

N° 73

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 8 novembre 1990.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi portant création de l'Agence de l'environnement et
des économies d'énergie (urgence déclarée),*

Par M. Michel SOUPLET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chevry, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaine-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Layzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travers.

Voir le numéro :

Sénat : 6 (1990-1991)

Environnement.

SOMMAIRE

	Pages
	-
INTRODUCTION	5
EXPOSE GENERAL	7
I. TROIS AGENCES POUR TROIS POLITIQUES	7
A. DES ORGANISMES SIMILAIRES	7
1. L'Agence pour la qualite de l'air (AQA)	7
2. L'Agence nationale pour la recuperation et l'élimination des déchets (ANRED)	8
3. L'Agence française pour la maitrise de l'énergie (A.F.M.E.)	9
B. DES RESULTATS POSITIFS	10
1. L'énergie, un sujet au coeur de l'actualité	10
2. L'air, une réussite à confirmer	12
3. Les déchets, un problème non résolu	13
C. DES MOYENS TRES CONTRASTES	14

II. LE PROJET DE CREATION D'UNE AGENCE UNIQUE	16
A. UNE IDEE SOUVENT EVOQUEE	16
B. DES AVANTAGES CERTAINS	17
1. La mise en commun de services régionaux	17
2. Une vision cohérente à long terme	18
C. L'AVENIR DE LA FUTURE AGENCE	18
1. Des ressources supplémentaires	18
2. Le problème de l'eau	19
EXAMEN DES ARTICLES	21
<i>Article premier</i> : Création de l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie	21
<i>Article 2</i> : Composition du Conseil d'administration	23
<i>Article additionnel apres l'article 2</i> : Commission de surveillance	25
<i>Article 3</i> : Compétences financières de l'agence	26
<i>Article 4</i> : Dissolution de l'AQA, de l'ANRED et de l'A.F.M.E.	27
<i>Article 5</i> : Abrogations	27
<i>Article 6</i> : Decret en Conseil d'Etat	28
TABLEAU COMPARATIF	29
EXAMEN PAR LA COMMISSION	35

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat vise à regrouper trois agences existantes, l'Agence pour la qualité de l'Air, l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets et l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie, dans une agence unique qui prendrait le nom d'Agence de l'Environnement et des économies d'énergie.

Les motifs invoqués par le Gouvernement pour justifier cette réorganisation des structures sont de deux ordres : en premier lieu, l'effet dynamisant du regroupement qui permettra à la nouvelle agence d'atteindre la taille critique nécessaire à son efficacité ; en second lieu, les liens étroits qui existent entre les trois actions de maîtrise de l'énergie, de lutte contre la pollution de l'air et de gestion des déchets.

Votre commission a été convaincue par l'intérêt de cette réforme. Elle a donc approuvé les dispositions principales du projet de loi.

Toutefois, un certain nombre de questions lui ont semblé mériter une attention particulière. Elle vous proposera, ainsi, de mieux préserver la spécificité de métier de chacune des branches de la nouvelle agence, car s'il existe une communauté d'objectif, celle-ci ne doit pas se traduire par la disparition des spécialités techniques, mais par un renforcement de celles-ci.

Par ailleurs, la nouvelle agence devant, à terme, tirer ses ressources de taxes parafiscales dont le produit pourrait atteindre ou même dépasser le montant total du budget du ministère de l'Environnement, il est apparu nécessaire à votre commission de créer une structure de contrôle indépendante, où la représentation parlementaire serait majoritaire.

EXPOSE GENERAL

I. TROIS AGENCES POUR TROIS POLITIQUES

A. DES ORGANISMES SIMILAIRES

1. L'Agence pour la qualité de l'air (AQA)

L'Agence pour la qualité de l'air a été créée par la loi n° 80-513 du 7 juillet 1980 sous la forme d'un établissement public de l'Etat, à caractère industriel et commercial.

Quatre missions essentielles lui ont été confiées pour contribuer à la lutte contre la pollution de l'air :

- promouvoir le développement des techniques de prévention de la pollution de l'air et leur utilisation ;
- renforcer la surveillance de la qualité de l'air ;
- améliorer l'information ;
- et depuis 1985, gérer, aux plans technique et financier, la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique.

L'AQA est administrée par un conseil d'administration, composé de sept représentants de l'Etat, de sept représentants des collectivités locales et des sept personnalités qualifiées, représentants d'associations ou de groupements intéressés ainsi que, depuis 1986, de deux représentants des salariés de l'agence.

Par décret du 13 mai 1981, elle a été placée sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement.

2. L'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED)

L'ANRED est un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial créé par la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

Elle constitue l'outil privilégié de la politique des déchets, étant chargée "soit de faciliter des actions d'élimination et de récupération des déchets, soit de procéder à des actions de cette nature pour satisfaire l'intérêt public en cas d'insuffisance des moyens privés ou publics".

L'ANRED agit, pour ce faire, sur trois plans : l'information ; les études et la recherche ; l'action concrète en contribuant à tous travaux, créations ou exploitations d'installations par l'attribution de subventions ou l'octroi de prêts.

