

N° 79

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jean-Marie Bockel, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Christian Demuyneck, Denis Detcheverry, Mme Muguette Dini, MM. Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, MM. François Fillon, Bernard Fournier, Hubert Haenel, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Simon Loueckhote, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Robert Tropéano, André Vallet, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 11) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. PRÉSENTATION DE LA MISSION | 7 |
| A. UNE MISSION EN ÉVOLUTION POSITIVE MAIS AUX CONTOURS IMPARFAITS | 7 |
| 1. <i>Présentation de la mission</i> | 7 |
| 2. <i>Une mission qui ne reflète pas l'intégralité des crédits dédiés à l'environnement</i> | 8 |
| 3. <i>L'eau dans tous ses états</i> | 9 |
| a) Une vision parcellisée de l'action du ministère en matière de gestion de l'eau | 10 |
| b) Des indicateurs de performances peu synthétiques | 10 |
| c) La création d'un programme relatif à l'eau | 11 |
| B. PRÉSENTATION DU PROGRAMME N° 181 ET ÉLÉMENTS CRITIQUES | 12 |
| 1. <i>Les principales caractéristiques du programme n° 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »</i> | 12 |
| 2. <i>Les éclairages de votre rapporteur</i> | 14 |
| a) Le problème de l'instabilité juridique liée à la coexistence des plans de prévention et des risques d'inondations et des « atlas de zones inondables » n'a pas encore été réglé | 14 |
| b) L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) | 16 |
| (1) Les compétences de l'ADEME | 16 |
| (2) L'ADEME en 2007 | 17 |
| (3) Le financement de l'agence | 18 |
| C. L'IMPÉRATIF DE PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL | 19 |
| 1. <i>La stratégie nationale pour la diversité</i> | 19 |
| 2. <i>Les espaces réglementés</i> | 20 |
| a) Les parcs nationaux, priorité du Gouvernement | 21 |
| (1) La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins | 21 |
| (2) L'impact financier des mesures législatives | 23 |
| b) Les réserves naturelles dans une situation paradoxale | 24 |
| c) Les opérations grands sites et les sites classés et inscrits | 27 |
| 3. <i>L'incitation à la gestion durable du patrimoine naturel</i> | 28 |
| a) Les sites Natura 2000 | 28 |
| b) Les parcs naturels régionaux | 29 |
| c) La protection du littoral | 31 |
| 4. <i>Des indicateurs de performance peu performants</i> | 33 |

| | |
|---|----|
| II. COMMENT CONCILIER PROTECTION DU PAYSAGE ET DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE ÉOLIENNE ? | 33 |
| A. UNE ÉNERGIE POUSSÉE PAR UN VENT POLITIQUE PORTEUR | 35 |
| 1. <i>Une politique dans le sens du vent</i> | 35 |
| a) Les objectifs de la politique énergétique : un décuplement de l'éolien..... | 35 |
| b) Les leviers d'un développement rapide de l'éolien | 36 |
| 2. <i>Un changement d'échelle</i> | 37 |
| B. UN ENCADREMENT À AMÉLIORER | 38 |
| 1. <i>Des contraintes réglementaires faibles</i> | 38 |
| a) Les dispositions du code de l'urbanisme | 39 |
| b) Des installations de nature industrielle | 40 |
| 2. <i>Du bon usage des mécanismes incitatifs</i> | 41 |
| a) Les zones de développement de l'éolien | 42 |
| b) La taxe professionnelle..... | 45 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 49 |
| ANNEXE | 51 |
| • LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 51 |

Mesdames, Messieurs,

Le budget de la mission « Écologie et développement durable » est en hausse : ses crédits s'élèvent à 698 millions d'euros en autorisations d'engagement et 637 millions d'euros en crédits de paiement, respectivement en augmentation de 10,5 et 3,6 %.

Cela signifie que le Gouvernement se donne les moyens de mettre en œuvre les politiques ambitieuses qu'il a voulu promouvoir cette année, notamment la création de nouveaux parcs nationaux et de parcs naturels marins, pour lesquels les crédits sont passés de 35 à 49 millions d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 38 % par rapport à 2006.

Mais les parcs ne sont pas les seuls concernés. Votre rapporteur ne peut ainsi que se féliciter de l'augmentation de plus de 20 % des crédits du programme « Gestion des milieux et biodiversité », qui comprend les actions destinées à la protection du patrimoine naturel, à savoir celles qui intéressent le plus la commission des affaires culturelles.

L'attention que nous portons aux espaces naturels protégés et d'une façon générale, à la préservation des paysages, qu'ils soient urbains ou ruraux, doit nous inciter à rester attentifs aux évolutions qui sont susceptibles de les affecter dans un avenir parfois très proche.

Le développement annoncé de la production électrique d'origine éolienne constitue, à n'en pas douter, une de ces évolutions majeures. C'est sur cette source d'énergie que mise presque exclusivement notre politique énergétique pour faire passer de 14 à 21 % la proportion de notre production électrique provenant des énergies renouvelables.

Il devrait en résulter une multiplication par dix du nombre des éoliennes dans les toutes prochaines années, ce qui soulève bien des questions.

Ce changement d'échelle appelle à n'en pas douter, une évolution de l'encadrement législatif et réglementaire qui régit l'implantation de ces machines qui peuvent atteindre 150 mètres de hauteur et constituent, malgré le terme impropre de « fermes éoliennes », de véritables installations industrielles.

La création, par la loi de programme du 13 juillet 2005, de zones de développement de l'éolien constitue un premier pas positif en ce sens.

Mais une véritable réflexion doit dès aujourd'hui s'engager pour que le développement de l'énergie éolienne reste respectueux des paysages et du cadre de vie.

C'est très certainement une condition essentielle à son acceptation par les populations riveraines et plus généralement par l'opinion.

Votre rapporteur souhaite, à l'occasion du présent avis, apporter une première contribution à ce débat qu'il juge indispensable.

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION

A. UNE MISSION EN ÉVOLUTION POSITIVE MAIS AUX CONTOURS IMPARFAITS

1. Présentation de la mission

Les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) s'inscrivent dans deux missions :

- la mission ministérielle « Écologie et développement durable », analysée dans ce rapport ;

- et la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », dont le programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » est piloté par le MEDD.

Les crédits de la mission « Écologie et développement durable » s'élèvent à **698 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **637 millions d'euros** en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale pour 2007, respectivement en hausse de 10,5 et 3,6 %.

Votre rapporteur se félicite de cette augmentation de crédits qui démontre l'engagement fort du Gouvernement en faveur de la protection de l'environnement.

La mission regroupe les **trois programmes suivants** : « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », « Gestion des milieux et biodiversité », et « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable ». Si les actions des deux premiers programmes correspondent à des politiques menées par le ministère, le troisième, le plus important en masse budgétaire, est un programme « support », qui regroupe notamment les moyens humains et matériels destinés à soutenir les actions menées au sein des deux premiers programmes.

Votre rapporteur déplore ce découpage, qui n'est pas idéal pour étudier la répartition réelle des crédits entre les différentes politiques menées par le ministère. Il salue toutefois la mise en place d'un pilotage unique des deux premiers programmes, confié à la secrétaire générale du ministère.

Des changements de périmètre mineurs sont proposés dans le projet de loi de finances pour 2007 :

- les **crédits de l'ADEME**, jusqu'ici inscrits dans le programme n° 181, sont **désormais rattachés au programme n° 211** (action 1 : développement durable) à hauteur de 10 millions d'euros. Le rattachement de l'ADEME au programme n° 211 est cohérent avec la part de plus en plus grande prise par la lutte contre le changement climatique, dont les crédits sont présentés au sein du troisième programme (action 1 « Développement durable ») ;

- **l'hydrométrie des crues**, jusqu'alors imputée sur le programme n° 153 (gestion des milieux et biodiversité), comme le reste du système d'information sur l'eau (Sieau), instrument d'application essentiel de la directive cadre, **est désormais rattachée au programme n° 181**. Il a paru préférable au ministère de regrouper les crédits de l'hydrométrie, afin d'assurer une unité de gestion : les directions départementales de l'équipement, qui jouent le rôle de service de prévision des crues, sont en effet également unité comptable du programme n° 181 dans le schéma d'organisation financière du ministère.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET PAR ACTION

| Numéro et intitulé du programme et de l'action | | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|--|----------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|
| | | Ouvertes en LFI pour 2006 | Demandées pour 2007 | Ouvertes en LFI pour 2006 | Demandées pour 2007 |
| 181 | Prévention des risques et lutte contre les pollutions | 177 220 497 | 141 089 740 | 173 112 997 | 133 441 440 |
| 153 | Gestion des milieux et biodiversité | 167 403 334 | 199 624 500 | 154 191 913 | 187 725 300 |
| 211 | Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable | 287 375 280 | 357 376 263 | 287 315 097 | 315 876 263 |

2. Une mission qui ne reflète pas l'intégralité des crédits dédiés à l'environnement

L'article 131 de la loi de finances initiale pour 1990 impose au Gouvernement de présenter chaque année, en annexe au projet de loi de finances, dans un « jaune budgétaire », un **état présentant l'ensemble des crédits inscrits dans la loi de finances en faveur de la protection de la nature et de l'environnement**.

Il permet de constater que les crédits inscrits sur la mission « Écologie et développement durable » ne représentent que **25 % des crédits inscrits sur le budget de l'État** qui contribuent à la politique en faveur de l'environnement. L'effort global du budget de l'État en faveur de l'environnement est ainsi évalué à **2,54 milliards d'euros en 2007**, en baisse de 6 % par rapport à 2006 (2,7 milliards d'euros).

Le jaune budgétaire consacré à l'environnement récapitule en outre l'ensemble des actions financées sur leurs ressources propres par les établissements publics sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable au cours de l'année précédente (le montant prévu pour la totalité de l'exercice étant de **2 758 millions d'euros**), et par les

collectivités territoriales de 2001 à 2004, compte tenu des données disponibles.

La mission « Écologie et développement durable » ne donne ainsi pas d'éclairage sur les **crédits des agences de l'eau**, issus de ressources propres, qui ont pourtant contribué à hauteur de **2,33 milliards d'euros à l'effort en faveur de l'environnement en 2005**, ni sur les sommes engagées par les collectivités territoriales, qui jouent également un rôle crucial en matière d'environnement : les dépenses effectuées par ces dernières au titre de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles représentent **28,5 milliards d'euros en 2004**.

La dépense nationale liée à l'environnement ne relève de la présente mission que pour une part de 1,3 %.

Par ailleurs, la fiscalité a un impact environnemental important. Elle peut se caractériser par la mise en place de taxes spécifiques sur les activités polluantes, en application du principe pollueur/payeur, ou de dépenses fiscales visant à favoriser la protection de l'environnement.

La loi n° 2005-157 du 24 février 2005 relative au développement des territoires ruraux comporte ainsi différentes mesures touchant à la fiscalité directe locale, dont **l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) dans les sites Natura 2000** (article 146 de la loi créant l'article 1395 E du code général des impôts). Les propriétés non bâties sont exonérées de TFNB perçue au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) lorsque (conditions cumulatives) :

- elles figurent sur les listes arrêtées par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs d'un site Natura 2000 ;

- elles font l'objet d'un engagement de gestion par la signature d'un contrat Natura 2000 ou par l'adhésion à une charte Natura 2000 prévu à l'article L. 414-3 du code de l'environnement pour cinq ans, conformément au document d'objectifs en vigueur.

Conditionnée par le respect de règles de bonne gestion, la mesure d'exonération de TFNB vise à diffuser parmi les acteurs de terrain des pratiques conformes aux objectifs fixés pour chacun des sites concernés, dans une démarche collective.

L'article 137 de la loi prévoit en outre une exonération de TFNB pour les prés et landes situés en zone humide. Les mesures fiscales issues du chapitre V de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux met également en place des dispositifs d'exonération et de déduction.

L'ensemble des dépenses fiscales concourant directement aux actions de la présente mission s'élève à **61 millions d'euros**.

3. L'eau dans tous ses états

En raison de l'inexistence de programme consacré à la politique de l'eau, le projet annuel de performance de la présente mission ne donne qu'une vision parcellisée de l'action du ministère et de ses opérateurs en la matière.

a) Une vision parcellisée de l'action du ministère en matière de gestion de l'eau

Tout d'abord, les **crédits de l'État dédiés à la politique de l'eau sont séparés entre deux programmes** du ministère de l'écologie et du développement durable : le programme n° 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et le programme n° 153 « Gestion des milieux et biodiversité », qui supportent respectivement les actions 1 et 2 relatives à la « Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques » et à la « Gouvernance dans le domaine de l'eau », et les actions 3 : « Gestion des crues » et 5 : « Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques ». L'analyse des crédits en est rendue assez difficile.

