

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT
DURABLES**

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES

Par M. Philippe ESNOL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, président ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, vice-présidents ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, secrétaires ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°10) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	6
A. LE PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 113	6
B. LES GRANDS AXES DU BUDGET 2013	6
1. <i>Les crédits alloués</i>	7
2. <i>Les objectifs poursuivis</i>	7
3. <i>L'effort de redressement dans la justice des finances publiques</i>	8
C. UN ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE NÉCESSAIRE EN MATIÈRE DE BIODIVERSITÉ	9
1. <i>Les engagements de la conférence environnementale</i>	9
2. <i>Le renforcement des moyens du réseau Natura 2000</i>	10
3. <i>Des moyens budgétaires adaptés en direction des aires marines protégées</i>	11
II. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	13
A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME ET DES CRÉDITS ALLOUÉS POUR 2013	13
1. <i>Présentation de l'IGN et des moyens du programme</i>	14
2. <i>Rappel de l'exercice 2012 : la fusion avec l'IFN</i>	15
B. PRINCIPAL OBJECTIF POUR L'EXERCICE 2013 : POURSUIVRE LA MISSION DE CONSTITUTION ET D'ENTRETIEN DES RÉFÉRENTIELS GÉOGRAPHIQUES	16
1. <i>Faciliter l'accès aux informations géographiques : l'exemple du Géoportail</i>	16
2. <i>Les perspectives d'évolution pour le programme 159</i>	16
III. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	17
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	17
B. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS : UNE IMPORTANTE RÉDUCTION DES CRÉDITS QUI S'EXPLIQUE PAR UN TRANSFERT BUDGÉTAIRE	18
1. <i>Les plans de prévention des risques naturels et le Fonds de prévention des risques naturels majeurs</i>	18
2. <i>L'article 64 rattaché</i>	20
C. LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES : PRIORITÉ DU PROGRAMME 181	21
1. <i>L'accent mis sur les PPRT</i>	21
2. <i>L'article 64 bis rattaché</i>	23
3. <i>Le budget de l'ADEME et la politique des déchets</i>	24
D. LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE	25
1. <i>Le budget de l'ASN</i>	25
2. <i>Un effort engagé après la catastrophe de Fukushima à poursuivre</i>	26

TRAVAUX EN COMMISSION I. AUDITION DE LA MINISTRE.....	27
II. EXAMEN DU RAPPORT	38
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

Mesdames, Messieurs,

Le budget dédié à la protection de l'environnement et à la prévention des risques est à replacer dans le contexte général de forte dégradation des finances publiques que la France a connu au cours des dernières années. Il est donc marqué par un effort partagé de maîtrise des dépenses, engagé par le gouvernement afin de contribuer à redresser les comptes publics, tout en veillant à préserver la capacité d'action sur les grandes politiques et les grands services publics utiles aux Françaises et aux Français.

L'effort budgétaire entamé sous la précédente majorité se trouve aujourd'hui mieux équilibré et davantage ciblé, afin de hiérarchiser les programmes d'action et de préserver les interventions les plus importantes. En matière de protection de l'environnement, il préserve l'essentiel des capacités d'intervention, notamment dans le domaine de la prévention des risques naturels et technologiques.

Ce budget 2013 s'inscrit par ailleurs dans le contexte spécifique de la conférence environnementale. Des engagements importants y ont été pris, notamment en matière de protection de la biodiversité, avec l'annonce de la création d'une agence nationale de la biodiversité et de la présentation d'un projet de loi-cadre au cours du premier semestre 2013, engagements qui trouveront leur traduction budgétaire dans le cadre de futures lois de finances.

Cet avis présente les crédits de trois programmes : le programme 113 « paysages, eau et biodiversité », le programme 159 « information géographique et cartographique » et le programme 181 « prévention des risques ».

Votre rapporteur pour avis se félicite que, dans le cadre de ces trois programmes, les capacités d'intervention du ministère et de ses opérateurs soient pour l'essentiel largement préservées.

I. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »

A. LE PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 113

Le périmètre du programme 113 évolue en 2013 du fait de la création, aux côtés du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, d'un ministère de l'égalité des territoires et du logement.

Ainsi, l'intitulé du programme a été revu pour devenir « paysages, eau et biodiversité ». Les **activités relatives à l'urbanisme et à l'aménagement**, désormais de la compétence de la ministre de l'égalité des territoires, ont été **transférées dans le programme 135** « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

Le programme 113 comprend **quatre actions** :

– **l'action 1** retrace les crédits relatifs à la **politique des sites, des paysages et de la publicité** ;

– **l'action 2**, « logistique, formation et contentieux », comporte les crédits relatifs aux **activités supports du programme** (communication, informatique, prospective et gestion de l'information, formation des agents) et ceux destinés au **règlement des contentieux** qui relèvent de la responsabilité du ministère de l'écologie ;

– **l'action 7 « gestion des milieux et de la biodiversité »**, soit **l'essentiel des crédits du programme**, n'a pas vu son périmètre modifié. Elle comprend les crédits concourant à **la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la nature et au soutien des organismes œuvrant dans ces domaines** (agences de l'eau, parcs nationaux, office national de la chasse et de la faune sauvage, l'office national de l'eau et des milieux aquatiques, etc.).