Elle est dirigée par un conseil d'administration de 26 membres dont cinq représentants du personnel, sept représentants de l'Etat, sept représentants des collectivités locales et sept représentants des différentes catégories de personnes et groupements intéressés.

Le décret n° 76-473 du 25 mai 1976 a placé l'ANRED sous une triple tutelle du ministre chargé de l'environnement, du ministre chargé de l'industrie et de celui de l'économie et des finances.

Ainsi, les délibérations de l'agence concernant les actions de récupération sont transmises aux ministres de l'environnement et de l'industrie qui peuvent faire opposition, alors que les délibérations financières ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le ministre de l'économie et des finances et celui de l'environnement (art. 10).

De même, le directeur de l'agence est nommé sur la proposition conjointe du ministre de l'environnement et du ministre de l'industrie.

3. L'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (A.F.M.E.)

L'A.F.M.E. présente deux particularités par rapport à l'AQA et l'ANRED.

Elle est la seule des trois agences qui n'a pas été créée par la loi, mais par un décret (n° 82-404 du 13 mai 1982) (1).

Elle est, aussi, la seule agence qui n'est pas soumise à la tutelle, même partielle, du ministre chargé de l'environnement.

En effet, le décret de création de l'A.F.M.E. l'a placée sous la tutelle conjointe du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de l'énergie (article premier).

Aux termes de ce décret, l'A.F.M.E. se voit confier l'ensemble des actions de recherche, de développement, de démonstration et de diffusion dans les domaines suivants :

- l'utilisation rationnelle de l'énergie ;
- les énergies nouvelles ou renouvelables ;
- les économies de matières premières et la recherche de produits de substitution.

Dans ce but, elle a été habilitée à apporter son concours financier ou technique pour des recherches ou des investissements, à participer à la création de réalisations expérimentales, à réaliser des expertises de projets ou de matériels, à réussir et diffuser les informations et enfin à participer à la mise en oeuvre d'accords de coopération internationale.

L'A.F.M.E. est dirigée par un conseil d'administration composé d'un Président nommé sur proposition conjointe des ministres de la recherche et de l'énergie, de représentants des ministres concernés (recherche, énergie, budget, logement, environnement), de représentants du personnel, de personnalités qualifiées dans le domaine de l'énergie et dans celui des économies de matières premières.

(1) Ce décret a fusionné dans l'A.F.M.E., l'Agence pour les économies d'énergie créée en 1974, le Commissariat à l'énergie solaire, la Mission "chaleur" et le Comité géothermie.

B. DES RESULTATS POSITIFS

1. L'énergie, un sujet au coeur de l'actualité

Dans un document publié en août 1990, l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie a présenté le bilan de quinze années de politique d'économie d'énergie. Les résultats affichés sont éloquentes.

Ils font apparaître, en effet, une situation énergétique bien différente en 1990 de ce qu'elle était en 1973. L'industrie produit plus mais consomme moins d'énergie, celle-ci étant moins souvent un produit pétrolier. Le secteur des transports, dont la consommation d'énergie augmente fortement, est le seul à être encore très dépendant.

L'A F M E évalue à 32,5 millions de TEP (tonnes équivalent pétrole) les économies réalisées, chaque année, depuis 1973, soit 31 milliards de francs d'importation avec un pétrole à 20 dollars le baril.

Sur ce total, 25,2 millions de TEP ont été économisés grâce à des actions irréversibles ayant mobilisé près de 100 milliards de francs d'investissements cumulés de 1974 à 1986. Les autres économies proviennent de modifications de comportement dont la pérennité n'est pas assurée.

Parmi les exemples les plus frappants, on peut citer :

- les logements qui, aux normes de 1989, nécessitent moitié moins d'énergie pour leur chauffage ;
- l'acier, dont la production demande aujourd'hui 25 % de moins d'énergie.

Par ailleurs, la part des produits pétroliers dans la consommation finale d'énergie est passée de 59 % en 1973 à 41 % en 1989.

Les exigences de la maîtrise de l'énergie, du fait de la reprise économique et de la baisse du prix des hydrocarbures, s'étaient quelque peu estompées ces dernières années.

La crise du golfe a rappelé que notre pays, malgré le développement du nucléaire, reste dans une large mesure dépendant énergétiquement.

L'A.F.M.E. a établi une liste des actions envisageables et de leur impact en cas de crise pétrolière grave.

Les mesures préconisées concernent tant l'application plus stricte des réglementations dans tous les secteurs d'activité que des actions de substitution, des nouvelles réglementations plus coercitives ou à des incitations dont l'effet ne pourrait être sensible qu'à long terme.

Le tableau suivant illustre l'impact que pourraient avoir certaines de ces mesures sur la consommation énergétique :

ACTION	Objectif TEP/an
Application de la réglementation actuelle - respect de la limitation de vitesse sur route - respect de la limitation de vitesse sur autoroute (voitures particulières)	100 à 200 000 200 000
Nouvelles réglementations et incitations - abaissement de la vitesse maximum de 90 à 70 km/h pour les voitures particulières - passage au taux de TVA réduit sur les ventes d'équipements performants	1 200 000 250 000
Actions de substitution - 1 % des tonnes-km transférés de la route au rail - utilisation des biocarburants (éthanol) par mélange à 5 % dans l'essence	400 000 100 000 (1)

Au total, le gisement d'économies potentielles, à législation constante, est évalué entre 13 et 30 millions de TEP d'ici l'an 2000.