Dans le programme n° 153 sont ainsi précisés les objectifs des agences de l'eau, qui découlent directement de la recherche du bon état des eaux, mais les **moyens pour y parvenir sont ventilés entre les programmes n° 153 et n° 181**. L'un des principes fondamentaux de la loi organique relative aux lois de finances est pourtant que les actions d'un opérateur relevant de la même finalité doivent relever d'un seul programme.

En outre, les crédits des opérateurs du ministère bénéficiant de taxes affectées, tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou les agences de l'eau, ne sont pas directement analysables par le Parlement. Dans la logique de la réforme de l'État, visant à instaurer une démarche de responsabilisation des administrations centrales et les établissements publics relevant de leur tutelle, le ministère de l'écologie et du développement durable a cependant développé une politique de contractualisation, notamment avec les agences de l'eau et a mis en place des **contrats de performance, assortis d'indicateurs de suivi et de pilotage**.

b) Des indicateurs de performances peu synthétiques

Au sein de la présente mission, **7 indicateurs répartis sur 3 actions et 2 programmes** concernent la gestion de l'eau.

L'objectif 4, simplifié par rapport à la loi de finances pour 2006, « **Réduire la pollution de l'eau** », de l'action 05 « Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques » du programme n° 181, **met en jeu 4 indicateurs** :

- l'indicateur 4.1 : le taux de conformité aux normes européennes ;
- l'indicateur 4.2 : le taux d'équivalent-habitants couverts par des stations d'épuration conformes aux normes européennes ;
- l'indicateur 4.3 : la diminution de la pollution de l'eau par les nitrates ;
- l'indicateur 4.4 : les dépenses de fonctionnement des agences de l'eau sur le montant des aides versées. Cet indicateur est calculé à partir des comptes financiers des agences, ce qui présente une difficulté conceptuelle car **la totalité du budget des agences de l'eau ne peut être inscrite sur le**

programme n° 181. Il faudrait séparer le budget « pollutions » du reste du budget des agences, ce qui donnerait un sens à cet indicateur en le rattachant au programme n° 181, mais ôterait toute portée réelle et gestionnaire à leur budget général.

L'objectif 1, « Satisfaire aux obligations communautaires de bon état de l'eau et des milieux aquatiques en conciliant les différents usages de l'eau », de l'action 1 du programme n° 181, **comprend 2 indicateurs** :

- l'indicateur 1.1, relatif à l'efficacité de la police de l'eau ;

- l'indicateur 1.2 : pourcentage de zones humides bénéficiant d'une intervention des agences de l'eau. Cet indicateur donne lieu pour 2007 à une stabilisation de la notion de contrôle afin de fiabiliser la mesure des résultats obtenus par les services.

Enfin, l'objectif 2 du même programme, intitulé « Renforcer l'implication des acteurs dans les programmes nationaux ou locaux améliorant la qualité de l'eau » dispose d'un indicateur unique :

- l'indicateur 3.1 : couverture du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Cet indicateur n'a pas été modifié dans sa formulation mais son contenu a été précisé afin de comporter une mesure annuelle de la performance des politiques menées par les acteurs locaux (élus, associations, administrations). C'est ainsi que cet indicateur mesure notamment le nombre de SAGE approuvés sur une année rapporté au nombre de SAGE qu'il était prévu d'approuver cette même année.

Votre rapporteur estime que ces indicateurs ne sont pas suffisamment synthétiques et qu'ils ne permettent de juger de l'efficacité globale de la politique de l'eau.

c) La création d'un programme relatif à l'eau

Force est de reconnaître que l'effort relatif à la mise en place d'indicateurs de performance synthétiques **se heurte fortement à l'absence d'un programme spécifique consacré à l'eau.**

Une vision exhaustive de la politique de l'eau nécessiterait d'abord un regroupement des programmes concernés par la gestion de l'eau.

Elle pourrait exister par le biais d'un document de politique transversale, comme le propose Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial de la commission des Finances du Sénat sur la présente mission. Ce document retracerait la politique de l'eau en mettant en lumière les actions menées par les acteurs autres que le ministère, et permettrait ainsi au Parlement d'avoir une vision d'ensemble de l'action de l'État.

Toutefois, il ne fournirait aucun des instruments d'évaluation et d'action que comprendrait un véritable programme au sens de la LOLF.

De plus, l'absence d'un programme « eau » présente de nombreux inconvénients en termes de pilotage de cette politique stratégique.

Tout d'abord, les crédits ne sont pas fongibles lorsqu'ils sont répartis dans des programmes différents.

La séparation de la politique de l'eau entre deux programmes entraîne en outre la disjonction budgétaire des services, depuis la direction de l'eau jusqu'aux services de l'eau et des milieux aquatiques au sein des directions régionales de l'environnement.

Cela va, au demeurant, en sens contraire des mesures de regroupements des services mises en œuvre par le ministère, qui permettent de réaliser des progrès de productivité : les 52 services de prévision des crues sont désormais 22, et les 6 à 8 services de police de l'eau de chaque département ont été regroupés en un seul service.

Pour ces raisons, votre rapporteur **partage le souhait exprimé par la ministre de voir les crédits relatifs à la gestion de l'eau, qui constitue une politique publique cohérente, regroupés dans un programme unique.**

B. PRÉSENTATION DU PROGRAMME N° 181 ET ÉLÉMENTS CRITIQUES

1. Les principales caractéristiques du programme n° 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »

Le programme n° 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » est structuré en **cinq actions** : prévention des risques technologiques et des pollutions, prévention des risques naturels, gestion des crues, gestion des déchets et évaluation des produits, et lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques, qui constituent des enjeux majeurs pour le ministère de l'écologie et du développement durable, et plus largement, pour l'environnement.

Le programme représente **26,30 % des prévisions de crédits de paiement et fonds de concours de la mission « Écologie et développement durable »** (18,71 % en ajoutant au périmètre ministériel les crédits du programme de recherche).

La diminution des crédits budgétaires du programme s'explique davantage par des changements de périmètre, l'affectation de taxes aux opérateurs et l'intervention de fonds de concours, qu'à une réelle baisse des moyens consacrés à ce programme.

Les caractéristiques majeures de ce programme sont en effet **l'importance des fonds de concours et le poids des opérateurs.**

Le programme ne peut s'analyser sans prendre en compte le **transfert de charges vers le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »)**. Ce fonds, initialement créé pour financer les expropriations des biens exposés à un risque naturel prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies

humaines, **a vu ses compétences s'accroître peu à peu**, tout en restant dans le champ de la prévention.

L'article 136 de la loi de finances pour 2006 a ainsi permis au fonds de financer les dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles et aux actions d'information préventive sur les risques, les études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé, et les études et travaux visant à prévenir les conséquences dommageables qui résulteraient du glissement de terrain du site des Ruines de Séchilienne dans la vallée de la Romanche (Isère).

Le fonds est financé par un prélèvement, fixé par arrêté interministériel, dans la limite de 4 %, sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances.

Ce fonds est jusqu'ici excédentaire. Toutefois, l'impact de l'article 136 de la loi de finances pour 2006 précitée se traduit par une contribution supplémentaire du fonds de 67 millions d'euros en 2006 et 2007. Selon les informations fournies par le ministère, *« si les années 2006 et 2007 ne présentent globalement pas de difficultés de gestion du fait de la situation positive de la trésorerie du fonds, les perspectives de dépenses largement supérieures aux recettes sur cette même période, comme cela a déjà été le cas pour 2005, conduiront à **une gestion tendue de la trésorerie à la fin de l'année 2007** »*.

Parallèlement, le poids des nombreux opérateurs diminue¹ : les subventions aux opérateurs passent ainsi de 81,5 à 47,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 106,3 à 49,6 millions d'euros en crédits de paiement. Cette baisse s'explique par le changement de périmètre de 10 millions d'euros concernant les subventions accordées à l'ADEME (voir I.A), et par la diminution de crédits attribués à certains opérateurs : l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) voit par exemple sa subvention baisser de 39,2 à 33 millions d'euros en autorisations d'engagement, de loi de finances initiale 2006 au projet de loi de finances pour 2007².

¹ Rappelons à titre d'information que les opérateurs principaux du programme n° 181 sont l'ADEME, l'Agence française de sécurité sanitaire et environnementale et du travail, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), les agences de l'eau, et Météo France.

² L'établissement sera de ce fait amené à rechercher des cofinancements, notamment au niveau régional, pour la réalisation des programmes d'équipements scientifiques et techniques prévus dans le cadre de son contrat d'objectifs 2006-2010 avec l'État.

2. Les éclairages de votre rapporteur

a) Le problème de l'instabilité juridique liée à la coexistence des plans de prévention et des risques d'inondations et des « atlas de zones inondables » n'a pas encore été réglé

Votre rapporteur, comme l'année dernière, s'inquiète de la coexistence de deux types de zones classées au titre de la prévention du risque d'inondation et des conséquences de ces deux classements sur la responsabilité des élus.

Il existe en effet à l'heure actuelle deux types de classification des zones inondables :

- le premier, le « **plan de prévention des risques d'inondation** » (**PPRI**), doit être mis en place, aux termes de la loi du 2 février 1995, à l'issue d'une concertation, trop souvent symbolique, entre les services de la DDE et les collectivités locales.

A ce titre, votre rapporteur se félicite de la mise en place en juin dernier, par le ministère, d'un **groupe de travail sur les PPRI**, comprenant des représentants des collectivités territoriales, de la société civile et du ministère de l'écologie et du développement durable, dans le but d'améliorer la concertation avec les élus. Le groupe doit remettre ses conclusions en décembre 2006. Ce sujet fera par ailleurs l'objet d'une des deux tables rondes de la journée consacrée à la célébration de dix ans de politiques d'élaboration des plans de prévention des risques qui se tiendra le 19 décembre 2006.

Votre rapporteur suivra avec attention les suites données aux conclusions du groupe de travail.

La classification en PPRI interdit aux maires et aux services d'urbanisme d'accorder un permis de construire ou tout autre certificat d'urbanisme au sein de ces zones, sauf à les assortir des conditions particulières prévues à l'article R. 421-38-14 du code de l'urbanisme. La délivrance d'un permis de construire en méconnaissance des PPRI entraîne **la responsabilité pénale des élus**, sur le fondement des articles 121-3 alinéa 3 et 223-1 du code pénal qui sanctionnent les manquements à une obligation de sécurité mettant en danger la sécurité d'autrui.

- un second type de zones soumis à un risque d'inondation est classifié au sein des « **atlas de zones inondables** », **établis par les services déconcentrés de l'État** (les directions régionales de l'environnement) dans le cadre de ses obligations en matière de prévention des risques naturels majeurs. Ces documents portent à la connaissance des collectivités locales et du public, les informations disponibles sur les risques d'inondation, sous forme de textes et de cartes. Ils sont établis à partir des relevés des événements historiques et d'études de modélisation.

Ces documents, établis sans concertation avec les élus locaux, font parfois l'objet de modifications importantes sans qu'aucun événement nouveau

ne justifie l'extension des périmètres concernés et l'aggravation de l'aléa du risque.

Votre rapporteur peut en témoigner pour son département : dans le Calvados, l'atlas des zones inondables actualisé en juin 2003, a connu une nouvelle mise à jour en novembre 2004, étendant les zones inondables bien au-delà du périmètre des plus hautes eaux et remplaçant, pour de nombreux secteurs, le classement en « zone alluviale à risque mal identifié » par celui de « zone inondable ».

Les atlas de zones inondables recouvrent donc des zones très larges dans lesquelles les risques d'inondation ne sont souvent pas avérés, voire tout à fait improbables. Il est dès lors difficile pour les maires d'en tenir compte, notamment pour refuser un permis de construire, sans entraîner un fort mécontentement des pétitionnaires.

Pour votre rapporteur, cette double classification crée **une instabilité dans les informations portées à la connaissance des élus locaux et du public**, qui risque de décrédibiliser la politique générale en matière de prévention des risques majeurs. Surtout, il semble qu'aux termes du décret du 11 octobre 1990, les seules obligations des maires découlant de ces atlas de zones inondables consistent en une information du public sur les risques encourus, mais qu'il ne leur incombe nullement de les prendre en compte lors de la délivrance des documents d'urbanisme.

Il s'agit donc de savoir si les élus locaux, en particulier les maires qui ne tiennent pas compte des atlas de zones inondables, notamment lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et de la délivrance des permis de construire, engagent leur responsabilité administrative, civile, et surtout pénale, de la même manière qu'en cas de méconnaissance des plans de prévention du risque d'inondation.

Votre rapporteur ne peut se satisfaire de la réponse apportée par le ministre à sa question posée le 28 janvier 2005¹. En effet, si les services de la direction générale de l'eau insistent sur le caractère purement indicatif des atlas de zones inondables, le ministre a indiqué que « ***bien que dépourvus de valeur réglementaire et ayant vocation à être actualisés avec le temps, ils représentent au moment de leur transmission un état des connaissances sur les risques d'inondation et doivent orienter la réflexion des collectivités territoriales sur l'aménagement de leur territoire*** » et que, par conséquent, « *ils doivent également inciter ces collectivités à apprécier les conditions de délivrance des autorisations en droit des sols au regard des impératifs de sécurité publique, en application notamment de l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme* ».

