂ ont été échangées depuis le lancement du marché le 24 juin, soit une moyenne quotidienne d'environ 34 000 tonnes. Le cours du quota de CO₂ a démarré à 23,20 € le 24 juin et se situe à 24,24 € au 6 septembre 2005.

Enfin, les incitations à la réduction des émissions de gaz à effet de serre prônées par le système ont 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 engagera les entreprises concernées dans une phase innovatrice, favorable à moyen terme à la compétitivité des entreprises européennes et françaises.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour élaborer un véritable bilan de la mise en place du système d'échange de quotas, il est cependant possible d'établir un certain nombre de constats. Au-delà des efforts déjà réalisés par certaines d'entre elles avant la mise en place du système d'échange, c'est dorénavant l'ensemble des entreprises des secteurs industriels et énergétiques fortement émetteurs de CO₂

qui sont impliqués dans la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Depuis sa publication en février 2004, on ne recense que 40 recours administratifs portés à l'encontre du plan national d'affectation des quotas, dont seulement 14 (soit moins de 1,25 % des installations) ont abouti à une réévaluation à la hausse de l'allocation de l'installation en cause. Cela montre que les montants d'allocation retenus sont acceptés par la très grande majorité des entreprises, et que leurs intérêts ont su être préservés lors des négociations préparatoires à l'élaboration du plan nationale.

De plus, les déclarations d'émission de CO₂ faites au printemps 2005 pour l'année 2004 tendent à montrer que les allocations de quotas s'avèrent globalement peu contraignante par rapport aux émissions réelles des installations concernées. L'effort de réduction des émissions de CO₂ demandé aux entreprises est donc, sauf cas particuliers, peu important pour la première période d'allocation. Pour les sous-secteurs les moins favorisés par les modes de calcul des allocations, une réflexion spécifique est d'ores et déjà menée pour prendre en compte, pour la deuxième période d'allocation 2008-2012, les situations particulières.

Globalement, l'effort demandé à l'ensemble des entreprises concernées ne devrait par conséquent pas porter atteinte à leur compétitivité, tout en leur permettant de mieux prendre en compte la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

II – DE NOMBREUX OBSTACLES DEMEURENT A L'ECHELLE INTERNATIONALE MALGRE LE VOLONTARISME DE L'UNION EUROPEENNE

A - Les timides avancées du G 8

Le dernier G 8, qui s'est tenu sous présidence britannique à Gleneagles, s'est saisi de deux questions relatives au développement durable, la mise en œuvre de financements innovants de l'aide publique au développement et la lutte contre le réchauffement climatique et la déforestation.

- *Les financements innovants de l'aide publique au développement*

Alors que la probabilité que les objectifs de développement du millénaire soient atteints à l'horizon 2015 est de plus en plus faible, certains Etats, comme l'Algérie, l'Allemagne, le Brésil, le Chili, l'Espagne et la France ont souhaité que de **nouveaux mécanismes de financement** de l'aide publique au développement soient mis en œuvre. Cette proposition a suscité un certain intérêt dans les institutions financières internationales et elle a recueilli le soutien de 77 pays (le G77 regroupant la plupart des pays en développement) lors du sommet des Nations unies sur la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

Il est toutefois clair que de tels financements doivent être avant tout abondés par les pays les plus développés, même si les pays émergents ont à terme vocation à alimenter un dispositif de redistribution indispensable au décollage des pays les moins avancés. Malgré la volonté britannique d'inscrire cette question au dernier G 8, seuls les membres européens du sommet se sont engagés de manière ferme en faveur de la mise en place de nouveaux mécanismes de financement. Ont ainsi été retenus des mécanismes d'incitation aux contributions privées **et un projet de taxe sur les billets d'avion**, qui doit être mis en place par la France dès 2006. Le Chili et le Royaume-Uni ont d'ores et déjà adopté une décision similaire.

Pour autant, les Etats-Unis ont refusé de s'engager dans ce processus. Le G 8 n'a donc pu parvenir à un consensus sur la nécessité d'accroître l'aide publique au développement en actant de nouveaux mécanismes de financement concernant les Etats les plus développés de la planète. Il s'agit donc d'une avancée timide au regard des enjeux : elle prouve que le développement durable peine à sortir à l'échelle internationale d'une posture incantatoire.

- *La lutte contre le réchauffement climatique et la déforestation*

Le G8 de Gleneagles comportait par ailleurs à son ordre du jour deux sujets relatifs au développement durable : le réchauffement climatique et la lutte contre l'abattage illégal du bois. Ces deux questions entretiennent d'ailleurs des

liens assez étroits puisque la déforestation contribue elle-même au réchauffement climatique.

Alors que **les Etats-Unis appliquent depuis plusieurs années au problème du dérèglement climatique une politique fondée sur l'unilatéralisme focalisée sur l'innovation technologique** et que, de son côté, l'Union européenne s'est fortement engagée dans l'application du Protocole de Kyoto, l'inscription de la question du climat à l'ordre du jour du G8 représentait déjà en elle-même un succès pour la présidence britannique. **Il est vrai que certaines entreprises américaines et certains Etats fédérés, comme la Californie, ont d'ores et déjà fait part de leur intérêt pour les mécanismes de valorisation de la réduction de l'émission des gaz à effet de serre** : le refus des autorités fédérales de ratifier le protocole de Kyoto n'empêche ainsi pas l'implication croissante de certains acteurs américains dans les marchés de quotas qui se mettent en place en application du protocole, ce qui constitue un signal encourageant pour l'avenir et pourrait à terme conduire les autorités américaines à un infléchissement de leur position en matière de réchauffement climatique.

Quant aux cinq grands pays émergents invités (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud et Mexique), ils ont bien sûr rappelé les termes de leur déclaration commune. Ils y indiquaient leur attachement au régime multilatéral actuel (Convention cadre sur les changements climatiques et Protocole de Kyoto) et au principe de responsabilités communes. Mais ils ont insisté sur la nécessité de différencier le régime des responsabilités en matière climatique de telle sorte que le poids des ajustements notamment en matière de consommation énergétique revienne en priorité aux pays développés.

Au-delà de ces positions de principe, le dialogue qui a eu lieu à Gleneagles a permis de distinguer des sujets de rapprochement : les interventions de l'Allemagne prônant un désengagement des énergies fossiles ont été appuyées par les Etats-Unis, qui ont fait état de leurs efforts en matière de nouvelles technologies (20 milliards de dollars par an). **La Chine a aussi montré que son pays menait une politique responsable** visant à concilier, de manière pragmatique, croissance économique et limitation des émissions de gaz à effet de serre (mesures prises pour modifier son bouquet énergétique et améliorer l'efficacité énergétique de son économie). **Le Brésil a, quant à lui, mis l'accent sur son souci de lutter contre la déforestation de l'Amazonie** et de développer les bio-énergies (éthanol).

Le G8 de Gleneagles a abouti à une déclaration politique et à un plan d'action sur « le changement climatique, l'énergie propre et le développement durable ». La déclaration est importante car pour la première fois les Etats-Unis reconnaissent le rôle de l'homme dans le changement climatique. Quant au plan d'action, il ne contient certes aucun objectif chiffré mais il a l'intérêt de ne pas se limiter aux nouvelles technologies. Il comporte en effet plusieurs volets : efficacité énergétique, recherche et technologies sobres en carbone, coopération en matière de climat et lutte contre l'exploitation illégale des bois tropicaux.

Le Royaume-Uni a prévu de tenir le 1^{er} novembre prochain une réunion de suivi du G8. Quant à la Russie, elle a déjà choisi l'énergie comme l'un des sujets majeurs du G8 de 2006 qu'elle présidera. L'agenda international des prochains mois permettra donc de maintenir les sujets environnementaux abordés à Gleneagles dans le champ des préoccupations du G8.

B - Une action volontariste de l'Union européenne

Dans un contexte caractérisé par de fortes oppositions à la mise en œuvre du développement durable à l'échelle planétaire, l'Union européenne poursuit sa propre stratégie en la matière. Dans ce cadre, l'Union prend de nombreuses mesures s'inscrivant dans une logique de développement durable, notamment dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique.

- *La stratégie européenne du développement durable*

Le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 a adopté une stratégie de développement durable. Ses principaux éléments sont :

- la nécessité d'un développement durable conciliant l'économie, l'environnement et le social dans une perspective d'amélioration de la qualité de vie des européens ;

- l'ajout de l'environnement à la stratégie de Lisbonne sur la compétitivité ;

- la dissociation de la croissance de l'utilisation des ressources ;

- l'utilisation généralisée des éco-technologies ;

- l'internalisation des coûts externes ;

- la demande aux Etats membres d'une stratégie nationale élaborée grâce à un processus de consultation *ad hoc* ;

- des orientations annuelles pour le développement durable du Conseil européen de printemps coordonnées par le Conseil affaires générales ;

- l'évaluation de l'impact en terme de développement durable par la Commission européenne de ses propositions ;

- l'évaluation des objectifs et mesures de la Commission européenne par un rapport annuel d'avancement au Conseil européen de printemps sur la mise en œuvre de la stratégie et les indicateurs structurels arrêtés par le Conseil ;

- une action internationale spécifique de l'Union dans le prolongement du sommet de Johannesburg.

Par ailleurs, les conclusions du Conseil européen de Göteborg ont donné lieu à de nombreuses avancées en matière d'environnement : le changement climatique, les transports, la santé publique et les ressources naturelles. Ces thématiques sont reprises dans le 6^{ème} Programme d'action pour l'environnement adopté en mai 2002 après une procédure de conciliation avec le Parlement européen.

Le Conseil européen de Bruxelles (22 et 23 mars 2005) a souligné, en plus de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, la nécessité de lier la croissance, l'emploi et la gestion de la qualité de l'environnement. Il a par ailleurs souligné les liens entre ce processus et celui de la révision de la stratégie européenne de développement durable.

Le Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 a approuvé une déclaration sur les principes du développement durable. Celle-ci décrit les objectifs du développement durable : protection de l'environnement, équité sociale et cohésion, prospérité économique et responsabilité internationale. Viennent ensuite les dix principes d'élaboration des politiques qui vont de principes très généraux (équité inter-générationnelle) à des principes appliqués (exploitation des meilleures connaissances disponibles). Ces principes vont dorénavant s'appliquer pour la révision de la stratégie européenne de développement durable qui devrait être en principe achevée d'ici à la fin de l'année 2005. Deux documents de la Commission viendront préparer cette échéance : un bilan de l'actuelle stratégie et une proposition pour la future stratégie.

Par ailleurs, les Etats membres et la Commission européenne se sont rencontrés lors d'une réunion organisée par la Présidence britannique de l'Union les 14 et 15 juillet 2005. Deux thèmes ont été débattus à cette occasion : améliorer la concrétisation de la stratégie européenne, renforcer l'engagement, l'évaluation et la revue de la stratégie européenne de développement durable. L'animation du réseau des acteurs du développement durable au sein des gouvernements des Etats membres est en cours de structuration. Des échanges d'expériences à l'instar de la revue par les pairs effectués par la France sont approuvés par nos partenaires.

Enfin, un processus structuré de consultation des acteurs a été demandé par la plupart des Etats membres. Ces éléments s'inscrivent dans le cadre du souhait de la Commission de mieux communiquer vers les Européens. Elle a déjà proposé un plan d'action sur ce thème qui sera suivi d'un Livre blanc. Sa politique de communication sera axée sur l'écoute, la communication et les contacts avec le citoyen au niveau local.

- *Les politiques communautaires en matière de développement durable*

Au delà des aspects stratégiques décidés lors des Conseils européens, plusieurs programmes et actes communautaires illustrent l'action de l'Union européenne en matière de développement durable.

Le paquet « mieux légiférer », tout d'abord, présenté par la Commission européenne au Conseil européen de Séville en juin 2002, se compose de quatre communications : une communication introductive qui présente les objectifs et chacun des textes ; une seconde sur l'évaluation de l'impact « de durabilité » des politiques communautaires présente la procédure et les modalités d'utilisation de cette évaluation qui couvre les trois piliers (économique, social et environnemental) du développement durable ; une troisième communication qui est un document de consultation relatif au renforcement des pratiques de consultation et de dialogue et qui présente les principes et les normes minimales pour les futures consultations que la Commission européenne doit entreprendre ; enfin, un plan d'action détaille l'action future de la Commission européenne et propose une démarche d'amélioration de la qualité pour les autres institutions (Conseil et Parlement européen). L'accord tripartite entre la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen est entré en vigueur fin 2003.

Ce paquet vise à **simplifier et rendre plus efficace la législation communautaire de l'environnement, aujourd'hui touffue et complexe**. La qualité de la législation fait l'objet d'un accord interinstitutionnel entré en vigueur fin 2004. Il lie les trois institutions européennes autour d'un objectif commun de qualité de la législation.

L'Union prépare en outre une *stratégie thématique pour une gestion durable des ressources naturelles*. Très large, elle touche aussi bien les ressources minérales que l'espace ou l'air. Il s'agit d'une stratégie globale qui vise à intégrer les préoccupations d'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles dans les autres politiques et de mise à plat des connaissances en la matière.

Les buts de la stratégie visent à traiter les problèmes les plus urgents concernant l'utilisation des ressources : effets défavorables sur l'environnement, pollution atmosphérique par exemple, et réchauffement climatique. La stratégie doit donc se concentrer sur la réduction des impacts environnementaux dus aux pressions des économies en croissance et sur un emploi efficace tant d'un point de vue environnemental que d'un point de vue économique. Pour ce faire, elle examinera tout le cycle de vie de nos ressources naturelles. Elle indiquera alors les solutions, comme des technologies plus propres ou de substitution moins problématiques d'un point de vue environnemental.

La stratégie sur l'utilisation durable des ressources naturelles est étroitement liée à deux autres initiatives lancées par la Commission : la politique intégrée des produits, qui cherche à réduire au minimum les impacts

environnementaux des produits tout au long de leur cycle de vie, et la stratégie sur la prévention et le recyclage des déchets, qui vise à la minimisation de la quantité de déchets que nous produisons et à son recyclage. La Commission a adopté le 1^{er} octobre 2003 la communication (COM (2003)572) débutant le processus d'élaboration de cette stratégie thématique. Elle a réuni au cours de l'année 2004 des experts. La consultation du public s'est terminée le 30 janvier 2005. La stratégie en elle-même est attendue d'ici fin 2005.

Par ailleurs, *les technologies environnementales* vont devenir un sujet primordial dans un contexte notamment marqué par les questions énergétiques et par un besoin de diversification des moyens de lutte contre le changement climatique. Le rapport de la Commission européenne du 13 mars 2002 intitulé *l'éco technologie au service du développement durable* a pour objectif de recenser les potentialités économiques en termes d'emploi et de diffusion des technologies environnementales. Il distingue notamment les « éco technologies » des « technologies environnementales », les premières ne traitant que les aspects curatifs de la pollution, alors que les secondes englobant, outre les éco technologies, les aspects de conception, de production et de diffusion de technologies et de services visant au respect de l'environnement.

Le rapport est intéressant, mais il comporte des lacunes puisqu'il se limite au seul impact économique et à l'emploi des éco-technologies, en tant que marché émergent stratégique. L'analyse de l'impact en terme de développement durable reste insuffisante, d'autant que la communication n'aborde que certains domaines (transports ou énergie) et n'analyse les barrières à la réalisation du potentiel des technologies environnementales que sur quelques politiques communautaires (commerce, environnement...). La focalisation sur les politiques communautaires liées au marché intérieur ne permet pas d'avoir une vision complète de l'impact des technologies environnementales sur le développement durable.

Il faut souligner enfin que **les éco-technologies ne peuvent être les seules réponses aux problèmes d'environnement**. En effet, mettre en place un système complet depuis la conception jusqu'à la fin de vie des outils de production dépasse les simples aspects techniques. De plus, le marché ne gère pas seul ces éléments stratégiques ou socio-politiques. Il faut par ailleurs examiner les conséquences éventuellement négatives pour l'environnement des éco-technologies et notamment des biotechnologies.

Un conseil informel sur le sujet des technologies éco-efficientes, dont les technologies environnementales, s'est tenu en juillet 2004. Les vingt-cinq ministres de l'environnement se sont accordés à reconnaître toute l'importance du sujet dans un environnement où la compétitivité s'est accrue. La présidence luxembourgeoise a poursuivi ces efforts en intégrant cette problématique dans la revue à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne. Ainsi, les éco-technologies doivent être promues à la fois en amont par la recherche et l'innovation mais elles

doivent aussi trouver des marchés qui puissent garantir leur viabilité économique. Les marchés publics peuvent être un vecteur de cette promotion.