(1) Ce tableau ne tient pas compte de l'utilisation possible du Di-Ester d'huile qui remplacerait avantageusement le gazoil, au moins dans les tracteurs et engins agricoles, sans aucune modification des moteurs, pouvant rendre l'agriculture française autonome quant à ses besoins énergétiques.

Celui-ci ne doit plus être exploité au gré de l'évolution du prix du pétrole.

La maîtrise de l'énergie est une nécessité pour l'environnement : on estime que sa consommation est responsable d'au moins 50 % de l'effet de serre. Il convient donc de s'orienter de plus en plus vers des énergies propres. Elle est aussi un facteur de compétitivité et doit faire l'objet d'efforts constants.

2. L'air, une réussite à confirmer

La politique française en faveur de la réduction de la pollution atmosphérique a été incontestablement un succès, même si des progrès doivent encore être faits.

Les émissions totales de dioxyde de soufre (principal polluant acide, caractéristique des combustions de produits fossiles) ont diminué de 63 % depuis 1980. La réduction est supérieure à 50 % pour tous les secteurs, sauf pour les transports, dont les rejets ont peu varié depuis cette date. Elle est particulièrement remarquable pour les centrales thermiques où elle atteint 81 %.

Cette évolution est notablement plus favorable que celle enregistrée dans les autres principaux pays de l'O.C.D.E. Elle s'explique toutefois, aussi, par le retard qu'avait accumulé la France entre 1970 et 1980.

Les émissions de gaz carbonique, dues, elles aussi, essentiellement à la combustion des combustibles fossiles, se sont réduites de 38 % depuis 1980. Mais si les émissions des installations fixes ont diminué de plus de 50 % (jusqu'à 77 % pour les centrales thermiques), celles du secteur des transports ne cessent d'augmenter.

En ce qui concerne les émissions d'oxydes d'azote, qui ont augmenté jusqu'en 1980, on constate désormais un sensible fléchissement des rejets totaux malgré l'augmentation de la part liée aux transports. D'ici à l'an 2000, les émissions de ce polluant devraient baisser d'au moins 30 % par rapport à 1980, en raison surtout de l'entrée en vigueur des nouvelles normes européennes pour les véhicules.

L'Agence pour la qualité de l'air joue, dans cette politique, un rôle central en assurant la tutelle technique des réseaux de surveillance régionaux, l'information du public et des collectivités locales et en développant la prévention par l'attribution d'aides financières.

3. Les déchets, un problème non résolu

Les Français produisent, environ, 16 millions de tonnes d'ordures ménagères par an (soit 300 kilos par habitant et par an en moyenne) auxquelles s'ajoute 1,5 million de tonnes de déchets encombrants.

Si le ramassage communal des déchets ménagers couvre désormais la quasi totalité de la population (99,5 %), force est de constater l'insuffisance des collectes sélectives et de la récupération.

- La collecte des déchets ménagers encombrants a certes progressé et couvre, en 1988, plus de 84 % de la population, mais les situations départementales restent trop disparates.

- Les collectes sélectives d'ordures ménagères qui préservent l'environnement en réduisant le prélèvement sur les ressources naturelles grâce au recyclage ou à la récupération d'énergie, sont encore bien trop limitées. Il est vrai qu'elles se heurtent à des contraintes de rentabilité et à la nécessité d'obtenir une participation active de la population par un tri préalable à la source.

La récupération des huiles usagées a porté, en 1989 sur 146.100 tonnes pour une consommation de 928 000 tonnes environ. Cette collecte a permis la production de 67 200 tonnes d'huiles de base régénérées et de 16 000 tonnes de combustible propre.

La récupération du verre ménager couvre plus de 14 000 communes et a permis de collecter 540 000 tonnes en 1988. Mais le taux de récupération, de l'ordre de 25 % est bien inférieur à celui qui est obtenu en Allemagne (50 %) ou au Danemark (55 %).

La collecte sélective des bouteilles plastiques en PVC a permis la récupération de 1 500 tonnes de PVC en 1988 soit 1 % de la consommation de bouteilles, mais elle atteint difficilement la limite de la rentabilité.

La collecte des vieux papiers auprès des ménages s'est particulièrement développée depuis 1983. Elle est estimée, en 1988, à 150 000 tonnes soit environ 3 % des 5 millions de tonnes rejetés, chaque année, avec les ordures ménagères.

La collecte sélective de textiles reste une opération "marginale", réalisée par des organisations caritatives qui récupèrent ainsi environ 30 000 tonnes de textiles par an.

L'ANRED est le principal instrument d'intervention de l'Etat en matière de valorisation et de récupération des déchets ménagers. Mais sa mission s'étend aussi aux déchets industriels et agricoles.