– **l'action 8 « fonds d'intervention pour la biodiversité et la restauration écologique »** (FIBRE) regroupe les crédits permettant de couvrir les dépenses engagées à ce titre en 2012.

B. LES GRANDS AXES DU BUDGET 2013

Le programme 113 s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de mieux préserver, gérer et restaurer les ressources et milieux naturels. Il est conçu à la fois pour atteindre les **objectifs identifiés dans la stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020**, poursuivre les actions mises en œuvre à la suite des deux lois du **Grenelle de l'environnement**, et enfin répondre à la démarche engagée dans le cadre de la **conférence environnementale**.

1. Les crédits alloués

Les crédits du programme 113 passent de **293,3 millions d'euros** à **280,5 millions d'euros en AE** et de **280 millions d'euros** à **279,2 millions d'euros en CP**. Le budget est donc globalement stable, avec une **évolution de - 4,4 % en AE et - 0,3 % en CP**.

Le ministère indique que la baisse des AE de 2013 par rapport à 2012 s'inscrit dans une démarche de réduction des restes à payer d'une année sur l'autre, afin de disposer pleinement de l'exhaustivité des crédits votés par le Parlement pour prendre, à terme, de nouveaux engagements lors des futures conférences environnementales.

Les crédits alloués seront constants jusqu'en 2015 aux termes de la nouvelle loi de programmation.

Sur les 279,2 millions d'euros en CP, près de **136 millions correspondent à des subventions pour charges de service public** versés à près d'une trentaine d'opérateurs divers.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2012	2013	Variation en %	2012	2013	Variation en %
Action 1 Sites, paysages, publicité	11,2	6,4	-42,9	11,2	6,4	-42,9
Action 2 Logistique, formation et contentieux		3,8	+100		3,8	+100
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	282,1	270,3	-4,2	268,8	266,9	-0,7
Action 8 Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique					2,1	+100
Total	293,3	280,5	-4,4	280	279,2	-0,3
Fonds de concours et attributions de produits	4	7,1	+77,5	4	6,5	+62,5

2. Les objectifs poursuivis

Plusieurs priorités ont été définies pour l'exercice budgétaire 2013.

Les crédits du **réseau Natura 2000** (29,9 millions en AE et 29,1 millions en CP) augmenteront de 5 millions d'euros en CP par rapport à 2012. L'objectif est de mettre l'accent sur la **poursuite de l'élaboration des documents d'objectifs (DOCOB)** afin d'en doter les 1 600 sites terrestres Natura. Les initiatives d'animation des sites et l'évaluation des incidences sur

la faune et la flore des dispositifs mis en œuvre seront également encouragées. L'exécution des directives européennes « habitat, faune, flore » et « oiseaux » sera poursuivie en dynamisant la démarche de contractualisation.

Les moyens des **nouveaux parcs naturels marins**, financés via l'Agence des aires marines protégées, sont stabilisés, après une hausse de 2 millions d'euros entre 2011 et 2012, afin de faciliter l'application de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et de Natura 2000 en mer. Le budget de **l'Agence des aires marines protégées** s'élèvera ainsi à 20,8 millions d'euros en AE et en CP.

Les moyens alloués aux **trames verte et bleue** resteront stables par rapport à 2012 (44,8 millions en AE et 42,8 millions en CP). La priorité est accordée au fonctionnement et aux investissements des parcs naturels régionaux ainsi qu'à la participation au financement des instances fédératrices.

3. L'effort de redressement dans la justice des finances publiques

Les priorités du programme ayant été définies et dotées de crédits en conséquence, une **réduction maîtrisée et ciblée des moyens de fonctionnement** a été opérée dans les domaines où des gains de productivité ou d'efficacité ont été identifiés.

Le **budget des parcs nationaux connaît un léger tassement de 4 millions d'euros** par rapport à 2012, passant ainsi à 68,3 millions d'euros en AE et en CP.

Les moyens en **personnel des opérateurs** sont en **baisse de 124 ETP** (équivalents temps plein) en 2013. Une même baisse est prévue chaque année jusqu'en 2015. Cependant, en ce qui concerne les parcs, la mutualisation des structures support devrait permettre d'obtenir un gain de productivité de 51 ETP. Une exception importante à cette règle de réduction est à noter : les **effectifs de l'Agence des aires marines protégées augmenteront de 19 ETP** en 2013.