Autre sujet majeur, *la taxation des infrastructures* est une idée assez ancienne au sein de l'Union européenne qui n'avait pas jusqu'à présent souhaiter s'en saisir au nom du principe de subsidiarité. Les récents problèmes récurrents de congestion et d'accroissement du trafic couplé aux travaux sur les émissions de CO₂ l'ont amené à revoir sa position et à proposer une directive sur la taxation des infrastructures. Le texte de la proposition de directive vise à lutter contre la congestion et les dommages environnementaux, à financer des infrastructures alternatives, à rendre transparents la tarification des péages et à promouvoir les partenariats public-privé pour financer les infrastructures. Le 21 avril 2005, le Conseil a adopté à la majorité qualifiée un accord politique relatif à la révision de la directive « Eurovignette ». Le Parlement européen devrait se prononcer en deuxième lecture en décembre 2005.

Le Conseil a en outre adopté à l'unanimité le 21 avril 2005 une orientation générale partielle sur la proposition relative au second programme *Marco Polo*. Prévu pour la période 2007-2013 et doté de 740 millions d'euros, il propose cinq actions : les actions à effet catalyseur, les autoroutes de la mer, le transfert modal, l'évitement de trafic et l'apprentissage en commun. L'assise géographique du programme est par ailleurs élargie. Ce programme vise à subventionner des actions commerciales sur le marché des services de fret.

L'action communautaire de soutien non technologique dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables a débuté en 1991 avec le programme SAVE pour la promotion de l'efficacité énergétique, suivi en 1993 par le programme ALTENER pour le développement des énergies renouvelables. Depuis 1998, ces actions, conjointement avec les programmes SYNERGY, ETAP, SURE et CARNOT, sont rassemblées dans le programme cadre pluriannuel concernant les actions dans les domaines de l'énergie. Le renforcement de la sécurité d'approvisionnement énergétique, la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement dans les domaines de l'énergie et du transport exigent une réorientation des programmes de soutien afin de regrouper les programmes dans un ensemble cohérent et efficace. A ce titre l'Union s'engage à soutenir financièrement les actions entrant dans les domaines suivants : l'amélioration de l'efficacité énergétique d'environ 1% par an ; l'accroissement de la part des énergies renouvelables dans la consommation de 6% à 12% en 2010 ; l'accroissement à 22,1% en 2010 de la part de l'électricité produite à partir des énergies renouvelables ; l'augmentation de la production d'électricité provenant de la cogénération d'ici 2010 ; le développement du potentiel des énergies renouvelables ; la promotion des mécanismes du Protocole de Kyoto. Ces actions devraient donc contribuer à diminuer les émissions de CO₂, le principal gaz à effet de serre responsable du changement climatique.

Un programme intitulé *Énergie intelligente pour l'Europe* est par ailleurs en cours et devrait se terminer en 2006. Il finance des projets d'envergure

au niveau local, régional, national, communautaire et international, assurant ainsi une plus grande visibilité de l'action communautaire et des Etats membres. A titre d'exemple, il finance des politiques d'énergie durable pour les îles, la construction de bâtiments économes, des actions dans le domaine de l'énergie et de la sécurité urbaine, de l'eau et de l'énergie, des énergies renouvelables, du transport vert, etc...

La directive limitant la teneur en soufre des combustibles liquides utilisés sur les navires de mer a pour sa part été adoptée le 23 mai 2005. Elle vise, pour l'essentiel, à étendre le champ d'application de la directive 1999/32/CE, qui fixe la teneur maximale autorisée en soufre des fiouls lourds, du gazole et du gazole à usage maritime utilisés dans la Communauté, à tous les combustibles liquides dérivés du pétrole utilisés sur les navires opérant dans les eaux des Etats membres. Les nouvelles dispositions devraient entraîner une réduction substantielle des émissions de dioxyde de soufre (plus de 500 000 tonnes par an), ce dont bénéficieront les ports et les zones côtières européens à forte densité de population ainsi que les écosystèmes sensibles à l'acidité.

Enfin, *le programme cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP) (2007-2013)* a fait l'objet d'un échange de vues lors du Conseil compétitivité du 10 mai 2005. L'enveloppe totale proposée par la Commission pour ce programme s'élève à plus de quatre milliards d'euros. Ce programme doit financer les actions pour l'entrepreneuriat et l'innovation, celles relatives au « soutien de la politique des technologies de l'information et de la communication » et celles favorisant les « énergies intelligentes pour l'Europe ». Ce programme est désormais suspendu aux négociations sur le budget européen pour la prochaine période de programmation 2007-2013.

III – LES MOYENS D’INTERVENTION DE LA FRANCE

Votre Rapporteur présentera ici les moyens d’intervention internationaux et nationaux mis en œuvre par la France au titre de son action en matière de développement durable. Il est regrettable que le découpage retenu par la LOLF et les indicateurs retenus pour les actions budgétaires relatives au développement durable ne permettent pas d’avoir de vision d’ensemble de ces crédits.

A – Les outils internationaux

1) *Le FEM*

Le Fonds pour l’environnement mondial (FEM), créé en 1991, est entré dans sa seconde décennie d’activité. Quatre phases distinctes ont caractérisé son fonctionnement : une phase pilote de 1991 à 1994, le FEM-1 (période 1994-1998), le FEM-2 (période 1998-2002) et le FEM-3 (période allant de juillet 2002 à juin 2006) qui a été reconstitué en 2002.

Les dotations associées sont les suivantes :

Phase pilote (1991-1994)	1,06 milliard de dollars, dont : - 841 millions de dollars de contributions de base ; - 223 millions de dollars de cofinancement parallèle.
FEM-1 (1994-1998)	2,02 milliards de dollars
FEM-2 (1998-2002)	2,75 milliards de dollars, dont : - 1,99 milliard de nouvelles ressources ; - 0,69 milliard de reports du FEM-1 ; - 0,07 milliard de besoin de financement (funding gap).
FEM-3 (2002-2006)	2,92 milliards de dollars, dont : - 2,22 milliards de nouvelles ressources ; - 0,57 milliard de reports du FEM-2 ; - 0,13 milliard de revenus d’investissement.

Les chiffres les plus récents de la structure des dépenses sont présentés ci-dessous par zones géographiques et par domaines d’intervention. Il faut noter que le niveau de cofinancement des projets FEM atteint pour la période 1991-2003 le ratio de 3 pour 1.

*Tableau 1 : STRUCTURE DES DEPENSES PAR DOMAINES D'INTERVENTION
(en millions de dollars) de 1991 à 2004*

Domaine d'intervention	Financements alloués	
	Millions de dollars	En %
Biodiversité	1 906,3	36,31%
Changements climatiques	1 747,4	33,28%
Eaux internationales	768,3	14,63%
Lutte contre la dégradation des sols	72,2	1,38%
Polluants organiques persistants	121,3	2,31%
Ozone	177,2	3,37%
Mixtes	457,9	8,72%
TOTAL	5 250,6	100,00%

Source : troisième évaluation globale du FEM (OPS3)

*Tableau 2 : STRUCTURE DES DEPENSES PAR ZONES GEOGRAPHIQUES
(A L'EXCLUSION DES PROJETS REGIONAUX OU GLOBAUX)
(en millions de dollars) de 1991 à 2003*

Zone géographique	Financements alloués	
	Millions de dollars	En %
Afrique	1 207,6	23,00%
Europe et Asie centrale	840,1	16,00%
Asie	1 312,6	25,00%
Régional	105,0	2,00%
Global	735,1	14,00%
Amérique latine/Caraïbes	1 050,1	20,00%
TOTAL	5 250,5	100,00%

Source : rapport d'activité 2003 du FEM

Le contrôle et l'évaluation des activités et des dépenses impliquent différents niveaux de responsabilités et de procédures :

– L'Assemblée générale du FEM, qui se déroule tous les quatre ans, examine et évalue le fonctionnement du Fonds sur la base des rapports présentés par le Conseil. Une évaluation opérationnelle indépendante des activités du FEM est menée à l'occasion de chaque reconstitution.

– Le Conseil élabore, adopte et évalue les politiques opérationnelles et les programmes d'activité du Fonds et mobilise les ressources financières en liaison avec l'administrateur. Le Conseil examine et approuve également le budget administratif du Fonds. Il fait procéder régulièrement à des audits de la situation financière et des performances du Secrétariat et des Agences de mise en œuvre et d'exécution.

– L'administrateur du Fonds, la Banque mondiale, est la propriétaire légale des fonds, biens et encaissements du FEM. Elle assure à ce titre la gestion financière de la caisse et établit des rapports financiers décrivant le placement et l'utilisation des ressources du Fonds. Elle contrôle l'emploi des fonds au titre des projets.

– Les Agences de mise en œuvre et d'exécution sont responsables devant le Conseil des activités financées, y compris pour l'analyse coût/efficacité des projets.

– Une unité de suivi et d'évaluation mène tous les ans une étude de suivi et d'avancement de l'ensemble des projets. Elle conduit également des études plus globales des performances du Fonds par domaines d'intervention et thématiques traitées. Elle développe des indicateurs de performance des projets. Le rôle de cette unité a été renforcé par plusieurs mesures : garantie de son indépendance vis à vis du Secrétariat du FEM, présentation de ses travaux à chaque Conseil du FEM.

La dernière Assemblée générale du FEM, qui s'est tenue à Pékin du 16 au 18 octobre 2002, a permis d'entériner les nouvelles orientations du FEM pour les années 2002-2006. Ainsi, deux nouveaux domaines d'intervention, la lutte contre la dégradation des sols (désertification et déforestation) et la lutte contre les polluants organiques persistants ont-ils été retenus.

Par ailleurs, à compter de juillet 2006, un système d'allocation des ressources du FEM en fonction des performances des pays sera mis en place. Cette disposition qui constitue un des engagements de la dernière reconstitution vise à abandonner l'allocation des ressources projet par projet, pour une allocation plus transparente basée sur les performances (bonne gouvernance ou capacité à mettre en œuvre des projets) et le potentiel environnemental des pays bénéficiaires (enjeux d'environnement mondial liés à leurs ressources naturelles, leur territoire, leur économie).

2) *Les autres instruments internationaux*

Depuis Rio, des fonds ont été mis en place pour financer des aspects spécifiques du développement durable. Néanmoins, l'enjeu le plus important est que l'aide publique au développement dans son ensemble contribue au développement durable. **La mise en place de fonds spécifiques peut en effet parfois conduire à une dispersion des efforts, voire à des redondances.** Il est donc essentiel que l'aide soit attribuée en fonction de critères intégrant la logique du développement durable. Il est donc essentiel que les pays donateurs et les pays bénéficiaires définissent en commun des stratégies de développement durable intégrant ses différentes dimensions.

Il est à noter que les contributions versées aux fonds spécifiques ne sont pas, pour la plupart, versées par le ministère de l'écologie et du développement durable. Selon les cas, c'est le ministère des affaires étrangères ou le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui versent les contributions françaises. En outre, l'Aide publique au développement relève d'une mission spécifique et l'essentiel de l'aide économique transite par le biais de l'Agence française de développement, établissement public placé sous la tutelle du Ministère de

l'économie, des finances et de l'industrie, du Ministère des Affaires étrangères et de celui de l'Outre-mer.

- *Le financement du PNUE*

Le budget de fonctionnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) est alimenté par un fonds, le Fonds de l'environnement, auquel les pays membres contribuent de manière volontaire contrairement à d'autres instances des Nations Unies comme les organisations spécialisées - Organisation mondiale de la santé (OMS) ou Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) - qui sont financées par des contributions obligatoires. La contribution française à ce fonds de 1993 à 2005 s'établit comme suit :

(en millions d'euros)

1993	2,15
1994	2,15
1995	0,61
1996	0,24
1997	0,61
1998	0,76
1999	0,91
2000	1,14
2001	1
2002	2
2003	3,1
2004	3,1
2005	3,04

Compte tenu des engagements de la France en faveur de la création d'une ONUUE, il est essentiel que notre pays honore ses engagements à l'égard du Programme existant. Il est à l'heure actuelle financé par trois types de contributions :

– une contribution provenant du budget régulier de l'Organisation des Nations Unies (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 œuvre 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 montant total des ressources prévues au titre du double exercice 2004-2005 s'élève à 314,60 millions de Dollars US, dont 9,1 millions en provenance du budget ordinaire de l'ONU et 131 millions en provenance 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 puis à 2 millions d'euros en 2002 grâce à une contribution exceptionnelle du ministère de l'écologie et du développement durable de 1 million d'euros ; elle a atteint 3,1 millions d'euros en 2003 (en application du barème adopté à Carthagène), imputés pour partie sur le budget du Ministère de l'écologie et du développement durable et pour partie sur le budget du ministère des affaires étrangères ; cette contribution, qui s'est stabilisée au niveau de 3 millions d'euros en 2004 et en 2005, a été versée par le ministère des Affaires étrangères. Il convient d'ajouter la mise à disposition d'un expert associé à Nairobi pour renforcer le programme sur le droit de l'environnement en 2002.

Le Ministère de l'écologie et du développement durable soutient également des programmes menés par bureau parisien du PNUE. Il s'agit en 2005 d'un programme axé d'une part sur le tourisme respectueux de l'environnement et d'autre part sur la prévention des risques. Le montant de cette contribution était de 282 000 euros en 2001, 385 000 euros en 2002 (année du Sommet mondial du développement durable), 280 000 euros en 2003 et en 2004 et 300 000 € en 2005.

Les données pour 2006 n'ont pas été communiquées à votre Rapporteur. Il conviendra donc d'interroger le Gouvernement sur ce point.

- *Les fonds mis en œuvre au titre de la convention climat et du protocole de Kyoto*

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

– **le Fonds spécial pour le changement climatique** : complémentaire du FEM, il concerne le changement climatique et les financements bilatéraux ou multilatéraux dans les domaines de l'adaptation, des transferts de technologies, de l'énergie, des transports, de l'industrie, de l'agriculture, de la forêt, 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 mentionnées à 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.

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

– 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 complémentaire du fonds spécial qui, dans le cadre de la convention, peut aussi financer l'adaptation. 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 alimenter 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, des fonds fiduciaires sont placés auprès d'instances comme la Commission pour le développement durable ou le PNUE afin de financer la participation de représentants des pays en développement aux réunions internationales qu'elles organisent.

B – Les acteurs nationaux du développement durable

En France, quatre instances sont particulièrement concernées par les affaires traitant du développement durable : le ministère de l'écologie et du développement durable ; le Comité interministériel pour le développement durable et le comité permanent des hauts fonctionnaires du développement durable ; le Conseil national du développement durable (CNDD) ; le délégué interministériel au développement durable.

Votre Rapporteur évoquera également la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES), compte tenu du rôle stratégique de cette instance dans la mise en œuvre de nos engagements internationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

1) Le ministère de l'écologie et du développement durable

Au titre du développement durable, le ministre de l'écologie et du développement durable exerce les compétences suivantes (décret du 15 mai 2002) :

– veiller à l'évaluation environnementale des politiques publiques ;

– contribuer au développement de la politique destinée à associer les citoyens à la détermination des choix concernant les projets ayant une incidence importante sur l’environnement ou l’aménagement du territoire ;

– proposer toute mesure propre à améliorer la qualité de la vie et contribuer au développement de l’éducation à l’environnement à tous les niveaux de la formation, à la formation et à l’information des citoyens en matière d’environnement ;

– veiller à la prise en compte du développement durable dans les politiques contractuelles de l’Etat.

Dans le cadre de la réorganisation de l’administration centrale du ministère de l’écologie et du développement durable une délégation au développement durable a été créée par un décret en date du 16 mai 2005. Cette délégation, dirigée par le délégué interministériel au développement durable, est chargée d’assurer la mise en œuvre, le suivi et l’évaluation de la stratégie nationale de développement durable et, à ce titre, assure le secrétariat du Comité interministériel pour le développement durable.

Par ailleurs, certains ministères, comme le ministère des transports, de l’équipement, du tourisme et de la mer, ont mis en place une structure d’animation et de pilotage en matière de développement durable.