Elle propose, ainsi, son assistance aux maîtres d'ouvrage, en amont des intervenants traditionnels, et des solutions-types originales comme des déchetteries. Les deux derniers produits lancés par l'ANRED sont une plate-forme de compostage de déchets végétaux dénommée "Végéterre" et un "diagnostic des sites souillés" couvrant aussi bien les dépôts sauvages de produits toxiques que les friches industrielles.

C. DES MOYENS TRES CONTRASTES

Au vu de leurs effectifs et de leurs budgets, les trois agences paraissent difficilement comparables. La puissance de l'A.F.M.E. s'oppose, alors, à la relative faiblesse des deux autres et principalement de l'AQA.

	ANRED	AQA	AFME
Effectifs	100	30	420
Recettes (en millions de francs) dont taxe parafiscale	172 (1) 58	113 (1) 85	470 (2) -

(1) crédits budgétaires (depenses ordinaires et crédits de paiement) et produit de taxes parafiscales

(2) crédits budgétaires d'intervention uniquement

En outre, l'origine des ressources varie considérablement entre les différentes agences.

L'A.F.M.E. est alimentée exclusivement par des subventions en provenance des budgets des ministères de l'industrie et de la recherche.

L'AQA reçoit une subvention du ministère de l'environnement dont la part dans les recettes de l'agence est modeste, de l'ordre de 15 %. L'essentiel des moyens financiers de cet organisme provient, en effet, des encaissements de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique instituée par décret le 7 juin 1985. Après avoir vu son champ d'application limité aux seules émissions de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote à compter du 1er juillet 1985, cette taxe a été reconduite en mai 1990 sur des bases élargies. Son produit brut qui était de 84 millions en 1990 pourrait donc atteindre 110 millions en 1991 et 185 millions à partir de 1992.

Mais le produit de la taxe sur la pollution atmosphérique ne peut être assimilé à une ressource budgétaire dans la mesure où son affectation est prédéterminée et ne laisse donc aucune liberté à l'agence.

Les ressources de l'ANRED sont constituées de trois éléments : des subventions versées par plusieurs ministères (environnement essentiellement, mais aussi industrie, équipement et coopération), les recettes de la taxe parafiscale sur les huiles, des ressources propres liées à son activité de prestataire de services.

La taxe parafiscale sur les huiles de base, instaurée par décret le 14 mars 1986 s'éteignait au 31 août 1989. A cette date, une nouvelle taxe a été créée, assise sur les huiles de base neuves et régénérées alors que l'assiette de la taxe parafiscale précédente était limitée aux huiles de base neuves.

A la suite de l'établissement d'un plan d'entreprise en 1987, décidé pour diminuer la charge budgétaire du financement des actions de l'ANRED, un effort très important a été accompli par cette agence pour augmenter ses ressources propres liées à ses activités de service commercial telles que les prestations, les études ou l'assistance technique.

Les ressources propres de l'ANRED sont ainsi passées de 3,75 millions de francs en 1988 à près de 10 millions de francs en 1990.

II. LE PROJET DE CREATION D'UNE AGENCE UNIQUE

A. UNE IDEE SOUVENT EVOQUEE

Dans le rapport qu'il a présenté en juin 1989 au Premier ministre sur la maîtrise de l'énergie et la valorisation énergétique des déchets, M. Pierre Brana proposait :

- la création, auprès du Premier ministre, d'une mission interministérielle sur la maîtrise de l'énergie et de l'environnement, chargée d'élaborer, de proposer aux pouvoirs publics et d'impulser une politique dans ces domaines ;

- le renforcement de la coordination des différents partenaires concernés au niveau régional ;

- la remise à niveau, en moyens humains, des échelons décentralisés des agences (A.F.M.E., ANRED, AQA) ;

- d'encourager des expériences de regroupement ou de fusion des échelons décentralisés des agences avec les partenaires régionaux.

Mme Huguette BOUCHARDEAU (1) avait souligné en décembre de cette même année, l'intérêt d'entamer, à titre expérimental, le regroupement des délégations régionales de l'A.F.M.E. et de l'ANRED dans quelques régions "qui permettrait d'évaluer en connaissance de cause l'opportunité de généraliser ultérieurement cette formule afin de développer la politique de valorisation des déchets".

Le Plan national pour l'Environnement, présenté le 15 juin dernier, avait repris l'idée d'un meilleur déploiement des agences techniques sur le territoire.

C'est, semble-t-il, durant l'été que le projet de rapprochement régional des agences s'est transformé en projet de fusion des organismes nationaux, mieux à même de répondre au problème essentiel qui n'est pas simplement d'améliorer l'efficacité des structures actuelles mais surtout d'assurer la cohérence d'une

(1) rapport d'information sur la politique énergétique - AN n° 1055 - 1989-1990.

politique globale de maîtrise des ressources et de protection de l'environnement.

B. DES AVANTAGES CERTAINS

1. La mise en commun de services régionaux

Seules l'ANRED et l'A.F.M.E. disposent aujourd'hui de services régionaux, mais leur importance est bien différente.