De manière générale, pour 2013, le plafond d'emplois du programme 113 est fixé à 3 144 ETP. Il s'agit donc d'une **baisse de 81 ETP** par rapport à l'année 2012.

C. UN ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE NÉCESSAIRE EN MATIÈRE DE BIODIVERSITÉ

1. Les engagements de la conférence environnementale

La conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012 a été l'occasion pour le Président de la République de rappeler l'importance de la **protection et de la restauration de la biodiversité**.

Il a ainsi annoncé la création d'une **agence nationale de la biodiversité**, qui agira, sur le modèle de l'ADEME, en appui aux collectivités locales, aux entreprises et aux associations. L'objectif de cette agence sera également d'inscrire la politique nationale en matière de biodiversité dans le respect des engagements européens et, plus largement, internationaux de la France : la stratégie pour la biodiversité de l'Union européenne, la directive « oiseaux », la directive « habitat faune flore », la directive cadre « stratégie pour le milieu marin », ou encore les objectifs d'Aïchi établis à l'issue de la conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya en 2010.

La création de l'agence passera par le **vote d'une loi cadre sur la biodiversité** d'ici la fin du premier semestre 2013.

Une phase de préparation doit être lancée afin de définir le périmètre exact de l'agence. Ainsi que l'a d'ores et déjà indiqué la ministre Delphine Batho lors de son audition devant votre commission, la future agence n'intégrera pas les structures de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). La phase de préfiguration de l'agence devra permettre de déterminer sa place par rapport aux différents acteurs sur le territoire, collectivités territoriales et services de l'État, en anticipant les évolutions possibles en matière de décentralisation.

Le programme 113, relativement stable dans le présent projet de loi de finances par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, sera donc largement modifié par la future loi cadre sur la biodiversité et à l'occasion du projet de loi de finances pour 2014.

La stratégie nationale pour la biodiversité

La Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 (SNB), adoptée le 19 mai 2011, a pour objectif de mobiliser tous les intervenants, publics et privés, quels que soient le niveau territorial et le secteur d'activité, en faveur de la biodiversité.

Cette stratégie s'inscrit directement dans la déclinaison des engagements actés à la conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya en 2010. L'objectif est de « *préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, en assurer l'usage durable et équitable, réussir pour cela l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité* ».

La SNB offre un cadre pour tous les acteurs cherchant, sur une base volontaire, à contribuer à la lutte contre la perte de biodiversité. A l'heure actuelle, 285 organismes ont adhéré à la SNB, dont 122 associations, 98 entreprises ou organisations professionnelles, 41 établissements publics, 21 collectivités territoriales et 3 syndicats.

La contribution de l'État à la SNB 2011-2020 s'exprime au travers de quarante engagements interministériels s'articulant autour de plusieurs axes, dont notamment la restauration de milieux naturels et de continuités écologiques, l'intégration de la biodiversité dans des politiques sectorielles, ou encore l'amélioration de la connaissance en matière de biodiversité et d'innovation.

Ces engagements sont mis en œuvre dans le cadre d'appels à projets ou d'actions menées par les différents départements ministériels. Plusieurs vagues d'appels à projets ont été lancés par le ministère depuis juillet 2011.

Sur sept appels à projets, quatre-vingts ont été retenus pour un montant de 12 millions d'euros. Une partie importante de ces projets a été financée par les agences de l'eau et l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), le reste, soit 4,3 millions d'euros, étant financé par l'action 8 du programme 113 (Fonds d'Intervention pour la Biodiversité et la Restauration Écologique, FIBRE).

2. Le renforcement des moyens du réseau Natura 2000

Le **réseau Natura 2000** est le principal levier de la politique communautaire pour la conservation de la biodiversité. **Les directives « oiseaux » de 1979 puis « habitat faune flore » de 1992** ont consacré l'objectif de protection des espèces d'intérêt communautaire sur l'ensemble du territoire des États membres et la nécessité, à cette fin, de constituer un réseau européen de sites protégés, appelé « Natura 2000 ».

La constitution du réseau Natura 2000 au niveau français est pratiquement achevée. Ce réseau comprend **1 753 sites**, dont 1 369 Sites d'Intérêt Communautaire et 384 Zones de Protection Spéciale.

Sont ainsi couverts 12,5 % du territoire métropolitain terrestre, 43 % de la mer territoriale et 5 % de la zone économique exclusive.

La directive « habitats faune flore » de 1992 a introduit dans le dispositif la prise en compte, au sein des zones délimitées, des activités humaines. Il s'agit de concilier l'objectif de préservation de la biodiversité avec les réalités économiques, sociales et culturelles des territoires concernés. La directive laisse toute latitude aux États dans la définition du mode de gestion choisi pour ces zones.