2) Le Comité interministériel pour le développement durable

Créé par le décret n° 2003-145 du 21 février 2003, le Comité interministériel pour le développement durable se substitue à trois instances : le Comité interministériel de l’environnement, la Commission interministérielle de lutte contre l’effet de serre et le Comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs. Il est chargé de définir, d’animer, de coordonner et de veiller à la mise en œuvre de la politique conduite par le Gouvernement en faveur du développement durable. A ce titre, il a adopté la stratégie nationale de développement durable. Il veille à sa mise en œuvre et à son actualisation. Il publie chaque année un rapport d’évaluation de la mise en œuvre de cette stratégie. Il examine la cohérence de l’action de chaque ministère avec la politique de développement durable arrêtée par le Gouvernement, notamment dans les positions et engagements pris par la France aux plans européen et international.

Ce comité est présidé par le Premier ministre ou, par délégation de celui-ci, par le ministre chargé du développement durable. Il comprend l’ensemble des membres du Gouvernement. Il se réunit au moins une fois par an. Chaque ministre désigne un haut fonctionnaire chargé de préparer la contribution de son administration à la stratégie nationale de développement durable, de coordonner l’élaboration des plans d’actions correspondants et d’en suivre l’application. Ces hauts fonctionnaires constituent un comité permanent qui prépare les délibérations

du CIDD. Le comité permanent est présidé par le délégué interministériel au développement durable.

La coordination interministérielle a également été assurée lors du séminaire gouvernemental du 23 mars 2005 qui a adopté 29 nouvelles mesures en faveur du développement durable. Comme l'a indiqué votre Rapporteur, **il serait souhaitable à l'avenir de renforcer cette coordination, afin que le développement durable ne soit pas identifié aux seules questions environnementales** et que l'ensemble des départements ministériels s'impliquent dans la mise en œuvre de cette politique. Par ailleurs, la mobilisation des services déconcentrés de l'Etat sur ces questions est essentielle : la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable ne doit en effet pas rester l'apanage des administrations centrales et elle doit être déclinée sur l'ensemble du territoire.

Votre Rapporteur fait par ailleurs observer que le CIDD, censé se réunir une fois par an, ne s'est réuni ni en 2004, ni en 2005. Il est pour le moins paradoxal de créer une coordination interministérielle et de préférer réunir un séminaire gouvernemental consacré au développement durable. La réactivation du CIDD est dans ce contexte souhaitable, d'autant que sa réunion à échéance régulière doit constituer une occasion de concertation avec la société civile et les différents acteurs du développement durable, représentés au sein du Conseil national du développement durable.

3) Le Conseil national du développement durable

Le Conseil national du développement durable (CNDD) a été créé par le décret n° 2003-36 du 13 janvier 2003. En créant cette instance, le Gouvernement a souhaité favoriser la participation des acteurs dans le domaine des politiques publiques de développement durable en les associant à leur élaboration, leur suivi et à leur évaluation. Institutionnellement rattaché au Premier ministre, ce conseil est composé de 90 membres, nommés pour trois ans et issus de la société civile et des collectivités territoriales. 400 personnes sont également associées aux groupes de travail. Le Conseil est présidé par Mme Anne-Marie Ducroux, qui a été nommée par arrêté du Premier ministre.

Le CNDD constitue l'instance privilégiée de consultation de la société civile en matière de développement durable. A ce titre, il est principalement associé à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de la stratégie nationale de développement durable et peut aussi être saisi par le Premier ministre sur toute question relative au développement durable, être consulté sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence dans ce domaine ou s'autosaisir et émettre des propositions ou des recommandations. Le délégué interministériel est associé à la définition du programme des travaux du Conseil national du développement durable.

Le CNDD bénéficie de mises à disposition de personnel à titre gracieux de la part du Ministère de l'écologie et du développement durable. Il est pour le moins curieux que seul ce ministère soit mis à contribution pour mettre à disposition des moyens en personnel, alors même que le rattachement du Conseil au Premier ministre en souligne la vocation transversale et interministérielle. Les membres et les coordinateurs ne sont pas rémunérés ni indemnisés. Depuis son installation en janvier 2003, le CNDD s'est réuni quatorze fois en séance plénière et a réuni 90 groupes de travail, organisés par thèmes, avec un coordinateur pour chacun d'eux, choisi parmi ses membres.

Compte tenu de l'activité du conseil et de l'implication de ses membres, il serait souhaitable que celui-ci dispose des moyens budgétaires et humains conformes à ceux fixés par le cabinet du Premier ministre lors de sa création. Par ailleurs, il serait souhaitable qu'à l'avenir que le CNDD soit consulté de manière plus systématique et dans des conditions de délai qui lui permettent de fonctionner de manière satisfaisante. La concertation avec la société civile et la transparence de la décision publique sont en effet une exigence constitutionnelle depuis l'entrée en vigueur de la charte de l'environnement et elles figurent dans des engagements internationaux auxquelles la France a souscrit, que ce soit la déclaration de Rio (1992) ou la convention d'Aarhus (entrée en vigueur pour la France en 2002). Cette exigence figure également dans la stratégie nationale du développement durable. Il est donc éminemment nécessaire que les pouvoirs publics soient eux-mêmes exemplaires en la matière.

Compte tenu de l'aspect transversal du développement durable et de la multiplicité des acteurs concernés par la mise en œuvre de la stratégie nationale (collectivités locales, ONG, entreprises), il est essentiel que l'Etat associe davantage qu'il ne le fait le CNDD à la prise de décision. **Il ne serait d'ailleurs pas inutile que le Parlement s'implique plus sur ces questions**, qui aujourd'hui occupent une place de plus en plus importante tant à l'échelle internationale qu'au niveau national et local.

Des propositions ont d'ores et déjà été formulées en faveur de la création d'instances parlementaires en charge de la mondialisation. Il pourrait être utiles de créer de telles instances, à l'Assemblée nationale et au Sénat, en les chargeant également des questions de développement durable, afin qu'elles soient en mesure de mettre en rapport les engagements pris par la France sur la scène internationale et d'assurer un rôle de veille et de suivi sur la mise en œuvre à l'échelon national et local. **La création de deux délégations parlementaires (à l'Assemblée et au Sénat) ou d'un office (composé de députés et de sénateurs)** en charge de la mondialisation et du développement durable constituerait ainsi un complément utile aux travaux du CNDD.

4) Le Délégué interministériel au développement durable

Le délégué interministériel au développement durable a été institué par le décret du 24 juin 2004. Sa mission consiste à animer et coordonner, au nom du Premier ministre, l'action des administrations de l'Etat en faveur du développement durable. Il contribue également à la coordination de l'action des établissements publics de l'Etat dans ce domaine. Il prépare les délibérations du Comité interministériel du développement durable, en assure le suivi et veille à leur mise en œuvre. Il met en œuvre des actions d'évaluation, de formation et de communication et participe à la définition des programmes de recherche en matière de développement durable. Il est associé à la définition du programme des travaux du Conseil national du développement durable. Il anime et coordonne l'action des hauts fonctionnaires chargés du développement durable.

Le délégué interministériel au développement durable dirige la délégation au développement durable. Pour l'exercice de ses missions, le délégué interministériel dispose des autres services de l'administration centrale du ministère de l'écologie et du développement durable et de la mission interministérielle de l'effet de serre. Il fait appel, en tant que de besoin, aux services des autres ministres. Son secrétariat est assuré par le ministère chargé du développement durable.

Votre Rapporteur a la conviction qu'il serait préférable que le délégué interministériel dispose d'un secrétariat rattaché aux services du Premier ministre : un tel rattachement consacrerait la dimension transversale du développement durable, qui demeure aujourd'hui insuffisamment prise en compte par les pouvoirs publics.

5) La Mission interministérielle de l'effet de serre

Créée en 1992, la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) est chargée de coordonner l'action de la France dans sa lutte contre les émissions de gaz à effet de serre tant au niveau national que dans les instances européennes et internationales.

Les moyens inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 pour la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) s'élèvent, hors dépenses de fonctionnement courantes, à 335 930 €, montant comparable à celui de l'année 2005. Ce chiffre pour 2005 recouvre des dépenses consacrées pour l'essentiel à des crédits d'études ou des dépenses de préparation et de logistique afférentes au rôle interministériel de la MIES dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Au 31 août 2005, la quasi totalité de ces crédits ont fait l'objet d'un engagement.

Les moyens humains de la MIES résultent, en application même de son caractère de mission interministérielle et de la transversalité de sa mission, de

mises à disposition de personnels par les principaux ministères concernés et leurs établissements publics. Les mises à disposition actuelles résultent de plusieurs décisions interministérielles et notamment celle du Cabinet du Premier ministre en février 2002. Les ministères ainsi mis à contribution dans leurs effectifs budgétaires sont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (deux cadres et une secrétaire), le ministère chargé de l'équipement (deux cadres) et le ministère chargé de l'agriculture (un agent), le ministère de l'écologie et du développement durable mettant pour sa part à disposition deux agents imputés sur ses effectifs budgétaires auxquels se rajoutent deux agents contractuels.

La MIES bénéficie par ailleurs de la mise à disposition d'un cadre à temps partiel (à 50%) par Météo France ainsi que d'un cadre par la Caisse des dépôts et consignations pour les questions économiques et financières liées à la définition et la mise en œuvre de la politique climat.

En raison de l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto et du plan européen d'allocation de quotas d'émission, la charge de travail de la MIES augmente de manière considérable. A titre d'exemple elle doit procéder au recueil des données disponibles pour la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre en France et elle doit coordonner la position des différents ministères en vue des négociations internationales ou européennes relatives au climat. Elle est également chargée d'élaborer le plan climat français.

Comme l'an dernier, votre Rapporteur déplore que la MIES soit sous-dotée en effectifs. Le suivi de la mise en œuvre du protocole de Kyoto nécessiterait deux personnes supplémentaires ; il faudrait également que la MIES puisse disposer de spécialistes pour suivre la question des émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs du bâtiment, de l'énergie et de l'industrie. A court terme, il faudrait que la MIES puisse disposer de 5 à 6 personnes supplémentaires et à moyen terme d'une quinzaine de personnes supplémentaires. A titre d'exemple, la Grande Bretagne dispose d'un effectif d'environ 35 personnes mobilisables dans les négociations internationales relatives au changement climatique, tandis que l'Agence fédérale de l'environnement allemande dispose d'un effectif de 90 personnes. Il serait souhaitable, compte tenu du caractère sensible de la question du changement climatique, que les moyens humains de la MIES soient rapidement augmentés.

6) Les ONG

Le tableau ci-dessous présente les montants globaux des subventions accordées par le ministère chargé de l'écologie à des associations impliquées dans les questions relatives au développement durable sur le volet international de 1997 à 2005 :

Année	Montant
1997	141 791 euros
1998	974 667 euros
1999	1 117 662 euros
2000	583 196 euros
2001	680 218 euros
2002	815 180 euros
2003	616 610 euros
2004	551 169 euros
2005	800 500 euros

La politique du ministère consiste à contribuer, à travers ses subventions, à la structuration des associations autour de thèmes fédérateurs du développement durable comme l'éducation à l'environnement, la lutte contre la désertification, les liens entre le commerce et l'environnement ou des événements particuliers.

Le Forum mondial des acteurs francophones de l'éducation au développement durable, qui a eu lieu à Ouagadougou du 18 au 20 juillet 2005, a constitué une action marquante de l'année 2005. C'est le Collectif français pour l'éducation au développement durable (CFEE) qui a organisé la participation française à ce forum.

Citons comme autre exemple le soutien à l'organisation non gouvernementale « CARI Développement » pour former et animer un réseau d'ONG sur le thème de la lutte contre la désertification (la Convention des Nations Unies de lutte contre la désertification fera en 2005 l'objet d'une conférence des parties et l'année 2006 sera celle des déserts et de la désertification).

Par ailleurs, le ministère soutient certaines associations et ONG dans le but de renforcer la participation de la société civile aux travaux de l'Union européenne et à la mise en œuvre des réglementations et programmes d'action qui en découlent au niveau national.

Ainsi, le ministère subventionne depuis 1999 le Bureau européen de l'environnement en raison du rôle fédérateur qu'il joue dans les pays de l'Union ainsi que dans plusieurs pays voisins auprès des associations nationales de protection de l'environnement. Le Bureau européen de l'environnement de Bruxelles travaille en étroite coopération avec ses membres pour améliorer la connaissance et la compréhension des politiques environnementales de l'Union et dialoguer avec les trois institutions (Commission, Parlement européen et membres du Conseil).

En 2005, le ministère a étendu ses actions de soutien à « Partenaires européens pour l'environnement » (*European partners for environment*). Cette association internationale de droit belge vise au développement de partenariats multi-acteurs pour le développement durable et agit pour la mise en œuvre d'actions concrètes, par exemple en termes d'éco-innovations ou de gestion durable des ressources.

IV – LA MISSION DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

A – Les crédits en loi de finances pour 2006

La mission « écologie et développement durable » est intégralement placée sous la responsabilité du Ministère correspondant. Cette mission comprend pour 2006 0,63 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 0,62 milliards d'euros de crédits de paiements ; le nombre d'emplois correspondant est de 3 717 en équivalent temps plein.

La mission est composée de trois programmes :

– le programme « prévention des risques et luttés contre les pollutions » (174 millions d'euros), qui regroupe les crédits destinés à la lutte contre les pollutions, les risques technologiques et naturels, la gestion des crues et la lutte contre le changement climatique ;

– le programme « gestion des milieux et biodiversité » (154 millions d'euros), qui correspond aux dépenses liées à la préservation de la biodiversité et des espaces naturels ;

– le programme « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » (287 millions d'euros), qui regroupe les fonctions de soutien, les crédits liés à la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable, les crédits d'expertise et de connaissances environnementales, les crédits relatifs à l'action internationale et à la communication.

Les trois priorités retenues par le Ministère pour le prochain exercice sont les suivantes : la prévention des risques, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité.

En matière de lutte contre le changement climatique les moyens de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sont confortés, puisque le Gouvernement a décidé d'affecter à l'agence le produit annuel de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel pour un montant annuel de 170 millions d'euros.

Votre Rapporteur regrette le manque de lisibilité de l'ensemble des crédits consacrés au développement durable. Ainsi la mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES) est-elle financée au titre de l'action développement durable qui relève du programme « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », tandis que la lutte contre le changement climatique relève du programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions ». Par

ailleurs, les documents budgétaires établis dans le cadre de la LOLF ne permettent pas d'avoir une vision précise de l'ensemble des crédits consacrés au développement durable : la confusion entre ce champ d'action et la politique de l'environnement est ainsi maintenue, ce qui est regrettable. Plus généralement, le fait d'avoir regroupé l'ensemble des crédits destinés à la rémunération des personnels dans une seule action, intitulée « management et soutien », du programme « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », ne permet pas au Parlement de connaître les moyens humains dévolus à chaque programme et à chaque action, ce qui contrevient aux principes mêmes de la présentation des crédits tels qu'ils ont été définis par la LOLF.

Enfin, **compte tenu du rôle stratégique joué par la MIES**, il serait souhaitable que celle-ci puisse disposer de personnels supplémentaires pour renforcer la présence française dans les différentes négociations internationales relatives au changement climatique et pour accroître la capacité d'expertise que nécessite la mise en œuvre du protocole de Kyoto et du plan national d'affectation des quotas de gaz à effet de serre. Pour cette raison, **votre Rapporteur présentera un amendement tendant à renforcer les moyens attribués à la lutte contre le changement climatique.**

B – Les crédits dévolus à l'action internationale

Au plan international, le ministère de l'écologie et du développement durable entend participer activement à l'élaboration de normes internationales et du droit en matière d'environnement ; il souhaite peser sur les débats européens dont découle près de 70% du droit national applicable en matière d'environnement ; il cherche en outre à apporter un message environnemental dans le cadre de l'action des pouvoirs publics français 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.

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

Les crédits employés pour soutenir l'action du ministère sont, pour l'essentiel, des crédits inscrits en titre 3 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 6 en soutien à des organisations non gouvernementales (ONG) ou à des organisations internationales (contributions au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), aux secrétariats des grandes conventions...). Le tableau ci-après présente l'évolution depuis 1997 des crédits mis en œuvre par le service des affaires internationales.

Année	Crédits d'action internationale (CP)			LFI du ministère (PLF pour 2006) (CP)	%
	Titre 3	Titre 6	Total		
2006	730 000 €	1 828 292 €	2 558 292 €	895 829 538 €	0,29
2005	605 321 €	2 205 000 €	2 810 321 €	826 541 390 €	0,34
2004	320 000 €	2 397 000 €	2 717 000 €	856 437 258 €	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 €	716 331 686 €	0,20
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

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable

Votre Rapporteur a par ailleurs souhaité disposer d'un tableau regroupant l'ensemble des contributions versées par l'Etat aux différentes Organisations internationales. Un tel tableau serait particulièrement utile pour vérifier que notre pays honore ses promesses de contributions. Malheureusement le document transmis ne comporte que les contributions du Ministère de l'écologie et du développement durable et du Ministère des Affaires étrangères au titre du dernier exercice, alors même que d'autres ministères contribuent également au financement de ces organisations et fonds internationaux, au premier rang desquels le Ministère des finances. Il serait souhaitable de disposer à l'avenir d'un tel tableau permettant de vérifier que les pouvoirs publics français mettent leurs actes en conformité avec leurs paroles prononcées dans les enceintes internationales.