La représentation de l'ANRED sur l'ensemble du territoire (métropole et DOM-TOM) est assurée par vingt-sept ingénieurs dont dix-huit sont des chargés de mission au sein des directions régionales de l'industrie et de la recherche qui ne consacrent à l'Agence que la moitié de leur temps. Le reste de l'effectif, soit neuf personnes, est regroupé dans deux délégations qui couvrent huit régions (Ile-de-France, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie pour la délégation Seine et Nord de France ; Rhône-Alpes, Bourgogne, Auvergne et Franche-Comté pour la délégation Centre-Est) et l'île de la Réunion.

L'A.F.M.E., quant à elle, dont les effectifs sont quatre fois plus nombreux, a installé, depuis longtemps déjà, dans chaque région, des délégations régionales qui offrent tous les services de l'Agence.

Le regroupement des trois agences devrait donc constituer, pour au moins deux d'entre elles, une occasion de renforcer ou de mettre en place une représentation régionale suffisante. Elles seront mieux à même, ainsi, d'apporter un soutien efficace aux élus, aux industriels et aux administrations.

Elle permettrait également une meilleure promotion interne pour les ingénieurs et le personnel et des perspectives de carrière de meilleur niveau, donc un recrutement plus facile.

2. Une vision cohérente à long terme

Alors que les trois agences, à leur naissance, répondaient à des logiques différentes, il apparaît aujourd'hui que leurs actions ne peuvent être dissociées. La consommation d'énergie est un facteur primordial de la pollution de l'air. La gestion des déchets rejoint la politique énergétique par le biais de leur valorisation énergétique et des économies induites de matières premières.

Le rapprochement des trois agences nationales, en unissant étroitement énergie et environnement donnera une autre dimension à l'effort de maîtrise des ressources énergétiques, en le déconnectant des aléas du marché.

C. L'AVENIR DE LA FUTURE AGENCE

1. Des ressources supplémentaires

Au lendemain de sa création, l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie devrait simplement regrouper l'ensemble des recettes actuelles des trois organismes fusionnés.

A plus long terme, ses ressources pourront se modifier et augmenter du fait de la création de nouvelles taxes parafiscales.

Le projet le plus avancé concerne la taxe sur les déchets qui pourrait voir le jour dès 1991.

Après avoir hésité entre trois taxes possibles : taxe sur la mise en décharge, taxe destinée à financer la politique des déchets des ménages gérée par les conseils généraux et taxe sur certains produits générateurs de déchets, le Gouvernement a retenu la première hypothèse. La taxe sur la mise en décharge permettra, en accroissant le coût de celle-ci, aussi bien pour les déchets industriels que ménagers, d'encourager les procédés alternatifs comme le recyclage ou l'incinération.

D'autres créations de taxes parafiscales pourraient être envisagées mais à échéance non déterminée : une taxe sur le bruit des

aerodromes ainsi qu'une taxe sur les émissions de gaz carbonique dont l'éventualité n'a été encore qu'envisagée au niveau européen.

2. Le problème de l'eau

Dans sa conception actuelle, l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie ne dispose pas de compétences en matière de pollution de l'eau, qui reste donc du domaine exclusif des agences financières de bassin. Celles-ci, dont l'action exemplaire mérite d'être soulignée, disposent en effet d'une organisation et de ressources tout à fait différentes des trois agences nationales, ce qui excluait, a priori, leur rattachement à la nouvelle "super" agence.

Il est certain, cependant, que la lutte contre la pollution des eaux n'est pas sans lien avec la politique de l'énergie, des déchets et de l'air.

Il serait donc souhaitable, à défaut d'une coordination nationale, que se développent des relations étroites entre les délégations régionales de la future agence et les six agences de bassin.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Création de l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie

Cet article crée une agence de l'environnement et des économies d'énergie, à laquelle il attribue la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

Il définit, en outre, les missions et les compétences de l'Agence, tout d'abord en fonction des moyens employés (recherche, information, incitation) et ensuite des buts recherchés.

C'est ainsi qu'il énumère les domaines d'action de la nouvelle agence dont certains sont hérités directement des organismes qu'elle remplace alors que les autres sont des nouveautés.

Sont ainsi transférées des anciennes agences, les compétences suivantes :

- la prévention de la pollution de l'air, qui était confiée à l'Agence pour la qualité de l'air ;
- l'élimination et la récupération des déchets, champ d'action de l'ANRED ;
- la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, mission de l'A.F.M.E.

Constituent une extension, au moins apparente, des compétences des anciennes agences, les domaines suivants :

- la prévention de la pollution des sols (1) ;
- la lutte contre les nuisances sonores ;
- le développement des technologies propres ou économes.

Votre commission vous présente, à cet article, **deux amendements.**

● Le premier a pour objet de modifier l'appellation de la future agence. Les termes "d'Agence de l'environnement et des économies d'énergie" ont semé, en effet, trop restrictifs quant à la mission de l'agence en matière d'énergie. Celle-ci ne doit pas se limiter à une simple politique d'incitation aux économies d'énergie, mais promouvoir une meilleure utilisation de celle-ci et surtout favoriser l'usage d'énergies renouvelables et d'énergies propres. Votre commission vous propose donc d'adopter la dénomination **d'Agence de l'environnement et de l'énergie.**

● Le second amendement a pour objet de définir plus clairement le champ d'action de l'agence et son organisation interne.