Votre rapporteur s'inquiète particulièrement de la précision apportée par le ministre s'agissant de la responsabilité pénale encourue par les élus locaux : « *sur ce même plan pénal et en application du même article 121-3, le*

¹ Question orale n° 0649S de M. Ambroise Dupont (JO du 09/03/2005).

*juge pénal pourrait qualifier de **faute caractérisée ayant exposé la vie d'autrui à un risque d'une particulière gravité qui ne pouvait être ignorée, la délivrance d'un permis de construire dans une zone identifiée comme soumise à un risque d'inondation important** ».*

On aboutit donc à cette situation paradoxale dans laquelle des documents indicatifs élaborés par l'État sans concertation avec les maires sont susceptibles d'engager la responsabilité pénale de ces derniers, sans qu'ils soient informés des éventuelles modifications que les services de l'État sont amenés à apporter !

Soulignant que les directions départementales de l'équipement (DDE) bloquent purement et simplement toute construction située dans une zone figurant dans un atlas, votre rapporteur estime que, si les services de l'État n'ont pas de lecture commune, les maires ne pourront plus assumer leurs responsabilités.

A ce titre, il se félicite que les directions de l'environnement aient récemment lancé des initiatives afin **d'encadrer et d'harmoniser au niveau régional l'utilisation des atlas de zones inondables en droit du sol.**

b) L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

(1) Les compétences de l'ADEME

Dans le domaine de la gestion des déchets, l'ADEME a pris une part prépondérante dans la politique de prévention qui a connu un essor tout particulier depuis 2005. La campagne « Réduisons vite nos déchets, ça déborde » lancée avec le ministère de l'écologie et différents partenaires a été bien reçue par le public. Les collectivités ont montré une grande réactivité qui devrait se confirmer grâce à la mise en place d'un réseau de chargés de mission « prévention ». Le compostage a continué son essor avec un doublement du nombre d'opérations.

S'agissant des entreprises, les aides à la décision déchets/management environnemental nécessitent un effort d'accompagnement pour déboucher sur davantage d'actions concrètes de réduction des déchets. L'opération « déchets - 10 % » se poursuit avec des résultats encourageants. Un travail important de réforme du dispositif de soutien à la filière huiles usagées a enfin été mené en 2005, en concertation avec les professionnels et les administrations concernées.

Dans le domaine des **sites pollués**, le niveau d'activité est resté très soutenu avec près de 50 sites en cours de traitement. Les travaux de codification d'une démarche de qualité pour les opérations de réhabilitation menées par l'agence ont été conclus par la rédaction d'un guide de procédure mis en application en 2006.

S'agissant de la maîtrise de l'énergie, le développement des actions de l'agence a été très fort, facilité par un contexte national et international

favorable (loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005, entrée en vigueur du Protocole de Kyoto...).

Les actions de l'agence ont été notamment axées sur :

- la **réduction des consommations d'énergie** et des émissions de gaz à effet de serre liées aux secteurs du bâtiment et du transport ;

- **l'accompagnement des particuliers dans la réalisation de leurs investissements** (la campagne « Économies d'énergies, faisons vite ça chauffe » s'est poursuivie en 2006) ;

- **l'accompagnement de la professionnalisation et de l'expansion des filières** « énergie renouvelable » : en 2005, pour les énergies renouvelables, les efforts passés et les moyens nouveaux comme le crédit d'impôt à 40 % sur les équipements utilisant des énergies renouvelables des particuliers ont porté leurs fruits. La croissance annuelle de la plupart des filières « énergie renouvelable » a dépassé les 50 %, que ce soit le solaire, le bois énergie ou les pompes à chaleur chez les particuliers, ou les installations de plus grande puissance comme les fermes éoliennes. L'ADEME a pu accentuer son effort d'accompagnement du développement de ces filières par le soutien aux approches de qualité, tant sur les matériels que sur leur installation (Qualisol, Qualibois). Le Plan soleil rencontre un réel succès. Le Plan Bois Energie a continué son expansion, en consolidant la partie approvisionnement, indispensable à sa pérennité. La croissance du photovoltaïque dans les départements d'outre-mer a compensé la stagnation en métropole, à la suite de l'arrêt du soutien financier de l'ADEME aux particuliers métropolitains ;

- la mise en œuvre des démarches par « cible » : les approches et outils transversaux mis en œuvre en 2005, tels le guide des Plans Climat Territoriaux pour les collectivités territoriales, les accords cadres et autres partenariats nationaux ou locaux avec les entreprises, ou encore le guide de l'administration éco-responsable, illustrent les progrès de l'agence dans cette direction ;

- l'ADEME a en outre géré en 2005 près de 130 millions d'euros de crédits consacrés à la recherche.

(2) L'ADEME en 2007

Un nouveau **contrat d'objectifs** détermine les priorités de l'agence pour les quatre années 2007-2010. Dans ce cadre, l'ADEME axera principalement ses interventions en 2007 sur :

- la mise en place de la filière et de la fonction d'observatoire des filières à responsabilité élargie des producteurs, notamment de la filière déchets des équipements électriques et électroniques (DEEE) dont ce sera la première année de fonctionnement ;

- les actions sur la chaleur renouvelable (biomasse, solaire et géothermie), objectif prioritaire de la loi d'orientation sur l'énergie ;

- la définition d'une stratégie de l'agence sur le thème de l'urbanisme ;

- et la recherche de la généralisation de la prise en compte des critères du développement durable, dans les décisions de l'agence et dans celle de ses partenaires.

(3) Le financement de l'agence

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est dotée par le projet de loi de finances pour 2007 de **10 millions d'euros au titre du changement climatique** (en provenance du programme n° 211 et non plus du programme n° 185) et de **28,5 millions d'euros au titre du programme n° 189** de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Cependant, les moyens d'intervention de l'agence reposent principalement sur le **produit de deux taxes qui lui sont entièrement affectées** : la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (**192 millions d'euros en 2007**, au lieu de 170 millions d'euros en 2006) et la taxe additionnelle sur les « cartes grises » (**15 millions d'euros en 2007** au lieu de 7,5 millions d'euros en 2006). L'ADEME bénéficie ainsi de ressources stables.

LES DOTATIONS DE L'ÉTAT À L'ADEME

| Dotations de l'Etat en milliers d'euros | Exécution 2005 | | LFI 2006 | | PLF 2007 | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme n° 181 | 203 000 | 192 000 | 32 000 | 63 000 | | |
| Programme n° 189 | 29 423 | 29 423 | 28 423 | 28 423 | 28 544 | 28 544 |
| Programme n° 188 | 5 380 | 5 380 | 5 351 | 5 351 | 5 351 | 5 351 |
| Programme n° 134 | 40 400 | 41 300 | 30 522 | 33 007 | 32 000 | 33 000 |
| Programme n° 211 | | | | | 10 000 | 10 000 |
| Total crédits budgétaires | 278 203 | 268 103 | 96 296 | 129 781 | 75 895 | 76 895 |
| Taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel | | | 170 000 | 170 000 | 192 000 | 192 000 |
| Taxes Véhicules polluants | | | 15 000 | 15 000 | 15 000 | 15 000 |
| Total général | 278 203 | 268 103 | 281 296 | 314 781 | 282 895 | 283 895 |
| Dont fonctionnement | 61 468 | 61 468 | 64 050 | 64 050 | 65 404 | 65 404 |
| Dont intervention | 216 735 | 206 635 | 217 246 | 250 731 | 217 491 | 218 491 |

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

Par ailleurs, l'article 23 du projet de loi de finances rectificative pour 2006 prévoit d'instaurer une **taxe intérieure de consommation sur le charbon, les houilles et les lignites, dont le produit sera intégralement**

affecté à l'ADEME. Celle-ci, devrait, selon l'estimation du ministère des finances, rapporter **20 millions d'euros par an.**

Cette affectation est d'autant plus nécessaire qu'une subvention de 31 millions d'euros prévue en loi de finances pour 2006 ne lui a pas été versée. En outre, l'agence connaît un déficit de crédits de paiement évalué, en cumulé, à **70 millions d'euros en 2007.**

Votre rapporteur s'inquiète de cette situation d'endettement de l'ADEME et souhaite que le ministère affiche de façon transparente dans son projet annuel de performance, le déficit cumulé du ministère et de ses opérateurs, lié au décalage entre les autorisations d'engagement ouvertes par rapport aux crédits de paiements prévus.

C. L'IMPÉRATIF DE PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL

Votre rapporteur estime que la valeur ajoutée de l'analyse des crédits par la commission des affaires culturelles tient à **l'attention qu'elle porte au patrimoine naturel et vivant**, à ce qu'on peut appeler « l'environnement de surface ». Cette partie du rapport sera ainsi consacrée à l'étude du programme « Gestion des milieux et biodiversité », qui comprend les actions destinées à la protection du patrimoine naturel.

1. La stratégie nationale pour la diversité

La Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), lancée en septembre 2003 par le Gouvernement a pour objet :

- de contribuer à inverser l'érosion de la biodiversité d'ici 2010, en assurant la conservation de la diversité des gènes, des espèces, des milieux naturels, et le maintien ou la restauration de la trame écologique et du bon fonctionnement des écosystèmes ;

- et de valoriser les territoires par une gestion concertée et contractualisée du patrimoine naturel, comprenant en particulier la nature « ordinaire » et les grandes infrastructures écologiques (littoral, montagne, zones humides, cours d'eau, plaines agricoles, massifs forestiers, bocages et zones herbagères, bassins versant, lagons et récifs coralliens), dont sont tributaires le développement des collectivités, et la qualité et l'attractivité de leurs territoires.

Elle résulte de la prise de conscience de l'appauvrissement de la diversité biologique mondiale, qui s'accélère au point d'être considéré comme une menace globale d'égale importance à celle des changements climatiques¹.

¹ La SNB s'inscrit au demeurant dans le cadre de la Convention de Rio sur la diversité biologique (accord juridiquement contraignant), par laquelle les États signataires se sont engagés à maintenir l'équilibre écologique planétaire tout en soutenant le développement économique. Cette convention fixe trois objectifs principaux : la conservation de la diversité

De nombreuses avancées législatives de l'année 2006 sont à relier aux objectifs fixés par la SNB : les dispositions environnementales des décrets d'application de la loi relative au développement des territoires ruraux, celles des décrets d'application de la loi d'orientation agricole, les mesures fiscales pour la nature dans le projet de loi de finances pour 2006, ou encore la loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

Si de nombreux ministères sont concernés, celui de l'écologie l'est bien évidemment au premier chef. Il a notamment lancé l'un des plans sectoriels mis en œuvre dans le cadre de la SNB : le **plan d'action « patrimoine naturel »**, qui a pour objectif l'extension du réseau d'aires protégées, la protection des grandes infrastructures naturelles et la lutte contre la fragmentation des habitats, ainsi que le lancement de nouveaux plans de restauration et de sauvegarde des espèces les plus menacées.

FINANCEMENT DES ACTIONS PHARE DE LA SNB PAR LE MEDD¹

| Actions concernées | Crédits de paiement en 2006* (en millions d'euros) |
|--|--|
| Parcs nationaux : application de la loi et poursuite de la création de deux nouveaux parcs (Guyane, Réunion) | 2 |
| Réserves naturelles et biologiques dont création de la réserve naturelle « Terre australe et antarctique française » | 0,15 |
| Création de parcs marins | 0,6 |
| Natura 2000 : achèvement du réseau et gestion contractuelle | 22 |
| Protection du littoral | 7,4 |
| Inscription du lagon calédonien au Patrimoine mondial | 0,07 |
| Plans de restauration d'espèces menacées | 1 |
| Mise en place d'observatoires dont création du système d'information sur la nature et les paysages | 0,65 |
| Campagne de communication | 1,5 |
| Formation à la biodiversité et partenariats | 0,05 |
| TOTAL | 35,42 |

* Hors programme d'intervention territoriale de l'Etat

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

2. Les espaces réglementés

L'action n° 3 « développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages » du programme n° 185 a pour objet

biologique, l'utilisation durable de ses éléments constitutifs et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation de ses ressources génétiques à des fins commerciales ou autres.

¹ Les contributions du ministère à certaines actions inscrites dans d'autres plans sectoriels que le plan pour le patrimoine naturel ne figurent pas dans ce tableau.

l'amélioration de la protection des espèces, des écosystèmes et des paysages remarquables ou menacés **grâce au développement et à la mise en cohérence du réseau des espaces protégés par la voie réglementaire** (parcs nationaux, réserves naturelles et sites classés ou inscrits) qui **couvrent de l'ordre de 5 % du territoire terrestre français**.