CONCLUSION

Votre Rapporteur constate qu'année après année, la thématique du développement durable est de plus en plus présente dans les politiques publiques. Les collectivités locales, les entreprises, les ONG se saisissent de ces questions et prennent leurs décisions en fonction d'impératifs nouveaux intégrant non seulement la dimension économique, mais aussi leur impact social, culturel, environnemental. L'agenda international est lui-même de plus en plus consacré aux thématiques du développement durable. L'année 2005 est emblématique, puisqu'elle a vu tour à tour l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto, la signature de la convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle, la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de financement de l'aide publique au développement. La France et l'Union européenne sont souvent en pointe sur ces questions, ce dont il faut se féliciter.

Pourtant, au niveau national, votre Rapporteur estime que la logique du développement durable demeure aujourd'hui confinée dans la seule sphère environnementale. A cet égard le changement de dénomination du Ministère ne doit pas faire illusion et celui-ci demeure avant tout le Ministère en charge de l'environnement. La LOLF n'a pas véritablement amélioré la situation, puisque la mission dont nous sommes saisis correspond exactement au périmètre du Ministère. Il serait donc souhaitable de disposer pour les prochains exercices de documents budgétaires permettant d'avoir une idée précise de l'ensemble des moyens mis en œuvre en faveur du développement durable. Il serait également utile de disposer d'un tableau récapitulatif de l'ensemble des contributions françaises aux fonds et aux organisations internationales pour l'année en cours et pour le prochain exercice.

Enfin, votre Rapporteur souhaite que le Parlement s'implique davantage dans le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable. La création de délégations parlementaires ou d'un office parlementaire chargé de la mondialisation et du développement durable serait très utile. Elle permettrait d'exercer une veille et de peser pour que l'aspect transversal du développement durable prime sur sa sectorisation ministère par ministère et territoire par territoire.

Sous réserve de ces observations, votre Rapporteur émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « écologie et développement durable ».

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des Affaires étrangères a entendu, en commission élargie, au cours de sa réunion du mercredi 2 novembre 2005, Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances -
Nous examinons ce matin le budget de la mission écologie et développement durable en commission élargie. L'intérêt de cette formule a déjà fait ses preuves, les débats sont vifs et intéressants à condition que les questions soient courtes et les réponses précises.

Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable -
Pour la première fois, je viens vous présenter le budget du ministère de l'écologie et du développement durable selon le nouveau cadre de la LOLF.

Ce budget, réparti en deux missions et quatre programmes, s'établit à 896 millions d'euros en moyens de paiement, contre 827 en loi de finances initiale pour 2005. La progression serait donc de 8,4% et de 69 millions d'euros, dont 30 millions alloués à la recherche, le reste bénéficiant essentiellement au programme 211 « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable ». Cette hausse s'explique pour la plus grande part par des changements de périmètre avec l'inscription des pensions civiles et des cotisations à la Caisse nationale d'allocations familiales et au Fonds national d'aide au logement au budget du ministère. En réalité, à structure constante, le budget est quasiment stable : 570,3 millions d'euros en 2006, contre 576,7 en 2005.

Pour autant, le ministère disposera à partir de 2006 de moyens dépassant ceux qui figurent en loi de finances initiale grâce à l'affectation directe de produits et de taxes à trois des établissements publics sous sa responsabilité : le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres pour 28 millions d'euros, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage – ONCFS – pour 7 millions d'euros et l'Agence gouvernementale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME – pour 170 millions d'euros.

Pour 2006, les priorités du ministère seront : la garantie ou la restauration de la sécurité des populations par la lutte contre les pollutions et la prévention des risques ; l'amélioration de l'état écologique des milieux naturels et de la biodiversité ; et enfin, la recherche d'un développement plus durable par le biais de la stratégie nationale de développement durable.

Le programme 181, « prévention des risques et lutte contre les pollutions », mobilisera 174 millions d'euros et 1 798 emplois à temps plein travaillé, ETPT. Ces moyens seront affectés à la poursuite des politiques de

prévention dans le cadre des nombreux plans – climat ou santé-environnement – qui structurent notre action.

Dans le domaine des risques technologiques, il nous faut mettre en œuvre prioritairement les dispositions de la loi du 30 juillet 2003 et adopter les 438 plans de prévention des risques technologiques autour des installations classées « Seveso avec servitudes ». Afin de renforcer le contrôle des installations industrielles, le projet de loi de finances prévoit le transfert de 46 ETPT supplémentaires par redéploiement interne aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement – DRIRE –, portant ainsi à 196 le nombre de renforts sur 2004-2006.

Concernant les pollutions, la dotation 2006 permettra de poursuivre la mise en œuvre du plan national de lutte contre la pollution de l'air et celle de la loi sur l'air de 1996.

S'agissant de la prévention contre les risques chimiques, nous devons développer notre système de gestion, d'expertise et de contrôle des produits chimiques présents sur le marché, notamment dans le cadre du dispositif REACH.

Quant à la nouvelle politique des déchets, annoncée à La Baule, ses effets se feront sentir dès 2006 : tous les sites non autorisés de décharge seront fermés dans les 18 mois et les stocks de pneumatiques usagés, estimés à 250 000 tonnes dans 120 sites, éliminés dans les deux ans.

S'agissant de la sécurité et de la santé de nos concitoyens, je veillerai avec fermeté à la bonne application des réglementations existantes sur la mise aux normes des incinérateurs d'ordures ménagères, la non constructibilité des zones les plus exposées aux inondations ou la sécurité sur les sites de raffinage.

Par ailleurs, une politique plus affirmée de lutte contre le changement climatique doit être menée pour respecter notre engagement, pris à Kyoto, de réduire nos émissions de gaz à effet de serre de 72 millions de tonnes, soit de 13% chaque année.

Par ailleurs, la mission interministérielle pour la lutte contre l'effet de serre s'emploie à faire émerger des propositions en cohérence avec le plan climat. Un document de politique transversale permettra de faire mieux apparaître les efforts déployés au niveau interministériel.

Dans le domaine de la prévention des risques naturels, les crédits passent de 12,3 à 6,4 millions d'euros, mais un amendement prévoyant une participation accrue du fonds Barnier vous sera présenté. L'élaboration des plans de prévention dans les communes à risque sera poursuivie et je donnerai prochainement le coup d'envoi du programme national de prévention du risque sismique.

La politique de l'eau aura pour priorités la prévision et la prévention des crues. Un dispositif de vigilance sera mis en place en 2006 et dix postes supplémentaires redéployés dans les DIREN. Les programmes d'action et de prévention des inondations par bassins versants seront poursuivis, de même que le plan Rhône et le contrôle des barrages et des digues. Enfin, la lutte contre la pollution de l'eau et des milieux aquatiques se traduira dans les DOM par l'application stricte de la directive « eaux résiduaires urbaines » et en métropole par l'intensification des efforts des agences de l'eau.

Le programme « gestion des milieux et de la biodiversité » sera doté de 154 millions et de 806 ETPT, l'objectif étant d'arrêter d'ici à 2010 la perte de la biodiversité. La nouvelle loi sur les parcs nationaux devrait permettre de créer deux nouveaux parcs en Guyane et à la Réunion, ainsi que le premier « parc naturel marin », celui de la mer d'Iroise. En outre, la réserve naturelle des Terres australes et antarctiques françaises sera ouverte sur plus de 600 000 hectares terrestres et maritimes et les sites du réseau Natura 2000 seront tous désignés d'ici à la fin du mois d'avril.

S'agissant des incitations économiques et fiscales, il y aura exonération de taxe sur le foncier non bâti dans les zones humides et les sites Natura 2000, en contrepartie de règles de bonne gestion, et les travaux réalisés par les collectivités territoriales sur les terrains du Conservatoire du littoral seront éligibles au fonds de compensation de la TVA. D'autres mesures devraient permettre aux propriétaires fonciers de mieux entretenir les écosystèmes menacés. En outre, grâce à sa nouvelle ressource dédiée, la taxe sur la francisation des bateaux, le Conservatoire du littoral renforcera son action en faveur de la protection des zones côtières et humides.

L'ONCFS, quant à lui, pourra développer ses interventions en faveur des espèces animales sauvages d'intérêt patrimonial, grâce à une dotation budgétaire de 11 millions d'euros et à une dotation fiscale de 7 millions d'euros.

Enfin, en application de la directive cadre, les actions visant à préserver le bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques seront renforcées, dans le cadre d'une police de l'eau plus efficace et réorganisée autour de services uniques départementaux. Ceux-ci se substitueront en 2007 aux quatre, voire huit services antérieurement en charge de ce secteur et constitueront certainement le meilleur outil pour prévenir les contentieux européens et nationaux.

Le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et du développement durable » bénéficiera de 287,5 millions d'euros et de 1 113 ETPT. Abritant les crédits du titre II, il voit sa dotation augmenter en raison du transfert des pensions civiles au budget du MEDD et des cotisations à la CNAF et au FNAL, mais aussi du fait d'une augmentation de la masse salariale, destinée à ajuster les crédits aux dépenses effectuées par les ministères de l'équipement et de l'agriculture pour le compte du ministère de l'écologie. Hors masse salariale, ce programme baisse en réalité de 7,8 millions, soit de 11%. Le délégué

interministériel au développement durable mène une politique de mobilisation des collectivités locales et des entreprises. Les crédits consacrés à cette action seront cependant en diminution de 16%.

La mission de la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, qui vise à faire prendre en compte les préoccupations écologiques dans toutes les politiques publiques, conformément au principe inscrit dans la Constitution depuis l'adoption de la Charte de l'environnement, est amplifiée. A cet égard, l'OCDE vient de faire état de « progrès remarquables ».

S'agissant des effectifs figurant dans le programme 211, le total des 3 717 équivalents temps plein travaillés recouvre la reconduction de 3 645 emplois, le transfert de 46 autres en provenance du ministère de l'industrie pour le renforcement de l'inspection des installations classées, et celui de 26 venant de l'INSEE.

Il est indispensable que d'autres ministères participent, chacun dans son domaine, à la mise en œuvre des politiques de l'écologie et du développement durable, notamment par le biais de conventions. S'agissant de la politique de l'eau, du bruit, de la lutte contre l'effet de serre ou les pesticides, mes collègues de l'équipement, de l'agriculture, de l'industrie et moi-même avons en effet l'obligation d'anticiper.

Permettez-moi enfin d'évoquer un autre risque, le risque contentieux, auquel mon ministère est directement confronté et ce pas seulement en raison du retard pris dans la transposition des directives communautaires – d'ailleurs, mon département a fait sur ce point un effort particulier, de concert avec le Parlement qui a voté le 27 octobre une loi de transposition. En effet, 84% du contentieux communautaire concerne la mauvaise application du droit de l'environnement. J'ai donc l'intention de développer mon action pour un meilleur respect du droit, de façon à donner toute son effectivité à l'ordre public écologique, et à nous conformer à la Charte de l'environnement.

Nous avons recherché l'affectation des moyens les plus pertinents pour atteindre les objectifs et l'efficacité demandés à l'action publique. Je vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, de prendre part au nécessaire effort de pédagogie dont l'écologie a plus que jamais besoin, ainsi que de l'aide que vous m'apporterez en vous prononçant sur ce projet de budget.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques – Votre ministère, Madame, dirige plus une administration de mission qu'une administration de gestion et, j'en suis persuadé, vous gagnerez davantage de lisibilité dans vos actions grâce à cette nouvelle présentation du budget. Concernant votre mission, je laisse à chacun le soin de commenter l'augmentation des crédits dont vous avez fait état et je me bornerai à trois observations.

Le Parlement est particulièrement vigilant sur la lutte contre l'effet de serre et vient de voter des amendements à la loi d'orientation agricole visant à développer le recours aux biocarburants. Pouvez-vous nous garantir que tout sera fait pour que ces dispositions soient rapidement appliquées ?

S'agissant des parcs nationaux, les créations que vous avez annoncées ne rendent que plus nécessaire la mise au point de financements pérennes, sans quoi il sera difficile d'adopter le projet de loi à la fin du mois de novembre.

Enfin, j'apprécie que de nouvelles ressources soient affectées à l'ADEME, mais il vous faudra couper l'herbe sous le pied de ceux qui s'emploieront à démontrer – à tort – que les crédits de cette agence sont en diminution.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances – Citoyens, agriculteurs, élus, nous sommes tous perdus dans l'empilement des structures. Il existe un réel manque de lisibilité du fait de la multiplicité des agences et autres organismes : une simplification est nécessaire et c'est tout le problème de la réorganisation de l'administration qui se pose là.

M. Philippe Rouault, rapporteur spécial – Le budget de la mission « écologie et développement durable » se montera à 630 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 620 en crédits de paiement, soit respectivement 0,3% et 0,4% du budget total de l'Etat, ce qui fait de cette mission la plus petite de toutes les missions, hormis la mission « Santé ». Si, de ce fait, il avait été initialement envisagé de ne pas la subdiviser en programmes, il en a été décidé autrement, en définitive, l'esprit de la LOLF exigeant qu'elle ne se présente pas sous la forme d'une masse indistincte de crédits, mais bien sous celle d'un ensemble structuré de programmes et d'actions, afin que le Parlement puisse se prononcer en toute connaissance de cause.

Cette mission se subdivise donc en trois programmes : prévention des risques et lutte contre la pollution, gestion des milieux et biodiversité, conduite et pilotage des politiques environnementales.

De l'application de la LOLF résultera une extension du pouvoir de contrôle et d'initiative budgétaire du Parlement, mais aussi une amélioration de la gestion publique, la recherche d'efficacité devenant l'objectif prioritaire.

Afin de renforcer l'information du Parlement, l'ensemble des dépenses fiscales en faveur de l'écologie et du développement durable seront pour la première fois retracées dans une annexe au projet de loi de finances. On y constate qu'il existe ainsi onze régimes dérogatoires servant des objectifs environnementaux, dont cinq sont de coût inconnu, et un – l'amortissement exceptionnel des véhicules fonctionnant au moyen de l'électricité, de GPL ou de gaz naturel – a un résultat estimé à zéro euro.

A l'évidence, pareilles mesures ont pour seul effet de compliquer à l'excès notre système fiscal, la présentation des feuilles d'imposition et celle du budget de l'Etat. Le prochain budget devrait donc être l'occasion de mieux évaluer leur impact, en vue de les supprimer ou de renforcer leur efficacité.

Ne tombons pas pour autant dans une critique excessive de ces dispositions, dont le principal défaut, selon le rapport de 2003 du Conseil des impôts, est de ne pas être suffisamment incitatives : en 2003, les dérogations fiscales néfastes pour l'environnement étaient ainsi d'un montant décuple !

En dépit de la rigueur budgétaire actuelle, l'environnement bénéficie de mesures nouvelles dans ce PLF : le produit de la taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation applicables aux véhicules à forte émission de gaz carboniques, sera affecté – pour 15 millions – à l'ADEME ; la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur est supprimée mais la mesure est compensée par une modification du tarif et du champ d'application de la taxe sur les véhicules de société ; la déduction pour amortissements et loyers relatifs aux véhicules les plus polluants est limitée.

En vue d'améliorer la gestion publique, la performance sera mesurée grâce à des objectifs et des indicateurs. Même si vos services ont bien voulu tenir compte de nos observations, Madame la ministre, et modifier ainsi certains indicateurs, ce n'est qu'au fil des années que nous pourrons juger de leur pertinence véritable.

Mais vous me permettez de douter d'ores et déjà de celle de quelques-uns : ainsi la complexité de l'indicateur n° 2 de l'action 2 du programme 181, « prévention des risques et lutte contre les pollutions », laisse perplexe. Un indicateur fort utile, celui de l'évolution des émissions de gaz carbonique, a par ailleurs disparu, alors qu'il figurait dans les rapports budgétaires des années précédentes ; il doit réapparaître pour que nous puissions évaluer le respect des engagements pris au titre du protocole de Kyoto.