L'énumération, qui figure à l'article premier mérite, en effet, d'être clarifiée et ordonnée. Dans la mesure où la pollution des sols est traitée, d'ores et déjà, avec le problème des déchets, ces deux domaines peuvent être confondus. De même, la lutte contre les nuisances sonores n'est pas sans lien avec le développement de technologies respectueuses de l'environnement. S'agissant, par ailleurs, des énergies renouvelables, il serait souhaitable de mentionner expressément les énergies d'origine végétale qui constituent un atout essentiel de notre pays.

Votre commission vous propose donc d'organiser le champ d'activité de l'agence autour de quatre secteurs au lieu des six qui figurent dans le projet de loi, préfigurant ainsi la structure interne de cet organisme.

Votre commission vous propose, en outre, de préciser les missions de l'agence en distinguant la définition des objectifs de leur réalisation.

Si la fusion des trois agences existantes présente des avantages certains, elle a pu, cependant, faire naître des craintes légitimes.

(1) L'ANRED effectue déjà des actions de ce type en ce qui concerne le sous sol des décharges ou des sites industriels et la pollution accidentelle des sols, hors la lutte contre les pollutions diffuses qui relève des agences de bassin

Dans chacun de leur secteur d'activité, l'AQA, l'ANRED et l'A.F.M.E. ont, en effet, développé une culture d'entreprise particulière et des compétences techniques qui représentent des métiers bien distincts.

Pour préserver cet acquis, il est nécessaire d'éviter une des conséquences possibles de la fusion qui serait la transformation de spécialistes avertis en généralistes de niveau moyen.

Votre commission vous propose donc un dispositif qui devrait assurer la cohérence des actions de l'agence, tout en maintenant certaines spécificités.

Le dispositif proposé précise que l'agence, par son conseil d'administration fixe les priorités et les objectifs à atteindre, définissant ainsi une politique générale.

Pour ce qui est, en revanche, des actions à mener dans chacun des secteurs énumérés à l'article premier, ce sont des comités techniques spécialisés, héritiers des anciennes agences, qui les préciseront.

Sous réserve des deux amendements qu'elle vous a présentés, votre commission vous demande **d'adopter l'article premier.**

Article 2

Composition du Conseil d'administration

L'article 2 fixe la composition du conseil d'administration qui sera chargé d'administrer la nouvelle agence.

Quatre catégories de personnes y seront représentées :

- l'Etat ;
- les collectivités locales ;
- les personnalités qualifiées, les associations et les groupements intéressés ;

- les salariés.

Contrairement aux dispositions législatives en vigueur pour l'AQA et l'ANRED, l'article 2 ne précise pas quelle est la répartition au conseil d'administration de ces diverses catégories.

Votre commission a jugé que si la représentation des salariés était indispensable, résultant d'ailleurs de l'application de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, elle ne devait, cependant, être assimilée à celle des ministères concernés, des collectivités locales ou des personnalités qualifiées.

Aussi vous propose-t-elle, par amendement, de prévoir une composition égalitaire du conseil d'administration entre ces trois dernières catégories, la représentation des salariés étant assurée, en sus, conformément à la loi de 1983.

S'agissant de la représentation de l'Etat, votre commission émet le souhait d'une participation équitable de tous les ministères concernés, dont, à l'évidence, font partie l'Environnement, l'Industrie et l'Energie, mais qui ne devrait pas exclure la Recherche, l'Agriculture et la Santé.

Elle vous propose, en outre, de préciser la nature des associations et des groupements représentés au conseil d'administration. Compte tenu de la vocation de l'agence, il devrait, en effet, logiquement, s'agir d'associations de protection de l'environnement et de groupements professionnels des branches industrielles exerçant leur activité dans les secteurs concernés.

Sous réserve de l' amendement qu'elle vous présente, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Article additionnel après l'article 2

Commission de surveillance

La future Agence de l'environnement et de l'énergie disposera d'un champ d'action très vaste et de ressources importantes.

Ses compétences seront, en effet, plus larges que celles des agences existantes puisqu'elles couvriront aussi la lutte contre les nuisances sonores et le développement des technologies propres.

Par ailleurs, si dans un premier temps ses ressources ne seront constituées que par les subventions et le produit des taxes parafiscales actuellement perçus, à plus long terme, l'agence devrait bénéficier de la création de nouvelles taxes parafiscales, sur les déchets, sur le bruit et peut-être sur l'énergie, par l'intermédiaire d'une taxe sur le gaz carbonique.

Le Gouvernement prévoit dans ces conditions que le budget annuel de l'agence pourrait être supérieur à un milliard de francs, ce qui la placerait, en terme de crédits, à égalité avec le ministère de l'Environnement.

Votre commission a donc estimé indispensable la mise en place d'un système de surveillance de l'activité de la nouvelle agence, dans lequel le Parlement ait une place prédominante.