Les crédits consacrés à cette action sont portés de **45,6 millions d'euros en 2006 (en autorisations d'engagement) à 64,9 millions d'euros en 2007**, en hausse de plus de 40 %.

a) Les parcs nationaux, priorité du Gouvernement

(1) La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins

La loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux traduisait une certaine conception française de la protection des espaces naturels exceptionnels : la sauvegarde des espèces et des écosystèmes, le tourisme culturel et l'exercice de sports de nature, objectifs communs des parcs nationaux dans le monde, devaient s'accompagner de la restauration et de la mise en valeur du tissu socio-économique avoisinant.

Une zone périphérique aux parcs nationaux a ainsi été dotée d'un programme de réalisations. Il s'agissait de réaffirmer la place de l'homme en tant qu'entité indissociable de ces espaces naturels exceptionnels.

En dépit de la réussite des sept parcs nationaux existants (voir carte ci-dessous) mis en place suite à la loi (de 1963 à 1989), la politique des parcs nationaux en France s'essouffait depuis de nombreuses années.

Le rapport n° 159 (2005-2006) de M. Jean Boyer, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, sur le projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, souligne ainsi que si la protection des espaces naturels a été réussie, les parcs ont connu les difficultés suivantes :

- la mise en valeur des zones périphériques est restée souvent lettre morte ;
- un sentiment d'expropriation a été ressenti très fortement par les populations locales, par ailleurs viscéralement attachées à la préservation de leur territoire ;
- la prolifération réglementaire a parfois été mal vécue ;
- et un sentiment de frustration de la part des élus s'est développé.

Reprenant le schéma proposé par le rapport de M. Jean-Pierre Giran, remis au Premier ministre en 2003, la **loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins** a tenté de remédier à ces difficultés en axant la réforme autour de 4 grands axes structurants :

- la **modernisation des outils juridiques** nécessaires à une action efficace des établissements publics des parcs nationaux, dans un contexte constitutionnel, politique (décentralisation), juridique et pénal (national et européen), social et culturel qui a beaucoup évolué depuis 1960 ;

- une forte attention aux **modes de gouvernance**, en cherchant un **nouvel équilibre entre le national et le local** et la formalisation d'un vrai « projet de territoire » partagé (au travers d'une charte à laquelle sont invitées à adhérer librement les communes autour du « cœur »), ainsi que plus de transparence et d'association du public dans les grandes prises de décision ;

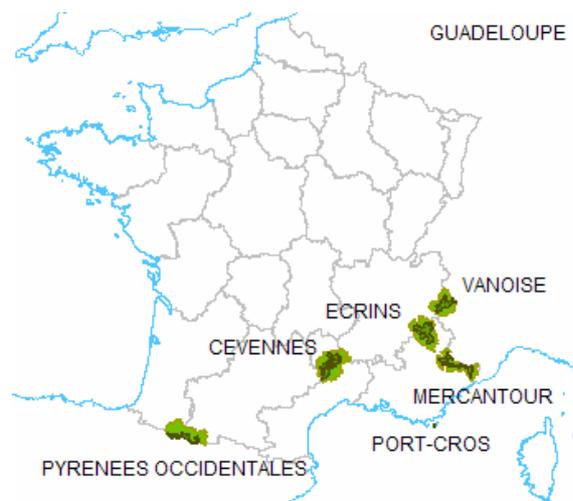
- une adaptation aux particularités du secteur marin, mais surtout de l'outre-mer français, où **sont en cours de création deux parcs nationaux** posant des problèmes différents de ceux des parcs existants : Hauts de la Réunion et la forêt tropicale humide de Guyane (avec la présence de populations vivant en forêt) ;

- la création d'un **établissement public « chapeau », dénommé Parcs nationaux de France**, fédérateur et prestataire de services pour les établissements publics des parcs nationaux qui restent autonomes, en vue de coordonner et renforcer leur visibilité nationale et internationale, ainsi que la qualité de leurs prestations.

Concrètement, le parc national est dorénavant **l'association d'un « cœur »** sur lequel l'État donne à l'établissement public du parc national tous les moyens juridiques nécessaires à un contrôle quasi-total des activités, **et d'une « aire d'adhésion »**, matérialisée par la libre décision des communes situées dans un périmètre défini au moment de la création du parc national, de mettre en œuvre un projet de territoire structuré autour de la protection du cœur, mais s'intéressant également au développement durable de leurs territoires.

Le 1^{er} janvier 2007, sera mis en place « Parcs nationaux de France », et au cours de l'année, les parcs nationaux de la Réunion et de la Guyane devront être créés. Parallèlement, les décrets de création des 7 parcs nationaux existants seront révisés afin que ceux-ci s'adaptent à la nouvelle loi.

LES PARCS NATURELS NATIONAUX



Source : ministère de l'écologie et du développement durable

(2) L'impact financier des mesures législatives

Le coût découlant de l'**extension des compétences des parcs existants et de leur champ d'action territorial est évalué à une quinzaine de millions d'euros par an**. Pour l'ensemble des sept parcs existants, le travail qui porte actuellement sur 370 000 hectares environ, pourra intégrer l'ensemble de l'aire optimale, soit plus de 900 000 hectares supplémentaires.

S'agissant des parcs nationaux de Guyane et de la Réunion, selon les hypothèses réalisées sur la base d'une montée en puissance progressive d'ici à 2009, **les besoins budgétaires seront alors de l'ordre de 8 millions d'euros chacun**.

L'établissement public « Parcs nationaux de France » va, quant à lui, bénéficier d'un redéploiement des moyens (mutualisation de certains services, projets communs).

MOYENS BUDGÉTAIRES ATTRIBUÉS AUX PARCS NATIONAUX

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|------------|----------------------------|---------------------|
| 2005 (LFI) | 33 937 000 € | 32 585 000 € |
| 2006 (LFI) | 35 213 253 € | 34 000 000 € |
| 2007 (PLF) | 49 117 000 € | 47 117 000 € |

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

Concernant les parcs naturels marins, la loi va permettre d'organiser une gestion concertée de l'espace classé, sans déposséder pour

autant l'État de ses prérogatives. **Elle donne le coup d'envoi à une disposition essentielle du Plan d'action pour la mer de la stratégie nationale pour la biodiversité** qui est la création d'une dizaine de parcs naturels marins d'ici à 2012. Cet objectif est jugé indispensable pour jeter les jalons d'un réseau d'aires marines protégées complet et cohérent. Il est envisagé la mise en place de 6 nouvelles missions (6 en cours en 2009) et la création de trois nouveaux parcs sur cette période, auxquels s'ajoute celui de la mer d'Iroise, dont le coût est estimé à 5,5 millions d'euros.

Les estimations budgétaires sur l'Agence des aires marines protégées et les parcs marins font état d'un besoin total de 19,5 millions d'euros en 2009.

MOYENS FINANCIERS DE L'AGENCE DES AIRES MARINES

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|----------|----------------------------|---------------------|
| PLF 2007 | 5 100 000 euros | 4 200 000 euros |

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

Les crédits consacrés aux parcs nationaux sont ainsi **en hausse de 38,6 %**.

S'il se félicite de cette augmentation de crédits, votre rapporteur souhaite que cette promotion de territoires sanctuarisés dans les parcs ne se fasse pas au détriment d'actions partenariales, souvent très efficaces dans la réalisation des objectifs de protection de l'environnement.

b) Les réserves naturelles dans une situation paradoxale

La France compte, au 1^{er} août 2006, 157 réserves naturelles, représentant **547 053 hectares**. 21 projets sont en cours d'instruction, après avis favorable du comité permanent du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) et décision de prise en compte par la ministre.

6 ou 7 projets sont suffisamment avancés pour que les décrets de création puissent être signés avant la fin de l'année 2006.

La gestion des réserves naturelles est plus souple que celle des parcs : elle est confiée à des organismes gestionnaires, de droit public ou de droit privé, qui emploient des personnels affectés à la surveillance, au respect de la réglementation, à l'entretien des milieux, aux études scientifiques. Chaque organisme recrute le personnel nécessaire dans la mesure des dotations qui lui sont attribuées par les services déconcentrés du ministère de l'écologie et du développement durable. Les directions régionales de l'environnement jouent un rôle de plus en plus important en matière de suivi, de contrôle technique et financier et de conseil aux gestionnaires des réserves. Elles proposent aux conférences administratives régionales la répartition des crédits affectés aux réserves nationales pour chaque région.

CRÉDITS DU MEDD ATTRIBUÉS AUX RÉSERVES NATURELLES

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|-----------------|----------------------------|---------------------|
| 2005 | 13 480 000 € | 13 370 000 € |
| LFI 2006 | 14 300 000 € | 13 800 000 € |
| PLF 2007 | 14 800 000 € | 14 300 000 € |

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

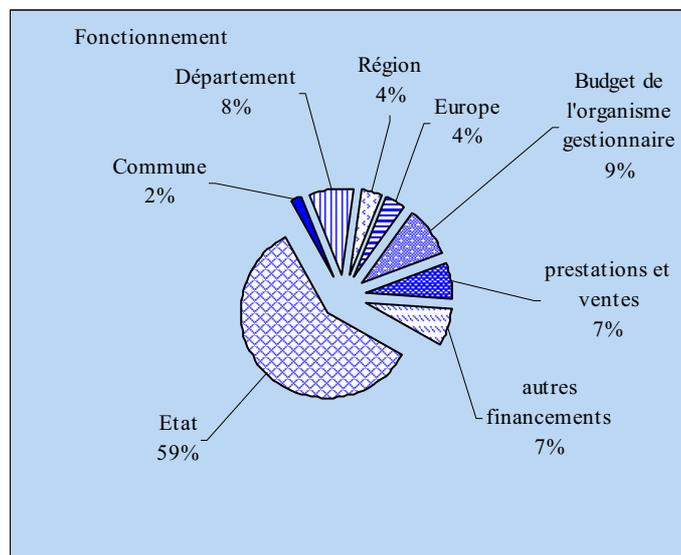
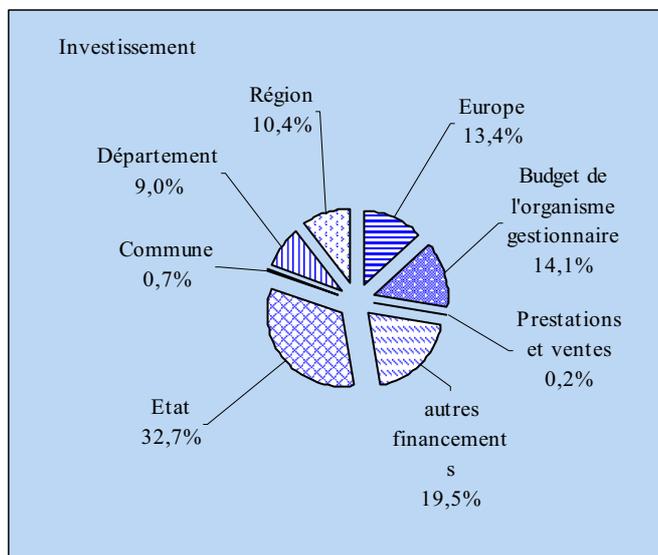
Le présent projet de loi de finances prévoit un soutien de la part du MEDD au budget des réserves de l'ordre de **14,8 millions d'euros**, afin de financer principalement les dépenses de fonctionnement nécessaires à la gestion écologique de ces espaces (salaires, équipements, matériels...) et aux études nécessaires pour la préservation et l'évaluation des plans de gestion, ainsi que le suivi du patrimoine biologique des réserves et les dépenses en matière de travaux de génie écologique, les équipements nécessaires à l'accueil du public (observatoires, passerelles, sentiers...) et exceptionnellement l'achat de terrains. Ce budget comprend également le soutien du ministère à la fédération nationale des gestionnaires de réserves (RNF - Réserves Naturelles de France) considéré comme opérateur principal du programme « gestion des milieux et biodiversité ».

Votre rapporteur estime, qu'au vu à la fois de l'augmentation du nombre de réserves et de l'extension de celles existantes, l'augmentation des crédits attribués aux réserves est insuffisante. C'est la raison pour laquelle il soutient l'amendement de Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial de la commission des finances, visant à augmenter de 500 000 euros la dotation aux réserves.

La réserve naturelle est un outil juridique à la fois souple et efficace. Or, à un moment où les crédits des parcs naturels augmentent de 38 % et ceux du programme « Gestion des milieux et biodiversité » de plus de 20 %, il paraît étrange que les réserves, dont les crédits ont été gelés à plusieurs reprises, ne bénéficient pas de ressources complémentaires. Il lui semble utile de rappeler que c'est l'Etat qui décide de la création de réserves : **rien ne l'oblige donc à créer des réserves s'il ne souhaite pas attribuer plus de crédits à cette politique.** Signalons au demeurant que la performance telle que l'indicateur 3.1 (coût annuel pour le ministère de l'hectare d'espace protégé) peut la représenter, est déjà très élevée (et même supérieure à l'objectif cible proposé par le ministère...).