Pour en venir à la gestion des effectifs et au découpage des programmes, le ministère de l'écologie et du développement durable emprunte tous ses agents à d'autres ministères ; en l'absence de service de paie, il doit néanmoins pouvoir maîtriser sa masse salariale, le plafond des effectifs autorisés étant fixé à 3 645 ETP pour 2006, majorés de 26 transferts en provenance de l'INSEE et de 46 en provenance des DRIRE, ces derniers afin de renforcer l'inspection des installations classées – soit 3 717 ETP au total. Notons également le rôle primordial joué par des établissements publics qui emploient cinq fois plus de personnel que le ministère dont ils dépendent. C'est dire la modestie de ce dernier !

Je regrette par ailleurs que tous les crédits de personnel aient été regroupés dans un seul programme, au sein d'une action dont l'ampleur me semble disproportionnée. Ce point est à revoir pour l'an prochain.

La nouvelle présentation budgétaire des crédits a conduit à retenir deux thèmes principaux : la prévention des risques et la lutte contre la pollution, la gestion des milieux et la biodiversité, le troisième programme se contentant de regrouper les moyens nécessaires à l'ensemble de la mission.

Si la nouvelle répartition des crédits rend leur évolution délicate à mesurer, il n'en demeure pas moins qu'ils stagnent ou même diminuent.

Les crédits du premier programme s'élèvent ainsi à 173,9 millions d'euros, contre 201,99 en 2005, soit une baisse de 13,85%, les moyens baissant de 15% pour la prévention des risques technologiques, de 48% pour les risques naturels, et de 55% pour le changement climatique. En revanche, augmentent de 25% les actions relatives à la gestion des déchets et à l'évaluation des produits, et de 50,8% celles qui sont consacrées à la lutte contre la pollution de l'eau et des milieux aquatiques.

Quant au deuxième programme, ses crédits de paiement s'élèvent à 154 millions contre 164 en 2005, ses quatre actions subissant une légère baisse, et le troisième passe de 210 à 287 millions, soit une hausse de 36%. La concentration des crédits au sein de sa troisième action – 91% du total du programme et 40% du volume de la mission – amène également à réfléchir sur l'organisation de la mission et la réforme du ministère.

Qu'en est-il ainsi du rapprochement entre les DRIRE et des DIREN, qui permettrait de constituer un véritable pôle environnemental, pilotant l'investissement régional et local relevant du ministère de l'écologie et du développement durable ? La mise en œuvre de la politique de l'environnement pourrait ainsi intégrer toutes les facettes du développement durable, et l'organisation administrative pourrait être professionnalisée et rationalisée, tout en autorisant des économies grâce à la division par deux des services.

Pour le reste, j'espère que l'action 6, intitulée « communication et information », permettra de renforcer la cohérence de l'information délivrée en matière environnementale, aujourd'hui marquée par la multiplication des émetteurs. Pour prendre l'exemple des déchets, des assises nationales se sont tenues cette année sous l'égide des DRIRE, tandis que des rencontres nationales étaient organisées par l'ADEME. Une seule manifestation, coordonnée par le ministère, ne serait-elle pas plus judicieuse ?

L'action 1 comprend les crédits destinés à l'Observatoire national sur l'effet du réchauffement climatique, où j'ai fait un contrôle sur place. Les crédits alloués ne représentent certes qu'un dixième de ceux de l'action, et peuvent paraître modeste. Mais s'agit-il d'un investissement judicieux de l'argent public à l'heure où le déficit s'élève à 3% du PIB ? Au total, et à périmètre constant, les crédits de la mission « écologie et développement durable » passent ainsi de 636 à 615 millions d'euros.

S'agissant de l'ADEME, l'affectation de recettes me semble une atteinte au principe d'unité et d'universalité budgétaires. Par ailleurs, l'acquisition d'un siège, qui règle un problème immobilier ancien, permettra-t-elle d'achever la délocalisation de Paris à Angers ? Pourriez-vous nous apporter des éléments d'information, Madame la ministre ?

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances -
Puis-je vous rappeler que chaque intervenant ne dispose que de cinq minutes pour s'exprimer ?

M. Christophe Priou, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire – « Un bon budget n'augmente pas » : l'idée est dans l'air du temps, et votre budget s'y conforme, Madame la ministre. Si l'effort de la nation en faveur de l'écologie augmente de 2%, les crédits affectés au ministère diminuent en effet d'autant. Heureusement, la nouvelle mission écologie n'est pas affectée, puisque ses crédits de paiement passent de 576 à 615 millions d'euros.

Il est vrai que votre ministère subit encore le poids du passé. Vous avez, la semaine dernière, mandaté une somme de 400 000 euros pour une commune du sud de la France touchée par des inondations en 1988 ! A l'époque, M. Joxe était ministre – était-ce Louis ou Pierre ?... La commune du Croisic attend quant à elle 400 000 euros d'aide de l'Etat dans le cadre de la restauration du littoral après le naufrage de l'*Erika*. J'ose espérer ne pas avoir à être candidat en 2020 pour obtenir cette somme !

L'évolution des crédits est inégale entre les trois programmes de la mission : baisse de 13% pour la prévention des risques et la lutte contre les pollutions, de 6% pour la gestion des milieux et la biodiversité, mais hausse de 36% pour la conduite et le pilotage des politiques environnementales.

Différentes taxes seront affectées aux budgets de l'ADEME, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et du Conservatoire national du littoral : c'est une bonne chose. Je connais aussi votre combat pour récupérer les amendes des navires arraisonnés pour dégazage sauvage.

Les actions des différents programmes sont tournées vers la connaissance de l'environnement, l'action internationale, la qualité de la réglementation, le management et le soutien, l'information et la communication. Je regrette que les moyens d'expertise soient privilégiés par rapport aux moyens d'intervention, sur lesquels la LOLF engage précisément les ministères à se concentrer. Toutefois, la construction de ce budget rend confiant quant aux priorités choisies par le ministère.

En matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, la mise en œuvre du protocole de Kyoto est en bonne voie. Le plan national d'allocation des quotas a été définitivement arrêté par le décret du 25 février 2005 pour la période 2005-2007, et les 1 126 installations concernées pourront, dès le 30 avril

prochain, remettre le nombre de quotas qui leur a été alloué et, éventuellement, en acquérir sur le marché créé à cet effet.

Si les moyens alloués à la lutte contre les risques technologiques et naturels sont en baisse, on peut toutefois se féliciter de la mise en œuvre prochaine de la loi du 30 juillet 2003 grâce à une série de mesures réglementaires prises au début de l'année.

Dans ces deux domaines, le ministère a réagi efficacement avec des moyens contenus : c'est exactement l'esprit de la LOLF.

Les crédits de Natura 2000 – programme dont la non-réalisation nous exposerait à une amende de 300 000 euros par jour – passent de 21 à 22 millions d'euros.

Les craintes subsistent pour les réserves de biosphère et les crédits des parcs naturels régionaux : j'espère que vos derniers arbitrages permettront de les dissiper.

Le Conservatoire national du littoral, cher à Didier Quentin, est enfin doté de moyens pérennes, grâce à l'affectation de la taxe sur la franchisation des bateaux de plaisance – environ 28 millions d'euros.

Le budget de l'environnement représente moins de 1% du budget national. C'est d'autant plus frustrant que l'environnement est, avec l'emploi et la sécurité, l'une des principales préoccupations de l'opinion publique. Certaines politiques, parfois menées avec succès par d'autres ministères, ne vous incombent toujours pas : les biocarburants ou l'agriculture durable, par exemple.

Le ministère devra, l'année prochaine, être présent financièrement et moralement au procès de l'*Erika*. Nous aurons à faire valoir la facture du plan Polmar et sans doute – une première en France – une juste réparation pour le préjudice écologique si l'Etat et le Gouvernement se portent partie civile.

Toutes ces raisons amènent la commission des affaires économiques à soutenir votre budget.

M. Jean-Jacques Guillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères - La commission des affaires étrangères se penche depuis le sommet de Johannesburg, il y a trois ans, sur le budget de l'environnement car l'enjeu international ne fait pas de doute.

L'action internationale ne mobilise certes que 0,29% du budget de la mission écologie et développement durable, mais ces crédits sont loin de représenter toute l'action extérieure de la France en matière environnementale : je pense en particulier aux 38 millions d'euros affectés à la mission « action extérieure et aide publique au développement » – consacrés aux trois quarts à des contributions obligatoires ou volontaires à des organisations et fonds

internationaux. Plusieurs ministères y contribuent – les finances, l’agriculture – et les 2,5 millions de contribution de l’Agence française de développement au fonds « biocarbone » de la Banque mondiale pourraient également s’inscrire dans l’action « climat ».

Malgré les ambitions de la LOLF, le découpage proposé ne permet pas d’avoir une vision d’ensemble des moyens mis en œuvre au service de la volonté politique du Président de la République, rappelée par le Premier ministre à l’assemblée générale de l’ONU. Une telle vision d’ensemble aurait été d’autant plus utile que l’action de votre ministère s’inscrit dans un contexte international qui dépasse les questions d’environnement. Pourrez-vous, l’année prochaine, éclairer l’action de la France en matière de climat, et ses contributions aux organisations internationales ?

Depuis Rio en 1992 et Johannesburg dix ans plus tard, la conception française d’une croissance économique régulée et conciliée avec le développement humain et la préservation de la planète s’est manifestée avec éclat. Elle va de pair avec une approche multilatérale et la construction d’une nouvelle architecture de l’ONU, afin que l’OMC ne soit pas seule en charge de la régulation des échanges.

Le 20 octobre dernier, la conférence générale de l’UNESCO a adopté à la quasi-unanimité la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, défendue par la France et le Canada. Seuls les Etats-Unis et Israël ont voté contre. Or, c’est un texte déterminant qui reconnaît aux Etats le droit de soustraire aux règles du libre-échange les activités de création contribuant à l’identité nationale.

C’est la même préoccupation qui a poussé la France à proposer la création d’une organisation mondiale de l’environnement, même si les obstacles sont importants tant aux Etats-Unis que dans les pays en développement, qui craignent qu’un corpus de règles trop contraignant ne freine leur croissance économique. C’est pour cela que la France a fait un premier pas en proposant la création de l’Organisation des Nations unies pour l’Environnement, qui regrouperait les secrétariats des accords multilatéraux existants et recevrait des contributions obligatoires. Le Secrétaire général de l’ONU a retenu cette proposition, et nous devons poursuivre nos efforts en vue de son adoption l’année prochaine.

A ce titre, notre crédibilité serait renforcée si nous ne nous contentions pas d’être au douzième rang des contributeurs au PNUE.

La France a également proposé des prélèvements de solidarité internationaux afin d’atteindre les Objectifs du Millénaire définis par l’ONU en 2000. Rappelons la proposition du Président de la République, récemment défendue par le Premier ministre à l’ONU, d’un prélèvement sur les billets d’avion, que soutiennent le Chili, le Brésil et l’Espagne.

Enfin, le protocole de Kyoto est entré en vigueur en 2005 à la suite de la ratification russe.

Notons que, malgré la forte opposition de l'administration Bush à ce protocole, l'opinion américaine évolue : 134 mairies – et pas des moindres : Salt Lake City, Los Angeles, Seattle, New York ou Hurst, bastion du conservatisme texan – se sont engagées à le respecter. Un marché de permis d'émission existe déjà à Chicago. La Chine lance elle aussi des politiques en ce domaine. Nous sommes nous-mêmes très engagés dans le système d'échange de quotas : la France doit être exemplaire ! Il en va de notre crédibilité.

L'action que vous nous présentez, Madame la ministre, va dans le bon sens, notamment grâce à la subvention apportée à l'ADEME, bras armé de l'Etat en matière de changement climatique.

Toutefois, des défaillances persistent. Pourrez-vous nous rassurer quant à la participation de la France au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ?

Les difficultés budgétaires sont récurrentes, par exemple pour la mission interministérielle pour l'effet de serre, dont il faut soutenir l'action car elle coordonne notre lutte contre les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux national, européen et international et est l'autorité nationale désignée au titre du protocole de Kyoto pour l'agrément des projets. Alors que la Grande-Bretagne dispose, pour cette mission, de 35 personnes, et l'Allemagne de 90, la France n'en a que 9,5. Autant dire mission impossible ! C'est pourquoi je proposerai cet après-midi à la commission des affaires étrangères de déposer un amendement permettant d'augmenter en 2006 les effectifs de la MIES de 5 à 6 personnes.

Enfin, il faut mieux associer tous les acteurs à la stratégie de mise en œuvre du développement durable.

Il est également souhaitable, dans un souci d'interactivité, de mieux associer la société civile, au travers notamment du Conseil national du développement durable, et les élus, le Parlement pouvant créer des délégations ou un office parlementaire chargés de veiller au respect de nos engagements internationaux. Ces propositions tendent, Madame la ministre, à conforter l'action de votre département en faveur du développement durable, lequel – et les Français l'ont bien compris – est source de techniques novatrices, de nouvelles activités et de nouveaux métiers.

Sous réserve de ces observations, je donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « écologie et développement durable ».

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances -
Dans la suite de la discussion, nous entendons à présent les orateurs des groupes.

Mme Geneviève Gaillard - A la question : votre projet de budget pour 2006 est-il conforme à la Charte de l'environnement adoptée le 1^{er} mars dernier, la réponse est clairement non et il y a tout lieu de le déplorer. De valeur constitutionnelle, la Charte pose en effet que le souci du développement durable doit inspirer toute l'action publique, qu'il s'agisse de la mise en valeur de l'environnement, du développement économique ou du progrès social. Or cette loi de finances ne mentionne la Charte que de manière anecdotique, les développements relatifs à la stratégie nationale de développement durable – dont la France prétend pourtant s'être dotée – étant réduits au minimum. Au surplus, l'absence de tout indicateur tendant à appréhender une politique transversale en faveur du développement durable nous prive de toute possibilité de vérifier si les obligations constitutionnelles figurant dans la Charte sont respectées. Quant à l'action internationale, le rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères vient de confirmer que la modicité des moyens mobilisés – 0,29% d'une dotation qui ne représente que 0,23% du budget de l'Etat - ne permettrait en aucun cas de respecter les objectifs fixés aux articles 4 et 10 de la Charte, relatifs, respectivement, à la réparation des dommages environnementaux et à la promotion du développement durable en tout domaine. Au reste, nous ne sommes pas surpris qu'une loi de finances faisant la part belle aux profits des entreprises et au bien-être fiscal des ménages les plus favorisés soit mauvaise pour le développement durable et s'affranchisse de toute obligation, fût-elle constitutionnelle, à ce sujet.

J'en viens aux moyens, en déplorant d'emblée, Madame la ministre, que nous n'ayons pas eu le loisir de vous auditionner de manière plus approfondie, la discussion en commission élargie ne permettant pas d'aborder tous les sujets. Contrairement à vos allégations, le budget global mis à votre disposition diminue de 2% par rapport à l'année dernière et ne représente toujours qu'une part minime du budget de l'Etat, évaluée à 0,23% du total soumis au vote du Parlement. Les autorisations d'engagement sont tombées à 632 millions et les inévitables gels de crédits ne manqueront pas d'amputer la dotation en cours d'exercice ! Rien n'est prévu pour la formation au développement durable, alors que l'on arrive à dégager des ressources pour harmoniser à la baisse la TVA sur le chocolat, rien de comparable n'est proposé pour promouvoir les énergies renouvelables ou le traitement raisonné des déchets. Quant au budget de l'ADEME, l'affectation de la taxe intérieure sur le gaz ne permettra en aucune façon de compenser les coupes drastiques opérées dans les années 2001-2003, alors que tant reste à faire dans son champ de compétences.

Le Gouvernement se plaît à répéter que la lutte contre le réchauffement climatique est une priorité : la vérité, c'est que les crédits ne suivent pas et que la plupart des programmes de votre mission – singulièrement celui relatif à la gestion des milieux – ne comportent pas d'indicateurs de performance convaincants.

La création de trois nouveaux parcs nationaux a été annoncée – Guyane, La Réunion, mer d'Iroise – : qu'en sera-t-il de l'initiative française pour les récifs coraliens – Ifreco ? Des crédits supplémentaires seront-ils mobilisés à son profit ?

Au final, ce projet de budget n'est pas du tout à la hauteur des enjeux, tant nationaux que mondiaux, et le groupe socialiste votera contre son adoption.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Permettez-moi de dire, en ma qualité de président de la commission des finances, que, par référence notamment à nos partenaires européens, la qualité d'un budget ne s'apprécie pas forcément en fonction de son taux d'augmentation d'une année sur l'autre. Il faut aussi prendre en compte les efforts accomplis en vue de rendre la dépense efficace et pertinente.