Tel est l'objet de l'article additionnel qu'elle vous propose d'insérer par amendement après l'article 2.

Il institue, pour ce faire, une commission de surveillance composée de sept membres qui sera chargée de contrôler tous les six mois la situation financière de l'agence et ses activités et de présenter, chaque année, un rapport public au Président de la République et au Parlement sur l'exécution de sa mission de surveillance.

Ce dispositif s'inspire, en partie, de celui mis en place par la loi du 28 avril 1816, créant la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

Il devrait apporter des garanties suffisantes quant à la transparence et la saine gestion de l'agence en permettant d'éviter d'éventuels empiètements sur les compétences du ministère de l'Environnement lui-même ou sur celles des agences financières de bassin.

En outre, compte tenu de l'importance des taxes parafiscales que l'agence pourrait être amenée à gérer, il est apparu nécessaire à votre commission de prévoir une représentation majoritaire du Parlement au sein de la commission de surveillance. Celle-ci comprendra donc deux députés, deux sénateurs et trois autres membres représentant respectivement le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes et l'Inspection générale des Finances.

Votre commission vous demande **d'adopter cet article additionnel** qu'elle juge indispensable à l'équilibre du projet de loi.

Article 3

Compétences financières de l'agence

Cet article détermine l'étendue des pouvoirs financiers de l'agence et la nature de ses recettes.

L'agence attribuera des subventions et des avances remboursables.

Ses ressources seront constituées de redevances sur les procédés nouveaux auxquels elle aura contribué, de redevances sur service rendu ainsi que du produit de taxes parafiscales.

Votre commission vous demande **d'adopter cet article sans modification.**

Article 4

Dissolution de l'AQA, de l'ANRED et de l'A.F.M.E.

Cet article prévoit la dissolution des trois agences existantes auxquelles se substitue l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie, ainsi que la dévolution de leurs biens, droits et obligations.

Sous réserve d'un amendement de coordination modifiant le titre de la nouvelle agence, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Article 5

Abrogations

L'article 5 procède à plusieurs abrogations ainsi qu'à une modification de coordination des textes de loi créant les agences dissoutes par l'article 4.

Sont ainsi abrogés :

- l'article 9 de la loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs, inséré en 1980 afin de créer l'Agence pour la qualité de l'air ;

- les dispositions de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux qui créent ou font référence à l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets.

Par ailleurs, l'article 26 de la même loi est modifié pour tenir compte du remplacement de l'ANRED par l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie.

Sous réserve d'un amendement de coordination modifiant le titre de la nouvelle agence, votre commission vous demande d'adopter cet article.

Article 6

Décret en Conseil d'Etat

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions d'application du projet de loi.

Ce décret devra en outre déterminer la date de prise d'effet des articles 4 et 5, relatifs à la dissolution des anciennes agences, à la dévolution de leurs biens et à l'abrogation des dispositions législatives les concernant.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Par coordination avec les amendements qu'elle a présentés précédemment, votre commission vous propose de modifier la dénomination de l'Agence dans l'intitulé du projet de loi.

*

* *

Sous réserve des observations qu'elle a formulées et des amendements qu'elle vous présente, la commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p>Projet de loi portant création de l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>Il est créé un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial dénommé "Agence de l'environnement et des économies</p> <p>Cet établissement public <i>exerce des actions notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de</i> prestation de services, d'information et d'incitation</p> <p>a) la prévention de la pollution de l'air ;</p> <p>b) la prévention de la pollution des sols ;</p> <p>c) la lutte contre les nuisances sonores ;</p> <p>d) <i>l'élimination et la récupération des déchets ;</i></p> <p>e) la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables ;</p>	<p>Projet de loi portant création de l'Agence de l'environnement et de l'énergie</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>Il...</p> <p><i>... et de l'énergie".</i></p> <p>Cet établissement public <i>fixe des objectifs et détermine des priorités</i> dans les domaines suivants :</p> <p>a) non modifié</p> <p>b) la prévention de la pollution des sols, <i>la récupération et l'élimination des déchets ;</i></p> <p>c) la réalisation</p> <p>.... des énergies renouvelables, <i>notamment d'origine végétale ;</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

d) la lutte contre les nuisances sonores et le développement des technologies propres ou économes.

f) le développement des technologies propres ou économes.

f) alinéa supprimé

Des comités techniques précisent, pour chacun de ces domaines, les actions d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation nécessaires à la réalisation des objectifs et des priorités retenus.

Art. 2

Art. 2

Le conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie est composé :

Le conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de l'énergie est composé, en nombre égal :

a) de représentants de l'Etat ;

a) non modifié

b) de représentants des collectivités locales ;

b) non modifié

c) de personnalités qualifiées et de représentants d'associations ou de groupements intéressés ;

c) de personnalités qualifiées, de représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article 40 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et de représentants des groupements professionnels intéressés ;

d) de représentants des salariés, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983.

Il comprend, en outre, des représentants des salariés, conformément aux dispositions de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article additionnel
après l'article 2

L'Agence de l'environnement et de l'énergie est soumise au contrôle d'une commission de surveillance.