Cela est d'autant plus problématique que les collectivités territoriales, déjà fortement impliquées dans le financement des réserves nationales, seront amenées à devoir augmenter leur contribution.

FINANCEMENT DES RÉSERVES EN 2005



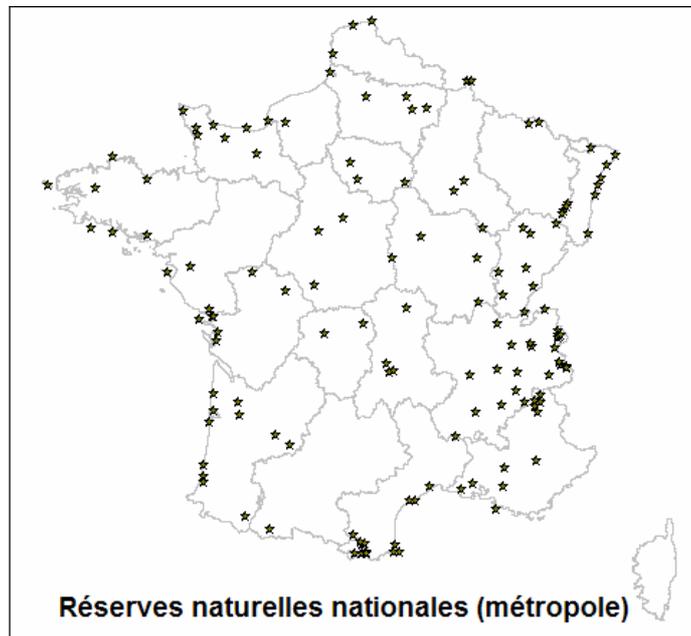
Source : ministère de l'écologie et du développement durable

La question sous-jacente à ce débat est celle des objectifs que l'Etat se fixe en matière de création de réserves. Selon le ministère, « *en relation avec la Stratégie nationale pour la biodiversité et son plan d'action pour le patrimoine naturel, les priorités sont désormais données aux espaces : hébergeant des espèces protégées (listes nationales) ne figurant pas encore dans le réseau des aires protégées de façon réglementaire, et contenant des habitats prioritaires au sens de la directive européenne ne figurant pas encore dans le réseau des aires protégées réglementairement.* »

Le choix des nouvelles réserves reposerait sur les inventaires scientifiques réalisés (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique, et zones importantes pour la conservation des oiseaux) et tient compte des engagements pris par la France au niveau international (directives « oiseaux » et « habitats-faune-flore », convention de Ramsar...). Aucun objectif cible n'a cependant été fixé en matière de création de réserve.

Votre rapporteur souhaiterait que soit mis en place un plan prospectif établissant l'orientation que l'Etat entend donner à sa politique de création de réserves naturelles nationales.

RÉPARTITION DES RÉSERVES NATURELLES NATIONALES EN FRANCE



Source : ministère de l'écologie et du développement durable

c) Les opérations grands sites et les sites classés et inscrits

Le ministère de l'écologie et du développement durable intervient également dans la protection du patrimoine à travers les **opérations « grands site »**, qui constituent un **outil de réhabilitation de sites classés particulièrement prestigieux**, surfréquentés et dégradés. Cette politique repose sur une **démarche partenariale de projet**, pour une gestion intégrée d'un territoire, le « grand site ». Les grands sites totalisent plus de 25 millions de visiteurs chaque année sur environ 540 000 hectares, tant en métropole que dans les départements d'outre-mer.

1,8 million d'euros ont été inscrits dans le présent projet de loi de finances afin de poursuivre cette politique partenariale, qui porte ses fruits, en restaurant l'image des sites naturels français les plus visités.

Les **4 751 sites inscrits** et **2 626 sites classés** représentent respectivement 1 621 600 et 817 000 hectares. Les dépenses d'intervention du ministère, pour un montant de 920 000 euros en autorisations d'engagement et 2 049 430 euros en crédits de paiement se composent essentiellement de subventions pour travaux effectués par les collectivités territoriales, et, dans une moindre mesure, par les propriétaires aux fins de restauration de sites.

d'une **gestion contractuelle et volontaire des sites Natura 2000** et renforce la participation des acteurs locaux dans la définition des mesures de gestion des sites, ce dont votre rapporteur se réjouit.

Elle développe en outre de nouveaux outils propres à mobiliser un nombre accru de propriétaires et d'exploitants : charte Natura 2000, exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Le **document d'objectif (DOCOB)**, élaboré pour chaque site Natura 2000, permet aux acteurs locaux d'identifier et de choisir ensemble les règles d'encadrement et de soutien pour des activités humaines, spécifiques à la préservation de la biodiversité. Pour réussir la gestion des sites et conserver les qualités qui ont conduit à les désigner, les propriétaires et gestionnaires doivent être impliqués individuellement : pour ce faire, ils **peuvent bénéficier de contrats Natura 2000 leur accordant une juste rémunération pour les prestations et pour les services rendus** à la collectivité, au-delà des bonnes pratiques habituelles.

CRÉDITS ATTRIBUÉS PAR L'ÉTAT AU RÉSEAU NATURA 2000

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|-----------------------------|----------------------------|---------------------|
| LFI 2005 | 25 428 000 € | 19 780 000 € |
| LFI 2006 | 35 900 000 € | 25 000 000 € |
| Dont transfert PITE* | 3 591 750 € | 2 979 000 € |
| PLF 2007 | 36 900 000 € | 32 400 000 € |
| Dont transfert PITE* | 3 100 000 € | 3 130 000 € |

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

* Programme des interventions territoriales de l'État

La hausse des crédits s'expliquait en 2006 par la nécessité pour la France de **mettre en oeuvre rapidement les procédures de désignation les sites Natura 2000**, conformément à ses engagements européens, sous peine de se voir appliquer des sanctions financières très lourdes exposées dans le rapport d'audit sur le réseau Natura 2000, commandé par le ministre du budget¹. En 2007, les sommes consacrées au réseau Natura 2000, en forte augmentation, ont pour objet la **mise en place rapide des documents d'objectifs**.

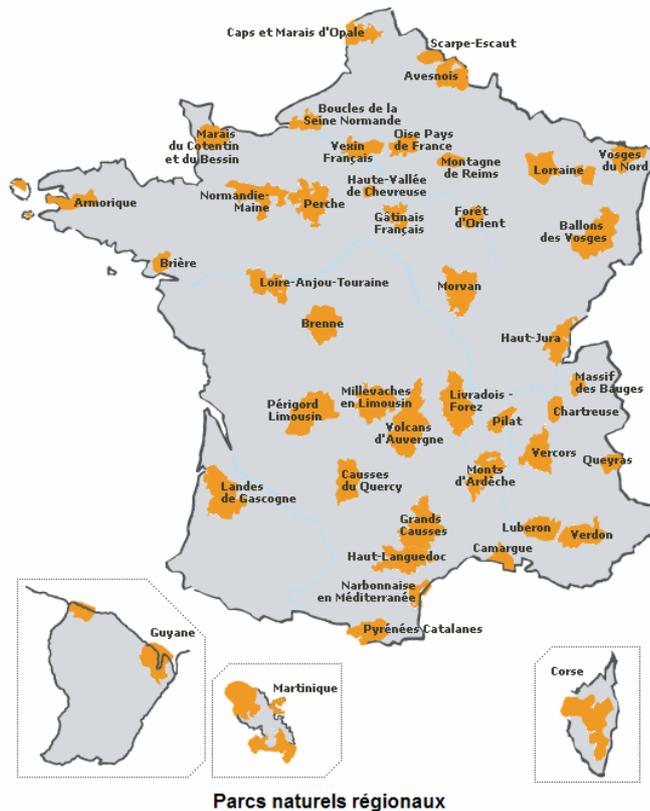
b) Les parcs naturels régionaux

Les parcs naturels régionaux (PNR) sont aujourd'hui au nombre de 44 et couvrent **7,1 millions d'hectares**, soit 13% du territoire métropolitain. Ils intéressent 22 régions, 68 départements, plus de 3 700 communes et 3 000 000 d'habitants.

¹ Mission d'audit de modernisation, rapport sur Natura 2000, janvier 2006.

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

LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX



Source : ministère de l'écologie et du développement durable

Les parcs naturels régionaux constituent une politique partenariale, articulée de façon originale entre la région, **initiatrice et maître d'ouvrage des PNR et les communes et les départements, fortement engagés dans leur mise en œuvre**. L'État local est partenaire du projet et l'État central en est garant de la cohérence *via* l'attribution de la marque « parc naturel régional ». La liberté laissée aux collectivités sur l'initiative du projet et le contenu de la charte est l'une des raisons du succès de la formule et du nombre de projets engagés.

Le budget de fonctionnement moyen d'un PNR est de l'ordre de 2,1 millions d'euros par an, les ressources étant réparties comme suit :

| | |
|---|-------------|
| Régions | 30 % |
| Autres collectivités (départements, communes) | 30 % |
| Etat | 12 % |
| Crédits européens | 13 % |
| Ressources propres ou opérations spécifiques | 15 % |

Les 12 % de financements figurant dans le tableau ci-dessus se décomposent en :

- 6 % correspondent à la dotation spécifiquement fournie aux PNR par le MEDD pour contribuer à leur fonctionnement (programme n° 153 « Gestion des milieux et biodiversité ») ;

- 6 % de dotations diverses fournies par le MEDD ou d'autres ministères en contrepartie de la mise en œuvre par le PNR de certaines politiques publiques pour lesquelles le PNR a été désigné comme opérateur.

c) La protection du littoral

Créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) est un établissement public à caractère administratif qui a reçu mission de **protéger par la maîtrise foncière le littoral français**, tant métropolitain que d'outre-mer. Son aire de compétence recouvre les cantons côtiers ainsi que les communes riveraines des lacs de plus de 1000 hectares.

La loi relative au développement des territoires ruraux a modifié la procédure d'extension de la zone de compétence du Conservatoire, lui permettant notamment de traiter les zones humides dans les départements côtiers.

La gestion des sites est confiée par convention aux collectivités territoriales (avec une priorité accordée aux communes), aux associations, aux fondations et aux établissements publics. Elle concerne l'entretien, l'animation et l'accueil sur les terrains. Sa charge financière est assumée par le gestionnaire, aidé fréquemment par les conseils généraux concernés (grâce notamment à la taxe départementale des espaces naturels sensibles).

L'objectif de la maîtrise foncière du tiers « naturel » est la base du contrat d'objectifs liant l'établissement et l'Etat pour les années 2006 à 2008, signé le 28 juillet 2006, et qui porte également sur une meilleure maîtrise par le Conservatoire de ses missions de propriétaire foncier, à savoir notamment la réalisation des travaux nécessaires de restauration des sites et d'aménagement pour l'accueil du public, ainsi que le développement de l'ingénierie de gestion.

CRÉDITS AFFECTÉS PAR LE MEDD AU CONSERVATOIRE DU LITTORAL

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|---------------------------------|--|--|
| | INVESTISSEMENTS | |
| PLF 2007 | 0€ (apports 100 % taxe de francisation) | 0€ (apports 100 % taxe de francisation) |
| LFI 2006 | 0€ (apports 80 % taxe de francisation) | 0€ (apports 80 % taxe de francisation) |
| LFR 2004 et LFI 2005 | 20 855 000 € | 19 150 000 € |
| | FONCTIONNEMENT | |
| PLF 2007 | 0€ (apports 100 % taxe de francisation) | 0€ (apports 100 % taxe de francisation) |
| LFI 2006 | 0€ (apports 80 % taxe de francisation) (+ 150 000 € en réserve parlementaire) | 0€ (apports 80 % taxe de francisation) (+ 150 000 € en réserve parlementaire) |
| LFI 2005 | 7 400 000 € (+ 300 000 € en réserve parlementaire) | 7 400 000 € (+ 300 000 € en réserve parlementaire) |

En 2006, 80 % du **droit de francisation et de navigation** prévu à l'article 223 du code des douanes, avaient été affectés au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, se substituant ainsi à la subvention du ministère. Mais la réforme de l'assiette de ce droit, introduite par l'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2005 a réduit le produit attendu de la taxe, ce qui a conduit le ministère à dégeler, en 2006, **2,3 millions d'euros de crédits en faveur du Conservatoire**.

L'article 25 du projet de loi de finances pour 2007 a pour objet **d'affecter l'ensemble du droit de francisation et de navigation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)**, afin de répondre à **l'objectif de pérennisation des crédits du Conservatoire**, rappelé par le Président de la République lors de la célébration du 30ème anniversaire du Conservatoire et de **remédier définitivement au problème né de la modification de l'assiette de la taxe**, qui a par ailleurs été mal calibrée, notamment pour certains propriétaires de bateaux de plaisance qui ont vu leur taxe doubler !