Mme Marcelle Ramonet - L'examen de ces crédits est l'occasion de réaffirmer notre engagement prioritaire en faveur de l'environnement, les actions concrètes en découlant devant désormais être marquées par la culture du résultat et tout entières orientées vers la recherche de l'efficacité, à coûts maîtrisés.

Madame la ministre, autant vous le dire d'emblée, vous apportez des réponses offensives et à la hauteur des enjeux, les différentes missions de votre département et la mission interministérielle de recherche bénéficiant de dotations dont le groupe UMP salue la progression constante. Les autorisations d'engagement s'établissent ainsi à 913 millions – dont 613 millions pour l'écologie et le développement durable – et les crédits de paiement à 895 millions – dont 616 pour la mission relevant de votre seul ministère.

Ce budget volontariste permettra à la France d'honorer tous ses engagements internationaux, le souci de développement durable irriguant désormais l'ensemble de l'action publique. Au reste, nos concitoyens se passionnent pour ces enjeux, qu'il s'agisse de la préservation du patrimoine environnemental, des effets pernicieux de l'homme sur les milieux naturels ou de la recherche des moyens les mieux adaptés pour ménager les ressources et orchestrer un développement raisonné. Tous ces défis, votre budget les traduit en actions, pour le plus grand bénéfice des Français, dont la sécurité et le bien-être sont ainsi garantis.

Dans la lutte contre le changement climatique, les objectifs posés dans la loi du 30 juillet 2003 sont poursuivis, les plans de prévention des risques technologiques et les plans de prévention des risques naturels continuant d'être mis en œuvre sur l'ensemble du territoire. Les moyens dévolus à la gestion des crues, à la limitation des nuisances ou au contrôle des installations classées sont confortés, cependant que le plan climat – censé contribuer à la division par quatre de nos émissions de gaz carbonique d'ici à 2050 – n'est pas négligé, non plus que l'objectif fixé à Kyoto de réaliser 15% à 20% de notre production d'électricité à partir d'énergies renouvelables à compter de 2010.

En vue de mener à bien le programme d'économies d'énergie et de promotion des énergies propres, c'est au budget de l'ADEME que sera affecté le produit de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel, les ressources de l'agence s'en trouvant bien confortées. Parallèlement, nous attendons beaucoup de

la future loi sur les parcs nationaux pour ce qui concerne la valorisation des espaces naturels protégés, dans le cadre d'une gestion raisonnée à même de mieux protéger la biodiversité.

La France accuse un certain retard dans le déploiement du réseau Natura 2000 : 850 sites font déjà l'objet d'un document d'objectifs, élaboré sur la base d'une large concertation locale, mais l'Union européenne nous incite à aller plus vite et plus loin. Pouvez-vous, Madame la ministre, nous préciser vos intentions en la matière ?

En tant qu'élue d'une région maritime, je suis sensible à l'affectation de 80% du produit des droits de francisation des navires au Conservatoire du littoral et à votre action en faveur de la préservation des milieux aquatiques comme de la ressource en eau. Nous souhaitons également que la future loi sur l'eau, annoncée pour le premier trimestre 2006, permette de clarifier le rôle des différents acteurs de la gestion de l'eau – dont les agences de l'eau – et renforce les moyens de lutte contre les différentes formes de pollution. Pouvez-vous, Madame la ministre, nous apporter des précisions sur ces différents sujets ?

Le temps me manque pour aborder les autres enjeux essentiels que constituent l'information des citoyens, l'éducation des jeunes – et des moins jeunes ! – à l'écologie et aux enjeux du développement durable, ou encore la lutte contre le bruit, dont ma qualité de présidente du Conseil national du bruit me permet de mesurer toute l'importance.

Bien entendu, le groupe UMP soutiendra sans réserve votre projet de budget pour 2006.

M. André Chassaigne - Le décalage est grand entre ce budget et les ambitions affichées par le Président de la République et le Gouvernement.

En écoutant Mme Perrin-Gaillard, j'ai été frappé par l'aspect « anticonstitutionnel » de ce budget : il est vrai que celui-ci ne tient aucun compte de la Charte que nous avons adoptée en préambule de la Constitution.

M. le rapporteur de la commission des affaires étrangères a quant à lui évoqué en termes « diplomatiques » des exigences globales, internationales, et rappelé la France à se montrer exemplaire. La généralité de ces considérations suffit à démontrer que ce budget n'est pas à la hauteur, tant d'un point de vue national qu'international.

Ce budget, en effet, ne saurait être satisfaisant car nombre d'ingrédients y font défaut. J'ai pensé à ce propos à Henri Michaux qui disait : « Ne désespérez jamais, faites infuser davantage » (*Sourires*). Le Gouvernement a beaucoup de mal à « faire infuser » davantage car des lois attendues depuis des mois ou des années manquent à l'appel. Je pense à la loi sur l'eau, dont on assure qu'elle sera présentée à la fin du premier semestre de 2006, à la loi sur les déchets ou sur les

OGM, qui serait particulièrement nécessaire. Je pense également aux exigences en matière d'énergies renouvelables ou au remplacement des énergies fossiles.

Ce budget, qui représente 0,3% ou 0,4% du budget de l'Etat, est si insuffisant qu'il semble que vous ayez une approche « poétique » des questions environnementales. En l'étudiant, je pensais à cette phrase de Claude Monet : « Voir un petit cours d'eau s'enfouir dans les herbes vaut bien le sourire de la Joconde ». Certes, mais cela ne suffit pas. Les coups de sabre budgétaires sont nombreux. La prévention des risques naturels passe ainsi de 12 à 6 millions. Il est faux de prétendre que cette prévention serait hasardeuse. Les études pour la prévention d'un risque sismique et d'un tsunami dans les Antilles, selon un professeur que j'évoquerai plus longuement dans mon rapport demain, nécessiterait 100 millions d'euros sur dix ans. La gestion des déchets exigerait quant à elle beaucoup plus de moyens. Nous connaissons tous dans nos circonscriptions les guerres microcholines à propos des incinérateurs. La recherche doit être développée.

Il conviendrait également de réexaminer le budget des DIREN, car s'il est bien beau de discuter ici des différents budgets, il convient tout autant de se préoccuper de leurs conséquences. Je pense en particulier aux parcs naturels régionaux, dont la situation est catastrophique. En 2005, leurs subventions de fonctionnement ont baissé de 20% par rapport aux montants inscrits dans les contrats de plan.

Dans ces conditions, le groupe communiste et républicain ne votera pas ce budget.

Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable – Je félicite les rapporteurs pour la qualité de leurs interventions. Il est évident que le Gouvernement tiendra compte de leurs remarques.

Monsieur Méhaignerie, nous avons confié deux missions à l'IGE : recenser les organismes qui interviennent dans le domaine de l'écologie afin d'effectuer le cas échéant les regroupements nécessaires ; recenser dans les départements les services qui interviennent pour mettre en œuvre les politiques du ministère afin d'œuvrer à une clarification et à une simplification de leur gestion. Concernant les DRIRE et les DIREN, une expérimentation est actuellement en cours dans cinq départements. Nous ferons un bilan au milieu de 2006 mais nous pouvons d'ores et déjà affirmer que les choses se passent bien. Cette réorganisation prendra néanmoins du temps car, après analyse, il conviendra d'évaluer les moyens à mettre en œuvre et de discuter avec les personnels et les syndicats.

Le budget de fonctionnement de l'ADEME, Monsieur Ollier, passe de 60,9 à 64 millions. Les autorisations d'engagement baissent, de 247 à 218 millions, mais les crédits de paiement augmentent de 20%, passant de 210 à 251,6 millions. S'agissant des parcs nationaux, les moyens affectés ainsi qu'une

gestion plus dynamique de leurs capacités financières permettront de maintenir leur action durant cette période de transition, d'appliquer la réforme dans les sept parcs nationaux existants mais également de créer de nouveaux parcs. Dans le but de trouver des ressources complémentaires pour les collectivités sièges d'un parc national, nous avons proposé un abondement de la DGF mais cette solution ne semblant pas mûre, nous devons trouver d'autres solutions dans les prochains jours.

La fiscalité écologique concerne les domaines suivants : carburants et véhicules propres, économies d'énergie et production d'énergies renouvelables, incitation aux investissements en équipement de lutte contre la pollution, prévention des risques. Le coût budgétaire de la plupart de ces mesures incitatives reste faible. Les sommes de ces dépenses fiscales seraient environ sept fois inférieures au coût des dépenses fiscales défavorables pour l'environnement en retenant un champ plutôt restrictif pour ces dernières, voire dix fois moins si l'on inclut en particulier celles concernant la construction. D'un point de vue financier, deux dépenses fiscales prédominent : l'exonération de TIPP sur agrément pour les biocarburants et le crédit d'impôt pour les dépenses d'acquisition et d'équipement de produits d'énergies renouvelables, des matériaux d'isolation thermique et d'appareils de régulation. La première coûte 325 millions, la seconde 420. La dépense fiscale relative à l'exonération des biocarburants relève de la mission « agriculture » et le crédit d'impôt pour matériel d'équipement de la mission « ville et logement », mais l'habitat étant responsable de 20% des émissions de gaz à effet de serre, j'ai demandé à M. Borloo que tous les programmes ANRU soient construits aux normes HQE.

Quant aux indicateurs, il conviendra en effet de les affiner, et nous rétablirons l'indicateur CO₂, qui est en effet essentiel.

Ce budget doit être jugé en fonction de la capacité d'impulsion assurée au ministère : nos établissements publics sont confortés par l'affectation de taxes spécifiques, et la mise en œuvre des polices spéciales destinées à faire respecter le droit et à prévenir les contentieux est effective.

Au total, même si ce budget est faible, et je le regrette, il permet une autre dynamique. Mais la capacité financière du ministère est de 3,225 milliards pour un budget propre de 896 millions. En effet, il travaille en réseau avec certains opérateurs, les agences de l'eau qui disposent de 2 milliards, et les établissements publics de 225 millions. Nous faisons aussi appel aux associations qui, comme les établissements publics, sont des opérateurs nécessaires en ce qui concerne la qualité de l'air et la gestion de la nature.

Les rapporteurs m'ont interrogée sur l'évolution des crédits des programmes à structure constante. Ils diminuent de 27,9 millions soit 13,3% pour le programme 181 ; ils augmentent de 4,5 millions pour le programme 153, soit plus 2,7%, et de 16 millions pour le programme 211, soit 7,6%.

D'autre part, les crédits de personnels augmentent de 23,8 millions au programme 211, tandis que les autres crédits de la mission baissent de 30,2 millions. Les augmentations de la masse salariale correspondent à l'ajustement des crédits aux dépenses réelles des ministères de l'équipement et de l'agriculture pour le compte du ministère de l'environnement.

J'ajoute que le ministère dispose de ressources complémentaires grâce aux crédits dont bénéficient trois établissements publics qui agissent pour lui, soit 185 millions pour l'ADEME, 28 millions pour le conservatoire du littoral et 6 millions pour l'ONF.

Au total, hors masse salariale et en tenant compte des ressources des établissements publics, les moyens de la mission augmentent de 172 millions, soit 158,1 millions pour le programme 181, en hausse de 78,3%, 27,3 millions pour le programme 153, en hausse de 16,6% et une baisse de 7,8 millions pour le programme 211, soit 11%.

Toujours en tenant compte des ressources affectées aux opérateurs principaux du ministère, à structure constante, les autorisations d'engagement de la mission diminuent de 1,4%, à savoir moins 6,7% pour le programme 181, en baisse de 26,8 millions, plus 13,8%, soit 25 millions, pour le programme 153 et moins 7,5 millions soit moins 10,6%, pour le programme 211. Cette légère baisse des autorisations d'engagement traduit bien sûr la volonté de contenir les dépenses du ministère.

J'aurai l'occasion de fournir d'autres éléments de réponse aux intervenants, mais je souhaite déjà confirmer que l'Etat se portera partie civile dans le procès de l'*Erika*. D'autre part, Monsieur Guillet, en ce qui concerne les moyens des affaires internationales, la France financera le GIEC en 2005 à hauteur de 200 000 euros, mais ces crédits sont versés de façon autonome par les ministères des affaires étrangères, de l'économie, de la recherche et de l'environnement. Le système est donc complexe et peu lisible, puisque le total des versements au GIEC n'est en général atteint qu'en fin d'année. Quant à l'ONU, projet cher au Président de la République, nous nous heurtons aux Etats-Unis et à l'Australie. Un des obstacles est la fixation du siège à Nairobi, mais il s'agit d'un engagement sur lequel nous ne reviendrons pas. Nous travaillons au lancement d'un groupe de travail – un certain nombre de pays ont adhéré et l'Australie n'y serait pas hostile. Ce serait un point de départ, mais il faudra du temps et de la pédagogie pour convaincre. Quelle que soit la qualité du travail de son président, l'ONU n'est pas en état aujourd'hui d'être le principal acteur de la gouvernance environnementale. Je vous tendrai au courant.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire – Nous en venons aux questions.

M. François Brottes - Je n'ai peut-être pas bien compris le rapporteur spécial, mais on pouvait se demander s'il préconisait la suppression du ministère de l'environnement puisque, selon les critères chers au président Méhaignerie, il ne s'agit que d'un tout petit budget...

Trois commissions en débattent. Pour moi, il manque la commission des lois, car j'aimerais que l'Assemblée organise une mission d'information sur la responsabilité des maires en ce qui concerne la protection contre les risques naturels, la réintroduction de la faune sauvage, la biodiversité et d'autres sujets sur lesquels ces maires, notamment en montagne, ont été accusés de ne pas assumer leur responsabilité. Encore faudrait-il savoir quelle elle est exactement. Devant l'empilement des textes, une réflexion juridique s'impose.

En second lieu, vous avez parlé de mutualiser vos rapports avec les autres ministères. Je crois qu'il faudrait plutôt les clarifier. A la différence de ce qu'a dit le président Ollier, selon moi, le ministère de l'environnement n'a pas vocation à rester un ministère de mission, mais aussi de gestion, en particulier pour les services de sécurité civile et de protection de nos concitoyens, qui relèvent des missions régaliennes de l'Etat. Je pense notamment à la nécessité pour l'Etat de prévenir et traiter des crues torrentielles. Ainsi, le service de restauration de terrains, qui dépend du ministère de l'agriculture, est de taille modeste mais intervient de façon opportune, ce qui limite les dépenses ultérieures. On voit là que rechercher la performance ne signifie pas économiser à tout prix, mais aussi dépenser à bon escient pendant une crise, pour éviter d'avoir à prendre en charge ensuite des dégâts plus coûteux, que ce n'est pas seulement investir mais aussi disposer de crédits de fonctionnement qui permettent des économies ultérieures. Dans le même esprit, il serait judicieux de calculer ce qu'ont coûté aux assurances, ces trois dernières années, les déclarations d'état de catastrophe naturelle, coût qui dépasse le cadre budgétaire, mais est pris en charge par la société.

Enfin, il est important que les collectivités qui gèrent des zones protégées, espaces Natura 2000 ou zones humides par exemple, au profit de l'ensemble de la société, perçoivent une rémunération pour service rendu, comme on l'évoque dans le projet de loi sur les parcs naturels.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire - J'ai parlé d'un ministère plus de mission que de gestion, mais pas exclusivement.

M. Hervé de Charette - L'ADEME devait construire ses locaux à Angers, puis a décidé d'en louer. Cette décision est-elle définitive ? Combien l'arrêt de la procédure déjà lancée coûtera-t-il ? Quel est le calendrier, où en est-on, va-t-on transférer l'ensemble du personnel d'un coup ? On s'interroge car l'affaire est déjà ancienne. Peut-on, oui ou non, espérer un regroupement de tous les agents de l'ADEME à Angers ?

M. Jean Launay - Que le volet eau soit scindé dans deux programmes porte atteinte à une gestion intégrée et rend votre politique dans ce domaine peu lisible. Cela vaut en particulier pour la lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques – cinquième action du premier programme – et la préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques – première action du deuxième programme.

S'agissant de la gestion des crues, outre la création de dix postes pour la prévision, vous avez confirmé la poursuite des plans d'actions de prévention des inondations. Ces initiatives émanent souvent de maîtres d'ouvrage locaux ; comment comptez-vous les soutenir ? Dans ce domaine, je partage la critique sur les indicateurs, le fait que les informations exhaustives nécessaires à améliorer la qualité de l'information sur les crues ne seront pas disponibles avant 2008, le taux de conformité des barrages autorisés, et la qualité du responsable des contrôles.