Cette commission est composée de :

- deux députés, désignés par l'Assemblée nationale ;

- deux sénateurs, désignés par le Sénat ;

- un membre du Conseil d'Etat, désigné par le Vice-Président du Conseil d'Etat ;

- un membre de la Cour des Comptes, désigné par le Président de la Cour des Comptes ;

- un membre de l'Inspection générale des Finances, désigné par le Ministre chargé de l'Economie.

Le mandat de ses membres est de cinq ans.

La commission élit, en son sein, son Président.

Tous les six mois, la commission de surveillance examine le rapport qui lui est soumis sur la situation de l'Agence, l'exécution de ses programmes de subventions, d'aides ou de prêts et le bilan des actions entreprises.

La commission de surveillance présente chaque année, au Président de la République et au Parlement, un rapport comportant notamment toutes propositions utiles pour améliorer le fonctionnement de l'Agence. Ce rapport est rendu public.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs</p> <p>Art. 9 - Il est créé une Agence pour la qualité de l'air, établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, chargée de faciliter et de réaliser des actions de surveillance, de prévention et d'information en matière de pollutions atmosphériques.</p> <p>L'agence peut effectuer toutes recherches, études et travaux se rapportant à son objet ou y apporter son concours.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Art. 3</p> <p>L'Agence peut attribuer des subventions et consentir des avances remboursables. Elle peut percevoir des redevances sur les inventions et procédés nouveaux auxquels elle aura contribué, des redevances pour service rendu et le produit de taxes parafiscales.</p> <p style="text-align: center;">Art. 4</p> <p>L'Agence pour la qualité de l'air, l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination</p> <p>Les biens, droits et obligations de ces trois établissements publics sont dévolus à l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Art. 3</p> <p>Sans modification</p> <p style="text-align: center;">Art. 4</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Les biens ... et de l'énergie.</p>
	<p style="text-align: center;">Art. 5</p> <p>I. L'article 9 de la loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs est abrogé.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 5</p> <p>I. Non modifié</p>

Texte en vigueur.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Le conseil d'administration de l'agence est composé :

1° En nombre égal :

- de représentants de l'Etat ;
- de représentants de collectivités territoriales ;
- de personnalités qualifiées et de représentants d'associations ou de groupements intéressés ;

2° De représentants des salariés de l'agence, conformément aux dispositions de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public.

Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux

.....

Art. 14 - L'obligation générale d'entretien à laquelle sont soumis les propriétaires et affectataires du domaine public comporte celle d'éliminer ou de faire éliminer les déchets qui s'y trouvent.

II. La loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux est modifiée comme suit :

II. Alinea sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Nonobstant l'obligation précédente, pendant un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, les départements assurent l'élimination des déchets abandonnés, lorsque le responsable de l'abandon n'est pas identifié et que l'élimination desdits déchets entraîne des sujétions particulières pour les communes ou leurs groupements. A la demande des propriétaires, ils peuvent intervenir dans les mêmes conditions sur les propriétés privées. Les départements bénéficient notamment, pendant le même délai, d'une aide de l'Agence nationale pour la récupération des déchets visée à l'article 22.</p>	<p>1°) le dernier alinéa de l'article 14 est supprimé ;</p>	<p>1°) non modifié</p>
<p>Art. 26 -</p>	<p>2°) le Titre VI intitulé "Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets" est abrogé ;</p>	<p>2°) non modifié</p>
<p>L'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets et toute association reconnue d'utilité publique se proposant par ses statuts à titre principal d'agir pour la protection et l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant un préjudice direct ou indirect aux intérêts qu'elles ont pour</p>	<p>3°) dans le dernier alinéa de l'article 26, les mots : "L'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets" sont remplacés par les mots : "L'Agence de l'environnement et des économies d'énergie".</p>	<p>3°) dans ...</p> <p>... et de l'énergie".</p>
<p>Art. 6</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi, notamment la date à laquelle les articles 4 et 5 prendront effet.</p>	<p>Art. 6</p> <p>Sans modification</p>

EXAMEN PAR LA COMMISSION

Réunie le 8 novembre 1990, la commission des Affaires économiques et du Plan a examiné le projet de loi portant création de l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie.

Après l'exposé de **M. Michel SOUPLET**, rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Aubert GARCIA, s'exprimant au nom du groupe socialiste, s'est abstenu sur le vote des amendements modifiant l'appellation de l'Agence et créant une commission de surveillance.

M. Philippe FRANÇOIS, au nom du groupe du R.P.R., s'est opposé à l'adoption du projet de loi en raison des délais trop courts de son examen et de l'arrière-plan politique qui l'entoure.

MM. Jean HUCHON, André FOSSET et Auguste CHÉPIN ainsi que **M. Pierre DUMAS** ont exprimé leur souhait que la commission se prononce, lors d'une prochaine réunion, sur la question de la structure de l'Agence en conservant les agences actuelles au sein d'un holding plutôt qu'en les fusionnant.

La commission a ensuite adopté les amendements présentés par le rapporteur et l'ensemble du projet de loi.