Un amendement au présent projet de loi de finances, qui prévoit que **l'affectation du droit de francisation et de navigation au Conservatoire est limitée à l'année 2007**, a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Michel Bouvard. Le Sénat, dans sa grande sagesse, a cependant adopté l'amendement que votre rapporteur a déposé en son nom sur l'article 25, tendant à revenir à la rédaction initiale du projet de loi.

4. Des indicateurs de performance peu performants

Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de l'indicateur utilisé pour les réserves naturelles : le coût annuel pour le ministère de l'hectare de réserves naturelles nationales n'est ainsi estimé que pour les réserves de métropole et n'inclut pas les hectares situés dans les zones maritimes, qui ont pourtant un coût pour les gestionnaires de réserves.

II. COMMENT CONCILIER PROTECTION DU PAYSAGE ET DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE ÉOLIENNE ?

L'indicateur « couverture du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) » qui précise le pourcentage de SAGE approuvés, ramené au nombre de SAGE qu'il était prévu d'approuver, ne semble pas, par ailleurs, d'être d'un grand intérêt...

La perception croissante du risque que constitue la perspective d'un réchauffement climatique a conduit la communauté internationale à adopter des conventions par lesquelles les Etats signataires s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, tenus pour les principaux responsables de ce phénomène.

Les engagements pris par les Etats avec la convention « Climat » de 1992, puis avec l'accord de Kyoto de 1997, la traduction qu'ils ont trouvée dans la directive européenne Quotas et dans les législations nationales ont ouvert de larges perspectives aux énergies renouvelables qui, présentent le triple avantage de garantir une large indépendance dans l'approvisionnement énergétique, de respecter l'atmosphère et de ne pas générer, comme l'énergie nucléaire, des déchets dont le traitement ou l'enfouissement sont délicats.

Les énergies renouvelables ne présentent pas actuellement, en France, le même potentiel de développement. L'hydroélectricité déjà largement exploitée dans les Alpes, les Pyrénées et le Centre, fournit actuellement 14 % de la consommation intérieure brute. Elle constitue, de très loin, la première source d'énergie renouvelable, mais ne présente pas de potentiel de développement très significatif, dans la mesure où les sites les plus favorables sont déjà exploités.

La plupart des autres sources d'énergie renouvelables, qu'il s'agisse de la biomasse, du géothermique ou de l'énergie solaire, n'apportent encore qu'une contribution très marginale, et les technologies qui permettraient une exploitation plus étendue, ne devraient, d'après une opinion assez largement répandue, pas arriver à maturité avant 2015.

Ces considérations ont conduit les autorités françaises, dans le cadre de la programmation pluriannuelle des investissements de production électrique couvrant les dix prochaines années, à considérer qu'il n'y avait pas « *d'ici 2015, en France, d'autres choix que l'éolien pour un développement significatif des énergies renouvelables dans la production électrique* ».

Certes, ce choix continue d'alimenter les débats entre les partisans et les adversaires de l'éolien.

Pour les premiers, l'éolien constitue un apport non négligeable en terme de diversification des sources d'énergie, même si sa production ne saurait, évidemment, rivaliser avec celle du nucléaire. L'importance du gisement éolien français, évalué à 20 Gigawatts, le triple régime des vents qui permet en France, contrairement à l'Allemagne de compenser les aléas de la météo, enfin, la gratuité et la propreté de sa source, le vent, en font une source d'énergie électrique dont il serait très dommage de se priver.

Les autres insistent sur le fait que la production française d'électricité repose pour l'essentiel sur le nucléaire et l'hydraulique, et qu'elle n'est donc pas productrice d'effet de serre. Ils rappellent que la France est d'ailleurs le 3^e plus faible émetteur de rejet de CO₂ par habitant, parmi les pays industrialisés, et que les marges de réduction de ces émissions sont limitées.

Ils soulignent le caractère intermittent et variable de la production éolienne et les tensions qu'elles peuvent générer sur les réseaux électriques : les éoliennes ne commencent à produire de l'électricité qu'avec un vent de 15 km/h, atteignent leur puissance maximale avec un vent de 50 km/h, et doivent être mises en drapeau lorsque le vent atteint les 100 km/h.

Votre rapporteur n'entrera pas ici dans ce débat de politique énergétique qui ne relève pas des compétences de la commission des affaires culturelles, même s'il s'interroge, à titre personnel, sur la pertinence d'un choix aussi unilatéral en faveur de l'éolien.

Sans doute conviendra-t-il de rester attentif aux évolutions technologiques qui sont susceptibles d'accélérer la maturation des autres sources d'énergie renouvelables, et de ne pas nous interdire les rééquilibrages qui nous paraîtront opportuns.

Sans contester, par principe, le développement de l'éolien, votre rapporteur s'attachera dans le présent avis à examiner comment concilier au mieux les différents aspects de la protection de l'écologie, considérant que la lutte contre l'effet de serre ne doit pas se faire au détriment du paysage et du cadre de vie, en un mot, de ce qu'il appelle l'écologie de surface, et qui a aussi sa légitimité.

A. UNE ÉNERGIE POUSSÉE PAR UN VENT POLITIQUE PORTEUR

La politique énergétique française va favoriser dans les deux prochaines années un fort développement de l'énergie éolienne, soutenu par des dispositifs tarifaires et fiscaux fortement incitatifs.

Or, cette montée en puissance des parcs éoliens se traduira par un changement d'échelle de leur nombre et de leur dimension qui peuvent susciter des réactions de rejet si leur intégration dans le paysage et dans le cadre de vie ne sont pas convenablement assurées.

1. Une politique dans le sens du vent

a) Les objectifs de la politique énergétique : un décuplement de l'éolien

La politique française en faveur de l'éolien s'inscrit dans le cadre des engagements souscrits par l'Union européenne à Kyoto.

Ces engagements portent à la fois sur la consommation globale d'énergie (transports compris) et sur la production électrique.

Sur le plan de la **consommation globale d'énergie**, la France s'est engagée à stabiliser ses émissions de carbone par rapport à 1990 dans le cadre d'une réduction de 8 % des émissions européennes¹. Cet objectif de stabilité représente en réalité une baisse d'environ 20 % par rapport à l'évolution tendancielle de la consommation.

En matière de **production électrique**, la directive 2001/77 assigne à chaque pays un objectif quant à la proportion de cette production intérieure qui doit être **d'origine renouvelable**.

Pour la France, cette proportion a été fixée à **21 % à l'horizon 2010**.

La loi de programme du 13 juillet 2005 a repris cet objectif, en proposant de faire passer cette proportion du niveau de 14 % atteint en 2005, au niveau de 21 % en 2010.

L'arrêté du 7 juillet relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité a décliné ensuite la contribution qu'apporteraient à cet objectif les **différentes sources d'énergies renouvelables**.

Les objectifs assignés au biogaz, à la biomasse, aux déchets ménagers, à la géothermie, à l'hydraulique et au solaire photovoltaïque sont modestes, de l'ordre de quelques centaines de mégawatts à l'horizon 2010, et de, tout au plus, 2 000 mégawatts à l'horizon 2015.

¹ PPI Rapport au Parlement, p. 20.

Les **objectifs assignés à l'éolien** sont en revanche beaucoup plus ambitieux, puisqu'ils sont de **13 500 mégawatts pour 2010**, et de **17 000 mégawatts pour 2015**.

Ces objectifs sont au demeurant supérieurs à ceux qui sont assignés aux sources d'énergie primaire non renouvelable : 3 000 mégawatts à l'horizon 2015 pour le gaz naturel et le pétrole, 2 000 pour l'hydraulique et 1 600 pour le nucléaire.

L'énergie éolienne constituera donc, dans les dix prochaines années, celle dont le développement sera le plus dynamique, en termes absolus.

Elle le sera également en termes relatifs, et la comparaison des objectifs assignés à la puissance actuelle du parc éolien français, estimée à 1 300 mégawatts, donne une idée de la rapidité de la progression attendue.

Les représentants de l'ADEME, qu'a rencontrés votre rapporteur, ont estimé que l'objectif de 13 000 mégawatts qui suppose une multiplication par dix de la puissance du parc éolien par rapport à 2005 est sans doute optimiste, mais un objectif intermédiaire n'en constituerait pas moins une forte progression.

b) Les leviers d'un développement rapide de l'éolien

La promotion du développement de l'éolien sera assurée par la conjonction de trois paramètres : l'action des autorités administratives, la fixation d'un prix de rachat attractif et la fiscalité locale.

• Une incitation des services de l'Etat

La circulaire du 19 juin 2006 adressée par le ministre de l'écologie et le ministre délégué à l'industrie aux préfets incite fortement ces derniers à favoriser le développement rapide de l'éolien.

Dans un style très volontariste, elle rappelle par exemple, que « *l'énergie éolienne, dispose, en France, et à brève échéance, d'un fort potentiel de développement* », ajoutant que, « *un cap a été franchi* » et qu'il « *faut maintenant consolider cette dynamique en poursuivant la croissance dans un cadre favorisant la bonne insertion locale des projets* ».

Elle incite les préfets à inviter rapidement les maires à engager à l'échelle intercommunale une dynamique territoriale... pour favoriser l'instruction rapide de propositions de zones de développement de l'éolien.

• Des tarifs de rachat attractifs

La loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité oblige EDF et les distributeurs non nationalisés à acheter à un tarif déterminé l'électricité produite par des installations utilisant des énergies renouvelables, et notamment les éoliennes, dans certains cas déterminés.

Ce tarif a été fixé par un premier arrêté du 8 juin 2001, à un tarif de 8,38 centimes le kilowatt/heure pendant une durée de 5 ans au-delà de laquelle s'applique un tarif dégressif prenant en compte la plus ou moins grande rentabilité de l'installation. Il a été révisé en 2006, et sa dégressivité a été réduite, de façon à ne pas cantonner l'éolien aux sites les plus ventés, et notamment aux lignes de crête, où leur exposition, mais aussi leur visibilité est maximale, mais à favoriser leur implantation, sur des sites moins ventés et peut être moins visibles, avec le risque cependant d'encourager une dissémination sur des territoires moins adaptés.

Ce tarif de rachat calculé pour être attractif et encourager les investissements a été critiqué par la Commission de régulation de l'énergie. Il l'est aussi par les associations hostiles aux éoliennes qui le jugent exagérément attractif.

Il n'est cependant pas jugé anormal par EDF à qui ce tarif de rachat est cependant imposé, mais qui s'est, il est vrai, dotée à son tour d'une filiale « EDF Energie nouvelle » qui ambitionne d'être leader sur le marché français du développement de la capacité éolienne, avec plus de 15 % de la part de marché.

- **Une ressource fiscale attractive pour les communes**

La **taxe professionnelle** est la retombée économique et financière la plus importante pour la ou les communes concernées.

Son montant varie avec le taux local d'imposition, mais un document réalisé par l'ADEME en 2003 évalue à **15 000 euros** par an le produit fiscal que peut générer une **éolienne de 1 mégawatt**, c'est-à-dire une éolienne de taille moyenne.

2. Un changement d'échelle

Ce développement accéléré de l'éolien risque de se traduire par une multiplication du nombre des éoliennes et du parc d'éoliennes sur le territoire national. Le nouveau tarif de rachat obligatoire encouragera en outre l'implantation d'éoliennes même sur des territoires moins exposés au vent et donc moins rentables.

L'amorce de ce mouvement peut être résumée en quelques chiffres.

D'après une étude de l'ADEME¹, le rythme d'installation du parc éolien a progressé rapidement. Celui-ci qui ne représentait que 60 mégawatts en 2000, atteignait déjà 390 mégawatts à la fin 2004 et 757 mégawatts à la fin 2005. Sur la période 2000/2005, les taux de croissance annuels moyens ont été de 66 %.

¹ Bernard Chabot, Laurent Buquet « Le développement de l'énergie éolienne en France en 2005 ».

Une étude du syndicat des énergies renouvelables évalue à 1 350 mégawatts la puissance installée en France au 18 octobre 2006, représentant un millier d'éoliennes. Elle estime qu'au premier semestre 2007, compte tenu du progrès en cours, le parc pourrait atteindre les 2 000 mégawatts. Elle recense en outre un cumul de projets à différents stades de développement de près de 20 000 mégawatts, dont la moitié pourraient être opérationnels en 2010.

Que l'on s'appuie sur ces chiffres, ou sur les objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements – 13 500 mégawatts en 2010 et 17 000 en 2015 – on peut s'attendre à un **décuplement du parc des éoliennes** dans les cinq ou dix prochaines années.

Cette progression se traduira à la fois par une **augmentation du nombre** des éoliennes et par une **augmentation de leur puissance unitaire**, et donc de leur taille. Cette puissance unitaire qui tournait encore en moyenne autour de 1 mégawatt par machine en 2004, est montée à 1,5 mégawatt en 2005, traduisant un alignement sur les standards européens actuels.

A titre d'illustration, une éolienne de 64 700 kw culmine à 80 mètres, mais une éolienne de 2,5 mégawatts peut aller jusqu'à 150 mètres.