S'agissant de la préservation du bon état écologique – l'objectif 2015 – aucune donnée ne figure dans le bleu budgétaire sur le premier indicateur, relatif à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau, qui dépendra surtout de l'action des agences.

Sur le second indicateur, relatif à l'évaluation de l'efficacité de la politique de l'eau, vous annoncez un service départemental unique en 2007. Comment va-t-il s'organiser sur le terrain ? Et que compte faire l'Etat pour favoriser la politique de restauration des poissons grands migrateurs ? Les agences ne peuvent poursuivre leur action sans le concours d'autres partenaires sur le long terme.

Avec le projet de loi sur l'eau, elles doivent préparer rapidement le 9^e programme et donc obtenir les informations nécessaires sur les missions qui vont leur incomber, le décroisement des aides, la solidarité entre le rural et l'urbain, et les conditions de la péréquation financière entre agences. A titre d'exemple, l'agence de l'eau Adour-Garonne est responsable de 21% de la surface du bassin et 11% de la population mais ne reçoit que 9% des redevances. Enfin, dernier point d'inquiétude : la réduction des subventions aux associations de protection de la nature.

Pour conclure, Madame la ministre, nous aimerions que vous précisiez le plan de gestion de la rareté de l'eau avant l'examen du projet de loi sur l'eau.

M. Didier Quentin - Lors de la célébration du 30^e anniversaire du Conservatoire national du littoral – le CNL –, le 18 juillet dernier à Rochefort-sur-Mer, le Président de la République a annoncé l'affectation, tant attendue, d'une recette pérenne à cet établissement public. En l'espèce, il s'agit de la taxe de francisation des bateaux, soit 28 millions d'euros pour 2006, puisque la première année, 80% de la taxe reviendront au budget du CNL.

Pour autant, il avait été prévu que le budget de fonctionnement du CNL serait financé à hauteur de 7,4 millions grâce à une dotation prise en compte dans

le budget général du ministère de l'écologie et du développement durable. Or, suite à de nombreux arbitrages, le budget du Conservatoire sera strictement maintenu puisque les crédits de fonctionnement devront être pris sur la taxe de francisation. Devant l'augmentation du prix du foncier et les fortes attentes publiques en matière d'ouverture des terrains appartenant au Conservatoire, il est essentiel que la totalité de la taxe de francisation des bateaux soit affectée au Conservatoire dans le prochain budget. Cette ressource est indispensable pour assurer la protection d'un tiers des rivages naturels français en 2050 que nous nous sommes fixé pour objectif.

Concernant le personnel du Conservatoire, son statut est fort hétérogène aujourd'hui puisqu'il se compose, pour les deux tiers, d'agents des établissements publics et pour un tiers de fonctionnaires territoriaux mis à la disposition du Conservatoire par les collectivités. Madame la ministre, pouvez-vous nous confirmer que le personnel disposera au plus tôt d'un statut unifié ?

Par ailleurs, quand le Conseil national du littoral tant attendu et réclamé par l'association des élus du littoral sera-t-il mis en place ? Nous espérons sa création rapide à l'image du Conseil national de la montagne qui fonctionne bien, et depuis plusieurs années.

M. Alfred Trassy-Paillogues - Madame la ministre, depuis près de dix-huit mois, je tente en vain d'obtenir des informations sur le fonctionnement et les actions de l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique, l'ONERC. Je n'y ai gagné qu'à être considéré comme un « parlementaire subversif » par vos services.

Il me semble que l'existence de cet observatoire n'est pas justifiée puisque ses missions recoupent celles de la mission interministérielle sur l'effet de serre, MIES, qui s'est révélée beaucoup plus efficace. Les publications de cet observatoire ne justifient en rien un budget d'un million et la mise à disposition de quatre personnes. Comme l'a suggéré M. Guillet, il conviendrait plutôt de renforcer la MIES en crédits et en personnels. Du reste, je voudrais rassurer M. Guillet, la présence française aux colloques internationaux est forte puisqu'il est arrivé que la totalité des membres de l'Observatoire assistent à une réunion à l'étranger durant plusieurs jours, voire une semaine ! (*Sourires*)

Madame la ministre, seriez-vous prête à supprimer purement et simplement l'ONERC ?

M. Hervé de Charette – Très bien.

M. Alain Gouriou - Madame la ministre, lors de votre prochain déplacement en Bretagne, vous serez amenée à vous pencher sur la prolifération des algues vertes. Les origines de ce phénomène, étudié depuis longtemps par l'IFREMER et le Centre d'étude et de valorisation des algues, sont connues : pollution d'origine agricole par excès de nitrates et mauvais fonctionnement ou absence de stations d'assainissement.

Cette pollution touche une grande partie de notre littoral. En 2004, en Bretagne, 70 000 tonnes de ces algues ont été ramassées dans 72 communes. Du reste, l'ampleur de ce phénomène est bien plus important : dans la seule baie de Laignon, le stock de ces algues en mer est évalué à 75 000 tonnes. D'après les relevés effectués cet été, ce phénomène touche également la Vendée, la Loire-Atlantique et le Cotentin. Il menace donc l'ensemble des activités de notre littoral, dont le tourisme, l'ostréiculture ou encore la pêche artisanale.

Agences de l'eau et régions ont élaboré un programme de prévention intitulé « pro-littoral ». Madame la ministre, comment envisagez-vous de soutenir cette initiative ? Nous souhaiterions que votre ministère assure la coordination d'expériences de prévention et d'élimination de ces algues menées sur des sites ciblés et limités.

Par ailleurs, les élus du littoral, dont je suis, regrettent l'annulation des crédits pour parer aux pollutions maritimes accidentelles, soit 1,2 million d'euros, alors que vous avez constaté sur place le nombre de dégazages sauvages au large des côtes et leurs conséquences sur les régions Atlantique et Manche.

M. Denis Merville – L'efficacité d'une politique environnementale ne se mesure pas seulement à la hauteur des crédits qui lui sont affectés et de leur bonne utilisation. L'environnement, c'est l'affaire de tous.

Madame la ministre, concernant le projet de loi sur l'eau sans cesse repoussé, vous annoncez sa discussion au premier semestre 2006. Comptez-vous suivre les recommandations du Sénat et renforcer la présence des élus au sein des comités de bassin ? Qu'en sera-t-il de la question de l'assainissement qui préoccupe les communes rurales et du financement de la lutte contre les inondations ? Nous aimerions que vous consultiez l'association des maires de France avant l'examen du texte au Parlement.

Concernant le tri sélectif des déchets d'équipements électriques et électroniques, un décret, datant de juillet dernier, prévoit que les producteurs prendront en charge le coût supplémentaire lié à cette collecte tandis que nous souhaitons qu'ils en assument le coût total. Selon les experts, cela reviendrait financièrement au même. Pour autant, nous aimerions que le ministère nous assure que cette collecte ne pénalisera pas les collectivités.

S'agissant des imprimés publicitaires non sollicités, après bien des batailles, un texte réglementant leur distribution a été pris. Reste que les décrets d'application n'ont pas été publiés. Quand comptez-vous le faire ?

Quant à la réduction des subventions aux associations de protection de la nature, je les regrette également d'autant plus que les associations sont déjà touchées par la baisse des aides européennes.

Enfin, sans être de ceux qui opposent l'environnement à la chasse, je souhaite vivement que les relevés scientifiques prévus pour la chasse au gibier

d'eau soient effectués car on relève des problèmes dans les estuaires. Sur ce point, l'Europe nous aidera-t-elle ?

Madame la ministre, il faut beaucoup de volonté en matière d'environnement et nous sommes à vos côtés !

M. Jean-Pierre Giran - Les parcs nationaux, c'est bien sûr une affaire d'état d'esprit, mais également de budget. Or je n'ai pas ressenti sur le terrain une augmentation significative des moyens attribués aux parcs, notamment à celui que je préside. Je m'inquiète donc de la création de 3 ou 4 nouveaux parcs et de l'extension des compétences des parcs existants par la prochaine loi sans évolution des moyens. Un parc national ne représente pas seulement un instrument de défense d'un territoire particulier mais un outil de cohésion nationale. Madame la ministre, pouvez-vous vous engager à augmenter leurs dotations ?

D'autre part, la possibilité d'obtenir un abondement de DGF ou tout autre produit pour les collectivités dont une partie du territoire est immobilisée est une bonne chose et ce point a été l'occasion d'une rare unanimité en commission. Cela permettra de garantir l'adhésion des communes au projet de parc, donc le succès du futur texte de loi sur les parcs.

M. Philippe Tourtelier - Ma question porte sur l'action 6, dont les autorisations d'engagement ont baissé de 90% et les crédits de paiement de 56%. Le principal opérateur, l'ADEME, a constaté une baisse drastique et continue de ses moyens, qui a notamment conduit au gel de 48 postes. Ceux-ci ont-ils été imputés aux 120 postes prévus en 2000-2001 pour renforcer la lutte contre le changement climatique ? Ces derniers seront-ils effectivement pourvus ?

S'agissant de l'action 5, des agriculteurs se sont engagés en Bretagne dans le programme « Eau pure ». A ma connaissance, ils n'ont toujours pas perçu les sommes qui leur avaient été attribuées en 2004, ce qui a contribué à affaiblir quelque peu la motivation pour ce programme en 2005. Peut-on espérer que les crédits pour 2006 permettront de débloquer cette situation ?

D'autre part, un rapport de l'IGAS a exigé qu'il soit mis fin au programme Cyclamed, entaché par un trafic portant sur des médicaments non utilisés : l'agrément vient d'être retiré. Mais il subsiste des problèmes de stockage et de responsabilité concernant les déchets d'activités de soin à risque infectieux – DASRI. La mise en place d'un nouveau dispositif, regroupant les médicaments non utilisés et les DASRI, recommandée par l'IGAS, ne serait-elle pas l'occasion de clarifier les responsabilités des utilisateurs, de l'industrie pharmaceutique et des pharmaciens ?

Enfin, l'action 1 du programme 3 a vu ses crédits baisser de 20%, alors qu'il s'agit de mobiliser l'Etat et les collectivités locales : cette baisse est-elle compatible avec l'expression d'une véritable volonté politique ? Vous visez l'efficacité des politiques publiques, certes, mais vous venez d'annuler 29 millions

d'euros de crédits de paiement, dont 10 pour l'ADEME. Jusqu'où irez-vous ? A force de vouloir faire plus avec moins, vous devrez faire tout avec rien ! (*Sourires*)

M. Gérard Voisin - Je souhaite vous interroger sur les grands sites remarquables, politique lancée il y a près de vingt ans et qui repose notamment sur la délivrance d'un label. Les gestionnaires de ces sites mutualisent leurs expériences au sein du « réseau des grands sites de France » et doivent relever trois défis : restaurer et préserver les paysages ; organiser et gérer une fréquentation importante ; promouvoir les valeurs du développement durable. Si l'intervention de l'Etat a jusqu'à présent eu un effet de levier dans ce programme – dont la qualité a été récemment reconnue par l'OCDE – votre projet ne semble pas suffisamment en tenir compte : les objectifs et indicateurs de performance n'intégreront pas la contribution des opérations grands sites aux objectifs de la mission, et les moyens consacrés – les crédits d'intervention ont été réduits de moitié en quatre ans – ne permettront pas d'honorer les engagements pris dans pas moins de 43 sites. Je souhaiterais donc savoir, Madame la ministre, si vous comptez donner à la politique de protection et de mise en valeur des grands sites toute la place qu'elle mérite dans votre budget ?

M. Jean-Pierre Blazy - Les enquêtes montrent que le bruit constitue toujours l'une des premières sources de nuisance pour nos concitoyens : pourtant, j'ai toujours eu à déplorer, en tant qu'ancien président du Conseil national du bruit, que la politique de lutte contre le bruit soit le parent pauvre des politiques publiques environnementales. Mme Bachelot avait, en 2003, défini un plan d'action contre le bruit : pourriez-vous nous en présenter une première évaluation, portant principalement sur l'insonorisation des logements ? Par ailleurs, la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires à laquelle sont assujetties les compagnies aériennes devait rapporter 55 millions sur l'ensemble du territoire. Or la DGAC a annoncé qu'elle ne rapporterait que 25 millions pour les aéroports parisiens, 9 millions seulement ayant été versés aux gestionnaires d'ADP. Le ministre des transports compte utiliser la voie réglementaire pour modifier le dispositif de la TNSA, mais cette solution semble juridiquement fragile : ne serait-il pas préférable de modifier la loi ?

M. Jean-Marie Binetruy - Je souhaite vous interroger sur les réserves naturelles : selon certaines informations, et contrairement à ce qu'affirme notre collègue Priou dans son excellent rapport, les crédits seraient en diminution, malgré l'existence de six nouveaux projets. Pouvez-vous nous indiquer par ailleurs la façon dont les dispositions de l'action 3 et celles de l'action 4 du programme 153 s'articulent ? Lorsqu'une réserve est partiellement ou totalement couverte par une zone Natura 2000, les avantages peuvent-ils être cumulés ? Il m'a en outre été signalé que le coût à l'hectare ne constituait pas forcément un indicateur pertinent du travail des réserves naturelles et je citerai pour l'anecdote l'exemple d'une grotte occupée par des chauve-souris protégées.

M. Jean-Paul Chanteguet - Un examen attentif du programme 153 fait ressortir une baisse inquiétante des crédits, qui ne manquera pas de se répercuter

sur les moyens mis à disposition des opérateurs du réseau Natura 2000 : moins 17,5% pour les parcs nationaux et moins 11 % pour les réserves naturelles en trois ans. Cela s'ajoute à la volonté affirmée de l'Etat de transférer aux collectivités locales la mise en œuvre et le financement de sa propre stratégie en faveur de la biodiversité, notamment au travers des engagements de territoires labellisés. 2,5 millions d'euros sont crédités au programme Natura 2000, mais cette légère hausse ne permettra pas à la France de rattraper son retard considérable. Pensez-vous, Madame la ministre, que votre budget soit à la hauteur de la stratégie nationale pour la biodiversité, dont les finalités et orientations ont été arrêtées en février 2004 par Mme Bachelot ?

M. Daniel Garrigue – Mon département a rejeté en 2002 un projet parachuté de site Natura 2000, couvrant la totalité de la vallée de la Dordogne. Cette procédure vient d'être relancée et nos élus, pourtant fortement impliqués dans les questions d'environnement, ont de nouveau l'impression d'être marginalisés. Cela est d'autant plus inacceptable qu'un sentiment anti-européen émerge, alors que ce n'est pas l'Europe, mais l'attitude de l'administration française qui est en cause.

Par ailleurs, je souhaite vous interroger sur les réglementations applicables à l'industrie, issues notamment du protocole de Kyoto et du règlement REACH : nous souhaitons donner l'exemple et être à la pointe du combat mais nos concurrents ne fournissent pas les mêmes efforts.

Où donc placer le curseur en matière réglementaire pour ne pas risquer de mettre nos industries en péril ? Et comment amener nos concurrents à appliquer effectivement les mêmes réglementations que nous ?

Enfin, nous manquons cruellement d'informations sur les réglementations en vigueur dans le monde. Quand bénéficierons-nous du minimum de compétences d'analyse nécessaire, et comment les parlements nationaux pourront-ils être mieux informés ? Ces règlements sont assurément nécessaires, mais nous ne pouvons ignorer que nous sommes en situation de concurrence.

M. Michel Roumegoux – Je voudrais connaître votre politique pour les parcs naturels régionaux. Ils mènent une action efficace de sensibilisation et d'éducation, mais les critères de sélection ne devraient-ils pas être renforcés ? Le nombre de candidatures augmente en effet sans que les crédits suivent. Or, pour être efficace, il faut quand même un minimum de moyens.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances - Il revient maintenant à Madame la ministre de répondre à toutes ces questions. Nous en viendrons ensuite au vote des deux commissions.

Mme la Ministre – J'espère que vous voudrez bien me pardonner si je ne respecte pas totalement l'ordre des interventions.

Monsieur Brottes, je partage pleinement votre position sur la responsabilité des élus. Nous avons eu l'occasion de revenir sur la convention que nous vous avons soumise, mais il faudra encore travailler sur ce sujet afin d'apporter plus de clarté, et ainsi apaiser les inquiétudes qui se font jour sur le terrain.

S'agissant des crues torrentielles, je demanderai à mes services d'examiner la question du statut et de la rémunération du personnel tout en veillant à ne pas bouleverser une organisation qui donne satisfaction.