Cette évolution rendra inévitablement les éoliennes beaucoup plus présentes et beaucoup plus visibles dans le paysage français. Si rien n'est fait pour garantir leur insertion harmonieuse, leur multiplication pourrait entraîner des phénomènes de saturation et de rejet.

B. UN ENCADREMENT À AMÉLIORER

Le développement de l'énergie éolienne est actuellement encadré par toute une série de textes législatifs, réglementaires ou incitatifs qui tendent à éviter une implantation anarchique des installations sur l'ensemble du territoire, avec les risques de mitage du paysage qui y sont liés.

Si ces textes constituaient un encadrement suffisant pour canaliser les débuts plutôt timides de l'énergie éolienne, ils risquent cependant de s'avérer insuffisants pour faire face aux développements rapides qui sont attendus et programmés.

Votre rapporteur souhaite donc attirer l'attention des pouvoirs publics sur les améliorations et les compléments qu'il convient de leur apporter.

1. Des contraintes réglementaires faibles

Contrairement aux installations industrielles qui sont assujetties à une réglementation particulière, les éoliennes et leurs regroupements ne sont pas soumises à des contraintes réglementaires particulièrement exigeantes.

a) *Les dispositions du code de l'urbanisme*

Le code de l'environnement dispose :

- que l'implantation d'une éolienne d'une hauteur supérieure ou égale à 12 mètres est subordonnée à l'obtention d'un **permis de construire** (article L. 553-1) ;

- que l'implantation d'une ou plusieurs installations dont la hauteur de mât dépasse 50 mètres est subordonnée à la réalisation préalable d'une **étude d'impact et d'une enquête publique** (article L. 553-2) ;

- que les projets d'implantation qui ne sont pas subordonnés à la réalisation d'une étude d'impact doivent faire l'objet d'une notice d'impact.

• **Prendre en compte la protection des paysages et des sites**

Dans le domaine de la production d'électricité, hors le cas des installations destinées à l'autoconsommation, le permis de construire est délivré par le préfet.

Il paraît indispensable à votre rapporteur que le préfet s'entoure des avis permettant de s'assurer que le projet envisagé conjugue les différents enjeux en cause : développement de l'énergie éolienne **et** protection des sites et paysages.

A cet égard, et compte tenu des développements que devraient connaître les projets éoliens dans un proche avenir, il paraît indispensable d'équilibrer les points de vue des différentes administrations concernées, et que, à côté des services du ministère de l'équipement, les services déconcentrés du ministère de la culture (les services départementaux de l'architecture et du patrimoine –SDAP) et ceux ministère de l'écologie et du développement durable (directions régionales de l'environnement) soient également consultés, ainsi que les commissions départementales de la nature, des paysages et des sites.

• **Prendre en compte les nuisances sonores**

Dans une étude récente, l'Académie de médecine a jugé insuffisant cet encadrement réglementaire. Elle a déploré, notamment, que « *ces engins électromécaniques manifestement bruyants n'aient pas été considérés d'emblée comme des établissements industriels* » par la loi du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat ». Elle relève que l'étude d'impact ne tient pas compte de la spécificité du bruit de ces machines qui continuent en ce domaine, à relever de la simple réglementation des bruits de voisinage définis aux articles R. 1336-8 et R. 1336-9 du code de la santé publique, si bien que les procédures administratives n'imposent pas d'éloignement minimal des habitations.

Elle estime que, pour les éoliennes, une distance minimum de sécurité acoustique devrait être définie, même si cette distance devrait être propre à chaque implantation, car cette mesure est seule capable d'éviter toute nuisance.

Elle s'étonne que « *ce paramètre de bon sens ait été jusqu'ici ignoré, au point qu'actuellement ni les installateurs, ni les pouvoirs publics, ne peuvent fournir de statistiques indiquant pour chaque éolienne (ou parc d'éoliennes) privée ou publique, la distance séparant chaque engin de l'habitation la plus proche* ».

Constatant que les éoliennes peuvent comporter de vrais risques liés à l'éventualité d'un traumatisme sonore chronique, elle recommande, à titre conservatoire, que soit suspendue la construction des éoliennes d'une puissance supérieure à 2,5 mégawatts situées à moins de **1 500 mètres des habitations**.

Cette mesure conservatoire paraît de bon sens dans les zones rurales où le bruit ambiant est plus limité.

Votre commission souhaite que la véritable nature industrielle des éoliennes soit à l'avenir mieux reconnue et que leur implantation soit soumise à une réglementation spécifique tenant compte des nuisances sonores très particulières qu'elles induisent.

b) Des installations de nature industrielle

Votre rapporteur juge particulièrement inappropriée la notion de « *ferme éolienne* ». Cette expression, qui est la traduction littérale de l'expression anglaise « *wind farm* », renvoie à une représentation pastorale inadaptée. Certes, il s'agit d'une activité économique du secteur primaire et le vent est une ressource naturelle. Mais il est évident que l'énergie éolienne et son exploitation relèvent d'une activité industrielle, et non agricole.

Les expressions de « centrale éolienne » ou d'« usine éolienne » paraissent à ce titre mieux rendre compte de la réalité de ces installations, dont il faut rappeler ici les caractéristiques.

Les principaux constituants d'une éolienne sont :

- des fondations pouvant dépasser 100 mètres cubes ;
- une tour, métallique le plus souvent, soit tubulaire, soit treillis. A sa base, à l'intérieur on peut trouver le système de transformation électrique et une échelle pour accéder au sommet ;
- un rotor composé de l'ensemble des pales. Celles-ci sont habituellement au nombre de trois (système tripale). Parfois, l'éolienne n'en comprend que deux (système bipale) ;
- une nacelle abritant le cœur de l'éolienne, notamment la génératrice électrique, le multiplicateur, le système de frein...

DIMENSIONS ET POIDS DE 2 TYPES D'ÉOLIENNES

| | Modèle 600-700 kW | Modèle 2-2,5MW |
|---|-------------------|------------------|
| Longueur d'une pale | 22 à 25 mètres | 40 mètres |
| Hauteur de la tour | 40 à 55 mètres | 60 à 110 mètres |
| Point culminant | 62 et 80 mètres | 100 à 150 mètres |
| Poids d'une pale | 2,5 tonnes | 9 tonnes |
| Poids de la nacelle (sans rotor) | 20 tonnes | 60 tonnes |
| Poids de la tour | 30 tonnes | 100 à 220 tonnes |
| Poids total | 60 tonnes | 200 à 300 tonnes |

Source ADEME : Guide du développement du parc éolien

Ces caractéristiques imposent de rigoureuses contraintes dans la configuration des routes d'accès et des pistes de desserte pour le passage des semi-remorques et des engins de levage.

Les plus fortes concernent les pales de 40 ou 50 mètres qui déterminent le rayon minimal de courbure de la voie d'accès. Il faut en effet relever que les pales sont fabriquées en usine en une seule pièce. En outre, le poids de la nacelle rend délicat le gravisement des secteurs pentus. A titre d'exemple, le montage du parc éolien de Sallèles-Limousin, dans l'Aude a demandé l'emploi d'une grue de 400 tonnes pour le levage des 50 tonnes de chaque nacelle.

Compte tenu de la dimension de ces chantiers, et des dépenses que peut représenter, a contrario, le **démontage d'une éolienne**, votre rapporteur juge indispensable d'encadrer celles-ci par certaines **garanties juridiques**.

Certes, l'article L. 553-3 du code de l'environnement rend l'exploitant d'une éolienne responsable de son démantèlement et de la remise en état du site à la fin d'exploitation. Il l'invite à constituer les garanties financières nécessaires à cette fin.

Votre rapporteur s'étonne que le décret en Conseil d'Etat qui devait déterminer les conditions de constitution de ces garanties financières n'ait toujours pas été adopté.

Il invite instamment les pouvoirs publics à remédier rapidement à cette lacune. La constitution de ces garanties financières présenterait le double avantage d'éviter l'apparition, comme en Espagne, de sites d'éoliennes abandonnées, et de mieux s'assurer de l'assise financière de leurs promoteurs.

2. Du bon usage des mécanismes incitatifs

Assurer une implantation des éoliennes plus respectueuse des paysages et du cadre de vie ne relève pas seulement de quelques améliorations

ponctuelles des règles d'urbanisme. Cette exigence doit également être prise en compte par les mécanismes incitatifs – tarifs de rachat et fiscalité locale – qui jouent un rôle déterminant dans la localisation des centrales éoliennes.

a) Les zones de développement de l'éolien

La loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique a récemment modifié, dans un sens favorable au paysage, le dispositif relatif à **l'obligation d'achat** par EDF de l'électricité d'origine éolienne.

Le bénéfice de cette obligation d'achat à un tarif administré est subordonné, pour les installations éoliennes, à certaines conditions.

Dans le dispositif initial institué par l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, le bénéfice de ce tarif était réservé aux sites de production inférieurs à **un seuil fixé à 12 mégawatts** et respectant une distance minimale avec le site le plus proche.

Ces dispositions qui encourageaient la multiplication et la dissémination des petites unités de production faisaient courir le risque aux paysages d'un mitage regrettable.

On doit se réjouir que le législateur lui ait substitué, avec la loi du 13 juillet 2005, un dispositif incontestablement mieux adapté.

Celui-ci ne repose plus sur la fixation d'un seuil, mais sur la création de **zones de développement de l'éolien (ZDE)**. Seules les éoliennes implantées dans le périmètre d'une de ces zones pourront à l'avenir bénéficier de l'obligation d'achat à un tarif garanti.

Ces zones sont définies par le préfet du département en fonction de trois critères : leur potentiel éolien, les possibilités de raccordement aux réseaux électriques, et la protection des paysages, des monuments historiques, et des sites remarquables ou protégés.

Elles sont proposées par la ou les communes dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé, ou par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve de l'accord de la ou des communes membres dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre proposé.

La proposition des zones de développement de l'éolien doit en préciser le périmètre et définir la puissance maximale et minimale des installations éoliennes existantes et futures, susceptibles de bénéficier de l'obligation d'achat.

Votre commission salue l'avancée que constitue la notion de zones de développement de l'éolien pour la prise en compte des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables.

Elle souhaite que les préfets attachent au critère qui se rapporte à leur protection au moins autant d'attention qu'aux deux autres critères purement techniques du raccordement et du potentiel éolien.

Elle considère que même si le dossier de création d'une ZDE est instruit, au nom du préfet, par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), il est indispensable que les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) y soient étroitement associés.

Il lui paraît aller de soi que la présence de ces deux services est indispensable au sein des pôles éoliens que les préfets sont incités à constituer par la circulaire du 19 juin 2006.

Cette même circulaire prévoit, très opportunément, la consultation de la **commission départementale de la nature et des sites et des paysages** réunie en formation sites et paysages. Cette commission, créée par l'article L. 341-16 du code de l'environnement est présidée par le préfet, et ses membres sont répartis en quatre collèges comprenant respectivement les représentants des services de l'Etat, les représentants des élus des collectivités territoriales, ainsi que des personnalités qualifiées dans le domaine de la nature et des personnalités dans le domaine concerné. Lorsque la commission siège en formation « site et paysages », ces personnalités sont des personnes ayant des compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme, de paysage, d'architecture et d'environnement.

Sans vouloir s'immiscer dans un domaine qui relève du pouvoir réglementaire, votre commission souhaite que des **représentants des grandes associations nationales** de protection des monuments historiques, ou de protection des paysages, soient systématiquement invitées à participer aux commissions départementales de la nature, des sites, et des paysages, lorsqu'elles sont réunies pour examiner un projet de création de ZDE.

Votre commission invite en effet les différentes administrations de l'Etat à **ne pas sous-estimer les impacts potentiels de la création de ZDE sur l'application des dispositifs de protection** qu'elles sont chargées de faire respecter, qu'ils portent sur les monuments historiques, les secteurs sauvegardés ou les espaces naturels.

Il s'agit notamment de l'ensemble des dispositions du Code du patrimoine relatives aux monuments historiques, et à leur champ de visibilité, ainsi qu'aux secteurs sauvegardés et aux zones de protection du paysage architectural, urbain et paysager.

La circulaire du 19 juin 2006 recense ces dispositifs de protection que les préfets devront prendre en compte, mais qu'il ne sera pas nécessairement facile de concilier avec la création de ZDE.

Le fait que l'aire d'étude de ces différents thèmes inclue, aux termes de la circulaire précitée, un périmètre de 10 kilomètres au-delà du territoire

des communes concernées, est un élément positif pour la protection des paysages.

**RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LA CIRCULAIRE DU 19 JUIN 2006
AUX PRÉFETS DE DÉPARTEMENT EN MATIÈRE DE PROTECTION
DES SITES REMARQUABLES ET PROTÉGÉS**

La ZDE doit tenir compte des prescriptions liées aux différentes législations et réglementations environnementales en vigueur, comme indiqué dans la circulaire interministérielle du 10 septembre 2003 relative à la promotion de l'énergie éolienne terrestre et dans le guide de l'étude d'impact sur l'environnement des parcs éoliens (MEDD/ADEME, janvier 2005).

Dans le cadre de l'éolien, on peut distinguer :

A- Les espaces dans lesquels il sera difficile d'installer des éoliennes, selon les textes juridiques définissant leurs objectifs. Il est donc recommandé de ne pas implanter des éoliennes dans ces zones. Il s'agit des outils réglementaires nationaux suivants :

- cœur des parcs nationaux (article L. 331-14 du code de l'environnement) ;
- réserves naturelles nationales et régionales (article L. 322-1 et suivants du code de l'environnement) ;
- milieux protégés par un arrêté préfectoral de protection des biotopes (article L. 411-1 et suivants du code de l'environnement) ;
- sites classés (articles L. 314-1 à 22 du code de l'environnement) ;
- espaces remarquables du littoral (au titre du L. 146-6 du code de l'urbanisme) et les terrains du conservatoire de l'espace littorale et des rivages lacustres (article L. 322-9 du code de l'environnement) ;
- forêts de protection (article L. 411-1 du code forestier) ;
- réserves biologiques (domaniales et forestières, respectivement, convention générale du 3 février 1981 entre les ministères en charge de l'environnement, l'agriculture et l'ONF ; convention du 14 mai 1986 entre les ministères en charge de l'environnement, l'agriculture et l'ONF).

B- Les espaces qui font l'objet d'une réglementation environnementale et/ou d'engagements internationaux et qui mériteront une analyse au cas par cas. Leur prise en compte dans les ZDE constitue une alerte pour les futurs porteurs de projets qui devront prendre en compte ces sites sensibles. Il s'agit de :

a) Outils européens et internationaux :

- réseau Natura 2000 : les articles L. 414-4 et 5 du code de l'environnement précisent la procédure à suivre (régime d'évaluation d'incidences) et les conditions dans lesquelles un projet d'aménagement peut le cas échéant être accepté ;
- zone humide d'importance internationale (site Ramsar) (convention de 1975) ;
- réserve biogénétique du conseil de l'Europe ;
- patrimoine reconnu d'intérêt mondial, dont les réserves de biosphère de l'UNESCO.

b) Outils réglementaires nationaux :

- aire d'adhésion des parcs nationaux (article L. 331-14 du code de l'environnement) ;
- réserves nationales de chasse et de faune sauvage (article R. 222-92 du code de l'environnement) ;
- sites inscrits (article L. 314-1 à 22 du code de l'environnement) ;
- directive de protection et de mise en valeur des paysages (article R. 350-1 et suivants du code de l'environnement).

c) Outils fonciers nationaux

- politique des espaces naturels sensibles (ENS) d'un département (article L. 142-1 du code de l'urbanisme) ;

- terrain d'un réseau « Espaces naturels de France » (conservatoire régional ou départemental des espaces naturels).

d) Outil de connaissance nationale :

- zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et inventaires du patrimoine naturel (article L. 411-5 du code de l'environnement)

e) Outil contractuel national :

- parc naturel régional (PNR) (article R. 244-4 du code de l'environnement).

Si dans la littérature locale (études disponibles déjà menées dans l'aire d'étude) des enjeux ornithologiques ou chiroptérologiques notables ont été identifiés, ils doivent être mentionnés dans le dossier de ZDE. Ils feront l'objet d'une étude plus fine, ultérieurement, lors de la demande de permis de construire d'un projet éolien. Le préfet peut également les mentionner dans sa lettre accompagnant l'arrêté préfectoral d'autorisation de création de ZDE.

Il invite les différents ministères, en charge du respect de ces prescriptions, et notamment le ministère de la culture, à prendre la mesure des remises en question que la création d'une ZDE pourrait avoir sur les périmètres de protection dont ils ont la charge.

• **La période transitoire**

La création d'une ZDE nécessite une procédure complexe et des délais pour aboutir.

Pour éviter de bloquer le développement de l'éolien dans l'attente de la création effective de ces zones, la loi a prévu une période de transition pendant laquelle l'ancien et le nouveau dispositif coexisteront. Cette période de transition court du 14 juillet 2005 au 14 juillet 2007.

Sans doute la volonté de ne pas compromettre les objectifs de développement de l'éolien a-t-elle conduit les pouvoirs publics à calculer d'une façon peut-être un peu généreuse la durée de cette période transitoire. Votre rapporteur craint que celle-ci ne provoque un afflux de nouveaux projets tentés de bénéficier des moindres exigences de l'ancien système.

Sans remettre en cause, un dispositif maintenant inscrit dans la loi, votre commission souhaite que les exigences de protection du paysage inscrites dans la circulaire du 16 juin 2006 ne soient pas perdues de vue lorsque les services auront à instruire des permis de construire se réclamant de la législation antérieure.

b) La taxe professionnelle

L'implantation d'une éolienne ou d'un ensemble d'éoliennes constitue pour une commune une ressource financière très significative, grâce au produit de la taxe professionnelle qu'elle génère.

L'intérêt que peut constituer cette ressource fiscale pour une municipalité n'est pas en soi condamnable mais soulève certaines questions.

Est-il équitable que seule la commune sur le territoire de laquelle sont implantées des éoliennes en perçoive le bénéfice fiscal, alors que les impacts négatifs éventuels en termes de nuisances sonores et d'impact paysager risquent également d'affecter les communes limitrophes ?

Les municipalités, et en particulier les plus petites et les plus pauvres d'entre elles, peuvent-elle résister à la tentation que constitue cette manne fiscale tombée du ciel, et ne risquent-elles pas d'être tentées de sacrifier un peu trop facilement le paysage dans lequel elles s'inscrivent ?

Certes, certains mécanismes de redistribution existent déjà, dans le cadre des projets portés par un établissement public de coopération culturelle. Mais ne conviendrait-il pas de généraliser ces mécanismes de péréquation pour éviter la constitution « d'émirats » éoliens ?

FISCALITÉ DU ZDE DÉPENDANT D'UN EPCI

L'article 1609 quinquies C du code général des impôts offre la possibilité aux EPCI qui n'ont pas recours à la Taxe professionnelle unifiée (TPU) d'adopter une taxe professionnelle analogue dans son principe à la taxe professionnelle perçue dans les zones d'activité économique. De cette façon, les communes qui proposent une ZDE peuvent bénéficier de retombées fiscales que des éoliennes soient installées ou non sur leur propre territoire.

En pratique, à compter du 14 juillet 2005, l'EPCI a la possibilité de se substituer à ses communes membres pour percevoir la taxe professionnelle afférente aux éoliennes implantées sur leur territoire. Une attribution de compensation des éventuels impacts environnementaux liés aux installations éoliennes est versée à la ou aux communes dont tout ou partie du territoire est situé à l'intérieur d'une ZDE.

Cette disposition s'applique également en l'absence de ZDE (*i.e.* installations résultant d'appels d'offres, installations ayant acquis le bénéfice de l'obligation d'achat avant le 14 juillet 2005, ou installations ayant bénéficié de l'obligation d'achat durant la période transitoire qui s'applique du 14 juillet 2005 jusqu'au 14 juillet 2007), aux communes d'implantation des installations éoliennes et aux communes limitrophes, membres de l'EPCI.

(Circulaire du 19 juin 2006)

*

* *

Comme il le rappelait en introduction, votre rapporteur n'est pas, par principe, défavorable au développement de l'énergie éolienne, car il considère que les énergies renouvelables constituent aujourd'hui un outil indispensable dans la lutte contre le réchauffement climatique et la mise en place d'une politique énergétique durable.

Il considère cependant que ce développement ne doit pas se faire au détriment des paysages qui façonnent l'identité de notre pays, et contribuent à son attrait et à sa douceur de vivre.

L'étendue de notre territoire, la variété de son régime des vents et la diversité de nos paysages, urbains, périurbains et ruraux devraient toutefois permettre de concilier le développement de l'éolien et respect du paysage.

Cette conciliation n'est évidemment pas possible partout, et il conviendra de se montrer très attentif à la sélection des sites retenus et à l'insertion des éoliennes dans chaque paysage.

Ces paysages devront être à l'échelle des éoliennes. Ainsi, pour s'en tenir à des exemples normands, ceux de l'estuaire de la Seine ou du Pont de Normandie, au demeurant déjà industrialisés, peuvent se prêter à l'implantation de projets éoliens ambitieux. Mais les hameaux et le bocage ne peuvent en revanche qu'être écrasés par de trop hautes machines.

De la pertinence des choix retenus dépend l'acceptation des éoliennes, et l'avenir de leur développement. Des implantations malheureuses, dont les éoliennes de Centuri dans le cap corse fournissent une illustration emblématique, ne pourraient qu'alimenter une réaction de rejet.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 28 novembre 2006, la commission a procédé, sous la présidence de **M. Jacques Valade, président**, à l'examen du rapport pour avis de **M. Ambroise Dupont** sur les crédits de la **mission « Ecologie et développement durable »** dans le **projet de loi de finances pour 2007**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Jacques Valade, président, a exprimé son vif intérêt pour les questions soulevées par le rapporteur pour avis, tout en rappelant que l'obligation de combler notre retard en matière de production intérieure d'électricité à partir des énergies renouvelables résultait d'engagements internationaux. Il a évoqué la solution que peuvent constituer les centrales éoliennes implantées en pleine mer, tout en soulignant qu'elles risquaient cependant de constituer des obstacles à la circulation maritime.

M. Serge Lagauche a estimé que toutes les sources de production d'électricité, qu'il s'agisse de l'incinération des déchets ou de la construction de nouveaux barrages, pouvaient susciter, comme l'éolien, des questions, au risque de déboucher sur une paralysie. Il a signalé que le concours organisé à la Défense pour construire une tour de 300 mètres avait primé un projet surmonté d'éoliennes d'un très bel effet.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, a indiqué que son propos n'était pas de condamner, par principe, les éoliennes, mais d'éviter des implantations malheureuses, comme c'est le cas, par exemple, à Centuri, dans le Cap Corse. Il a jugé que seuls de grands espaces pouvaient être adaptés à ces grands objets, et a souhaité que l'habitat soit également pris en compte.

M. Ivan Renar a considéré que les propos tenus par le rapporteur étaient très opportuns et de nature à tempérer certaines tendances dans l'air du temps, et a partagé le constat suivant lequel les éoliennes sont des installations industrielles à part entière. Il est également convenu que les recettes fiscales liées à l'implantation d'éoliennes pouvaient constituer pour les maires des tentations auxquelles il leur était difficile de résister.

M. Jacques Valade, président, a estimé que la commission était parfaitement dans son rôle lorsqu'elle se préoccupait de l'impact paysager des éoliennes.

Il a rappelé que la question de l'appropriation de la recette fiscale par la seule commune d'implantation, ou son partage avec les communes

limitrophes, était une question qui ne se posait pas seulement pour l'éolien, mais également pour d'autres installations, comme en témoignait le débat qui a opposé la Charente et la Gironde au sujet d'une centrale nucléaire installée sur le territoire de cette dernière. Estimant que les nuisances étaient proportionnelles à la proximité, il a, en outre, jugé délicate la mise en place de mécanismes de péréquation entre collectivités.

Suivant les conclusions de son rapporteur, la commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ecologie et développement durable »**.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Philippe Toussaint, président des vieilles maisons françaises, accompagné de **Mme Isabelle Babion**

M. Joël Retière-Lehideux, président du groupe de réflexion sur l'éolien au sein de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF)

M. Robert Durdilly, directeur de la direction participations et activités nouvelles d'EDF

M. Pierre-Guy Therond, chargé de mission stratégie – énergies renouvelables au sein de la direction participations et activités nouvelles

M. Antoine Saglio, directeur adjoint développement France de la filiale d'EDF énergies nouvelles

M. Alban Schultz, chargé de mission – Direction des affaires publiques d'EDF

Mme Catherine Bergeal, sous-directrice des sites et paysages, ministère de l'écologie et du développement durable

M. Jean-François Seguin, chef du bureau des paysages, pour la direction de la nature et des paysages

M. Bertrand Galtier, sous-directeur de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques

M. Daniel Delalande, chef du bureau de l'énergie, de l'agriculture et de l'industrie

Mme Roquier-Chavannes, chef de bureau de la création architecturale des paysages et du cadre de vie au ministère de la culture, et **M. Francis Rome**, chef adjoint

M. Didier Wirth, président du comité des parcs et jardins de France

M. Alain Bruguier, président de l'association « Vents de colère »

Mme Mila Galliano, chargée de mission sur l'éolien à l'ADEME, et **M. Jean-Louis Bal**, directeur des énergies renouvelables et des marchés énergétiques

M. Erik Guignard, conseiller, et **Mme Marion Lettry**, responsable du secteur éolien du syndicat des énergies renouvelables