MM. Rouault et de Charette, les effectifs de l'ADEME se répartissent de la façon suivante : 135 ETP à Paris, 215 à Angers et 76 à Valbonne. Il s'agit donc d'une décentralisation incomplète, en trois volets. Depuis 1992, les effectifs parisiens ont diminué de 65 agents, et ceux d'Angers augmentés de 133, la décision ayant été prise de transférer le siège tout en conservant une implantation parisienne.

Il reste donc trente postes à transférer depuis Paris, sur la base du volontariat ou à l'occasion de départs en retraite. Angers accueillira alors 58% des agents centraux de l'ADEME.

Parce que le projet immobilier initial semblait démesuré par rapport aux finances de l'agence, une solution de remplacement, sur le site du Grésillé, a été présentée, et semble recueillir l'approbation de tous, notamment en raison des facilités de transport. D'un coût de 12,8 millions d'euros, financé à hauteur de 3,8 millions par les ventes immobilières, ce projet permettra de regrouper les agents d'Angers sur un seul site, au lieu de quatre actuellement. Du fait de départs d'agents, l'ADEME n'occupera plus sept, mais cinq niveaux dans l'immeuble sis rue Louis Vicat, pour un loyer de 1,6 million en 2005.

Monsieur de Charette, je m'engage à vous fournir une réponse ultérieurement, car j'ignore s'il existe ou non un contentieux avec le précédent promoteur.

Pour ce qui concerne le conservatoire du littoral, je veillerai, Monsieur Quentin, à ce qu'il obtienne la totalité de la recette prévue : il s'agit d'un engagement personnel du Président de la République, que j'ai confirmé sur place.

Toutefois, il reste encore du travail à faire sur le statut du personnel, et j'avoue que le Conseil national du littoral a pris un certain retard, un décret étant en cours d'élaboration.

Pour en venir à la MIES, qui a la responsabilité d'élaborer les plans nationaux de lutte contre le changement climatique, je ne pense pas que nous puissions aller au-delà des neuf effectifs ETP qu'elle emploie actuellement. Nous regardons en revanche comment la renforcer sur le plan financier, étant donné l'importance de sa mission.

Quant à l'ONERC, un examen est en cours, et nous attendrons la publication du rapport pour prendre une décision, même si nous avons bien noté vos inquiétudes.

Monsieur Gouriou, les actions menées contre les algues vertes visent à réduire les apports en phosphate et en azote sur les bassins versants. Sans grande surprise, nous devons appliquer plus efficacement la directive sur les nitrates, ce qui ne va pas sans problèmes.

Monsieur Merville, le projet de décret sur les imprimés non sollicités est en cours d'examen par le Conseil d'Etat. De nouveaux amendements ayant été adoptés depuis la transmission du texte, le Conseil avait suspendu ses travaux, mais les a repris à ma demande. Ce décret soulevant de nombreuses difficultés juridiques, tenant à la rédaction même de l'article de loi en vigueur, le Gouvernement devra tirer toutes les conséquences de l'avis qui sera rendu à l'issue la réunion de la section du Conseil d'Etat, le 14 novembre, y compris une nouvelle modification du dispositif. Nous n'en avons pas fini sur ce sujet !

Concernant la chasse, j'ai tenu à fixer les dates de la chasse au gibier d'eau conformément aux recommandations de l'Observatoire de la faune sauvage et de ses habitats, créé en 2002. En vue de renforcer les informations disponibles et de donner plus de crédibilité aux décisions à venir, je souhaite que chacun continue de prendre part au fonctionnement de cet observatoire, et notamment la FNE et la LPO.

Sur le fond, le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé sur les dates d'ouverture de la chasse. La Commission européenne a en revanche informé mes services qu'elle a l'intention d'engager un recours en manquement, sur le fondement de l'article 228 du traité, pour non exécution de l'arrêt rendu le 7 décembre 2000 par la Cour de justice des communautés européennes, concernant les dates d'ouverture de la chasse de huit espèces.

Pour répondre à M. Voisin, je rappelle que l'opération « grand sites » a pour but de restaurer l'équilibre écologique et paysager des sites les plus visités et les plus menacés, d'offrir un accueil de qualité et de renforcer les retombées économiques locales.

Le centenaire de la politique des sites sera célébré en 2006, et le label « grands sites de France », destiné à reconnaître des actions exemplaires, a été décerné pour la première fois à quatre sites en 2004. Si de nouvelles labellisations sont à l'étude, les opérations « grands sites » ne pourront pas concerner de nouveaux projets, compte tenu des nombreux engagements qui restent à honorer.

Je suis attentive, Monsieur Roumegoux, à la qualité et à la mise en œuvre des chartes des PNR, au cœur desquelles doit se trouver la préservation de nos paysages. Cette vocation a été perdue de vue. Je le répète : c'est une mission fondamentale des PNR.

Je ne partage pas tout à fait l'avis de M. Garrigue sur l'implication plus forte des élus dans les comités de gestion : elle améliorera les choses ! Certes, Natura 2000 n'a pas été engagé de la meilleure des manières. Aujourd'hui, pour respecter les échéances, il est normal d'associer les élus, car vous êtes sur le terrain. Je souhaite que vous m'informiez de tout dysfonctionnement. Nous ne réussirons pas sans les élus !

L'exercice sera difficile : tous les sites devront être désignés avant avril 2006. Nous avons obtenu du commissaire Dimas la suspension de la saisine de la Cour européenne de justice qui devait avoir lieu en juin, grâce à la mise à jour de la transposition des directives pour laquelle le Parlement a eu à cœur de nous aider.

Les moyens de fonctionnement, Monsieur Binetruy, accompagneront l'effort de rigueur dans les réserves naturelles. La dotation de fonctionnement passe de 10,6 à 11 millions : l'augmentation n'est pas grosse, mais des efforts d'investissement seront faits.

Le coût des réserves à l'hectare doit être explicité tant il recouvre des réalités variées. Les associations pensent que nous devrions aussi prendre en compte la fréquentation, ce que j'envisage avec bienveillance.

Pour Natura 2000, je souhaite poursuivre dans l'esprit qui nous anime depuis plusieurs années, c'est-à-dire plus près du terrain : il faut resserrer les liens avec les collectivités territoriales. Le chemin est encore long vers le respect de nos engagements à l'égard de la Commission européenne. La date de la constitution du réseau est fixée au mois d'avril 2006. Or, au 1^{er} octobre 2005, 1226 sites étaient proposés au titre de la directive habitat, et 201 notifiés au titre de la directive oiseaux. Les consultations locales sont en cours, et je vous demanderai de m'avertir de tout blocage afin que nous puissions agir instantanément. Les crédits prévus en 2006 permettront d'achever la désignation des sites, de poursuivre l'installation de comités de pilotage, la rédaction de documents d'objectifs et le processus de contractualisation – car il faut prendre soin de réussir les négociations en amont. Des plans de gestion sont actuellement opérationnels sur 360 sites et en cours de négociation sur plus de 500 sites.

Ma réponse sur les questions de l'eau sera longue : je pourrais la transmettre à tous les parlementaires par écrit avant la fin de la semaine, et faire de même pour la question de M. Blazy.

Quant aux emballages qu'évoquait M. Tourtelier, ils concernent le ministère de la santé, auquel je transmets vos questions.

M. Méhaignerie, président de la commission des finances – Voilà quatre ans que des corporatismes bloquent le dossier des courriers non adressés ! Eco-Emballages a des moyens financiers. L'augmentation des taxes sur les ordures ménagères est telle que ne pas faire payer ceux qui nous envoient

gratuitement et contre notre gré des courriers non adressés – et ne participent donc pas financièrement à Eco-Emballages – est profondément injuste. Trop, c'est trop !

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques – Il vaudrait mieux, Madame la ministre, que vous répondiez à toutes les questions oralement.

Mme la Ministre – Vous devrez donc me subir pendant quelques minutes, car les questions de M. Launay sur l'eau sont très importantes.

Suite à l'appel à projets lancé en 2003, 170 millions sont prévus sur le budget du ministère et le Fonds Barnier pour le financement des PAPI, dont 54 millions sont déjà engagés. Un amendement visera à accroître l'intervention du Fonds pour 2006 en ajoutant 15 millions aux 26 millions d'autorisations d'engagement déjà prévus.

La réforme des services de police de l'eau a été lancée par une circulaire de novembre 2004 signée par cinq ministres, qui sera appliquée dans 90% des départements en 2006.

En ce qui concerne les migrants, j'ai demandé à l'IGE d'évaluer les résultats des politiques menées depuis dix ans pour les redynamiser, dans le cadre de la poursuite du plan Loire et de la mise en œuvre du plan Garonne pour lesquels j'ai demandé des propositions aux préfets concernés.

Le projet de la loi sur l'eau prévoit de réguler la solidarité entre agences par une commission spécifique de l'ONEMA dans laquelle les représentants des bassins auront la majorité.

Le Sénat souhaitait renforcer la place des élus dans les comités de bassins, au détriment des usagers. Je constate que la représentation actuelle – 40% d'élus, 40% d'usagers et 20% pour l'Etat – est efficace depuis 40 ans, et je suis favorable à son maintien.

Les difficultés administratives qui ont retardé le paiement des agriculteurs en Bretagne devraient être résolues d'ici à la fin de l'année. En 2006, les aides seront prises en charge par l'Agence de l'eau.

Le projet de loi sur l'eau prévoit des plans d'action sur les marées vertes par bassins versants. Un appel à projets permettra de lancer les premières actions en 2006 avec le financement de l'Agence de l'eau.

La mise en place de filières de traitement des déchets électriques, Monsieur Merville, nécessite la publication de cinq arrêtés d'application, dont deux détaillant les dispositions permettant l'agrément des projets d'éco-organismes par les pouvoirs publics. Quatre arrêtés sont déjà en projet, et tous seront publiés avant la fin de l'année. Il faut en outre que les négociations avec les

collectivités locales aboutissent. Les agréments seront délivrés au printemps 2006. Les particuliers pourront alors remettre au distributeur leur équipement usagé lors de l'achat d'un équipement neuf, et les collectivités bénéficieront de soutien pour les collectes.

Vous avez raison, Monsieur Garrigue, de souligner l'impérieuse nécessité d'adopter le projet de règlement européen REACH. La France est en retard dans la constitution du système de gestion des risques liés aux substances chimiques par rapport à l'Allemagne ou à la Suède. Une fois REACH adopté, notre industrie sera soumise aux mêmes règles que les autres Etats membres. L'industrie chimique américaine s'inquiète des répercussions de ce règlement sur les importations et envisage de saisir l'OMC.

En ce qui concerne l'aide aux riverains des aérodromes, Monsieur Blazy, je consulterai ce soir le président d'ADP et les préfets de région sur les indemnités. Pour l'isolation phonique des logements, le dispositif d'aide aux riverains est géré par les gestionnaires des aéroports qui disposent, depuis le 1^{er} janvier 2005, du produit de la TNSA. De fait, les recettes de cette taxe, estimées à 55 millions, seront bien inférieures. J'ai demandé au Ministre des transports d'en revoir le tarif. Cette modification pourrait se faire par décret.

Sur le Fonds Barnier, Monsieur Rouault, l'Etat doit pouvoir engager de nouvelles dépenses en matière de risques naturels pour honorer les contrats déjà passés avec les collectivités locales. A titre d'exemple, 42 PAPI ont déjà été signés suite à un appel d'offres. Nous devons aussi faire face au développement des PPR. A cette fin, le Gouvernement a déposé un amendement qui lui permettra d'augmenter ses engagements de 33 millions, grâce à la mobilisation du Fonds Barnier, et d'honorer le paiement de factures bien antérieures.

Je pense avoir répondu à tout le monde. Si tel n'était pas le cas, je répondrais par écrit.

*

* *

Après l'audition de Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable, la Commission a examiné pour avis, au cours de sa réunion du mercredi 2 novembre 2005, sur le rapport de Jean-Jacques Guillet, **les crédits de la mission « Ecologie et développement durable » pour 2006.**

Article 52 : État B – Mission « Écologie et développement durable »

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Jacques Guillet, Rapporteur pour avis.

M. Jean-Jacques Guillet, Rapporteur pour avis, a déclaré qu'il émettait un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission écologie et développement durable sous réserve de l'adoption d'un amendement tendant à accroître les moyens humains de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES). Cet organisme joue un rôle essentiel en matière de lutte contre le réchauffement climatique, tant au niveau international, qu'au niveau national. A ce titre, la MIES coordonne l'action des différents ministères concernés par le réchauffement climatique, elle participe aux négociations internationales et elle est chargée de recenser les émissions de gaz à effet de serre au titre du plan national d'affectation des quotas. Son rôle est appelé à se développer en raison de l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto. A titre de comparaison, l'homologue britannique de la MIES dispose de 35 personnes et son homologue germanique, de 90 personnes, tandis que la Mission française dispose de seulement 9,5 postes en équivalent temps plein. Le présent amendement vise à transférer les crédits de la MIES du programme intitulé « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » vers celui consacré à la prévention des risques et à la lutte contre les pollutions ; il majore dans le même temps ces crédits, afin de financer quatre emplois supplémentaires.

Le Président Hervé de Charette a indiqué que les débats en Commission élargie avaient porté sur l'existence d'un organisme dont les attributions étaient proches de celles de la MIES. Il a interrogé le Rapporteur sur la nature de cet organisme.

M. Jean-Jacques Guillet, Rapporteur, a indiqué qu'il s'agissait de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), dont les coûts et le fonctionnement avaient fait l'objet de critiques lors des débats en Commission élargie, notamment de la part du Rapporteur spécial. Il a indiqué que son amendement ne portait pas sur ce point et que s'il devait être adopté, il reviendrait au Ministère de l'Ecologie et du développement durable d'en tirer les conséquences en termes d'affectation des moyens humains au profit de la MIES.

La Commission a *adopté* l'amendement du Rapporteur pour avis (**amendement n° II-147**).

Conformément aux conclusions du Rapporteur pour avis, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ecologie et développement durable » pour 2006, ainsi modifiés.*

AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION

Article 52

Etat B

Mission « Écologie et développement durable »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Prévention des risques et lutte contre les pollutions <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	785.930 450.000	
Gestion des milieux et biodiversité		
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		785.930 450.000
TOTAUX	785.930	785.930
SOLDE	0	

Exposé sommaire

La Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) est chargée de coordonner l'action de la France dans sa lutte contre les émissions de gaz à effet de serre tant au niveau national que dans les instances européennes ou internationales. Hors dépenses de fonctionnement courantes, 335 930 euros de crédits sont inscrits dans le projet de loi de finances dans le programme « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable ».

Les moyens humains de la MIES, qui sont de 9,5 emplois en équivalent temps plein, ne devraient pas uniquement résulter de mises à dispositions, car ce système handicape le fonctionnement de la mission. En outre, les moyens humains actuels sont aujourd'hui insuffisants pour faire face aux obligations résultant du protocole de Kyoto et du Plan national d'affectation des quotas. Le présent amendement vise à affecter à la MIES, en plus des deux postes relevant du

Ministère de l'écologie et du développement durable, quatre postes sur les crédits de personnel gérés par ce Ministère (sur la base de 75 000 euros par an et par personne).

Par ailleurs, il est pour le moins surprenant que l'ensemble des crédits de personnel soient regroupés dans le programme « conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable », alors que la LOLF devait permettre de mettre en regard pour chaque action les moyens budgétaires et humains. Le présent amendement transfère donc les crédits correspondants dans le programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions », puisque celui-ci comporte une action « lutte contre le changement climatique ». Il est logique que tous les crédits correspondants y figurent : les crédits de fonctionnement de la MIES sont donc également transférés dans ce programme.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR
(dans l'ordre chronologique)

- M. Christian Brodhag, délégué interministériel au développement durable
- Mme Anne-Marie Ducroux, présidente du Conseil national du développement durable (CNDD)
- M. Richard Antony, collègue associations du CNDD, CLCV
- M. Charles Josselin, collègue collectivités territoriales du CNDD, Cités unies
- M. Bruno Alain Martin, collègue entreprises du CNDD, IAP Child priority - groupe Molitor
- Mme Marie Nigon, collègue associations du CNDD, transparency international
- Mme Marie-Claude Smouts, collègue personnalités qualifiées du CNDD, CERI-Sciences po
- M. Jean-Claude Gazeau, président de la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES)
- M. Philippe Meunier, secrétaire général de la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES)

N° 2571-07 – Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Tome VII : Ecologie et développement durable (M. Jean-Jacques Guillet)