La France a opté pour la **concertation**, avec l'implication de tous les acteurs locaux touchés par le dispositif Natura 2000. Citoyens, élus, services de l'État, agriculteurs, chasseurs, propriétaires terriens, associations, experts sont associés à la gestion des sites, par le biais de **comités de pilotage**.

Pour chaque site, le comité de pilotage conduit l'élaboration d'un **document d'objectifs (DOCOB)**, conformément à l'article R. 414-11 du code de l'environnement, afin d'analyser les effets des activités humaines au regard des enjeux de conservation, et de définir les orientations de gestion et les mesures de préservation de la biodiversité sur le site.

Le DOCOB précise également les modalités de mise en œuvre des actions à contractualiser et les dispositions financières d'accompagnement. Ce document est réalisé sur trois ans en moyenne, en commande d'achat (titre 3) ou en intervention (titre 6 : transferts aux collectivités territoriales et autres collectivités).

Les montants programmés pour le réseau Natura 2000 dans le projet de budget 2013, répartis entre deux sous-actions (703 et 712) de l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité », atteignent **29,1 millions d'euros en CP, soit 5 millions d'euros de plus qu'en 2012**. La priorité est donnée à l'élaboration des DOCOB et à leur animation.

Une **évaluation de l'état de conservation des espèces** doit être réalisée tous les six ans au niveau national, pour chaque région biogéographique concernée par l'habitat ou l'espèce considéré. L'évaluation porte sur l'ensemble du territoire métropolitain, et non sur le seul territoire couvert par les zones Natura 2000.

L'état des lieux réalisé en 2007 avait mis en évidence que **seuls 20 % des habitats et espèces sont en état de conservation favorable**. La situation est donc très médiocre. Il apparaît nécessaire de mettre un coup d'arrêt à la dégradation de la biodiversité, de maintenir les habitats et espèces dans un état de conservation favorable, enfin de restaurer les habitats et espèces qui sont aujourd'hui en difficulté.

La prochaine évaluation est attendue pour 2013. Elle devra notamment évaluer l'apport du réseau Natura 2000 sur l'état de conservation des habitats et espèces.

3. Des moyens budgétaires adaptés en direction des aires marines protégées

La préservation du milieu marin passe par la mise en œuvre de la **stratégie de création d'aires marines protégées**. Celles-ci doivent à la fois contribuer à la protection du patrimoine naturel et des écosystèmes, participer au maintien et au développement des activités maritimes, et répondre aux objectifs définis au niveau international. D'ici à 2020, l'objectif est de couvrir **à hauteur de 20 %** les eaux françaises, outre-mer compris, d'aires marines protégées.

La seconde stratégie de création et de gestion d'aires marines protégées a été validée par le gouvernement en avril 2012, et fait suite à une première stratégie validée en 2007 pour les eaux métropolitaines.

L'objectif de **création d'un réseau de parcs naturels marins** s'inscrit pleinement dans cette stratégie. Quatre parcs naturels marins ont d'ores et déjà été créés : Iroise, Mayotte, Glorieuses et Golfe du Lion. Trois autres sont en voie d'aboutissement : estuaires picards et mer d'opale, pertuis-

gironde, bassin d'Arcachon. Enfin, deux nouveaux projets sont à l'étude : Normand-breton, Martinique.

Ces parcs naturels marins ont pour objectif de protéger la biodiversité marine et de favoriser le développement durable des activités maritimes.

L'Agence des aires marines protégées (AAMP) est un établissement public à caractère administratif créé par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux et aux parcs naturels marins, dont le siège est situé à Brest.

Sa mission est d'apporter un appui à la constitution et la gestion du réseau d'aires marines protégées aux niveaux national et international. En matière de parcs naturels marins, l'agence est chargée de mettre les moyens nécessaires à disposition des conseils de gestion locaux. Son activité est ainsi appelée à se développer, au fur et à mesure des créations de parcs naturels marins.

L'agence est également chargée de la coordination du volet socio-économique de l'état des lieux dans le cadre de la DCSMM.

Les moyens nécessaires à l'agence pour la mise en œuvre des politiques de protection du milieu marin ont fait l'objet d'évaluations (étude d'impact de la loi du 14 avril 2006). Le **coût de gestion d'un parc marin** est estimé **entre 2 et 4 millions d'euros** par an. A terme, pour une dizaine de parcs marins, l'AAMP aura besoin d'une trentaine de millions d'euros de budget annuel.

ÉVOLUTION DES MOYENS ALLOUÉS À L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES

	Exécution 2011		PLF 2012		PLF 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subventions <i>(en millions d'euros)</i>	18,02	18,02	21,1	21,1	20,81	20,81
Plafond ETP	107		120		121	

Le plafond de 121 ETP sera augmenté courant 2013 pour atteindre 140, dans le respect du plafond global des opérateurs du programme 113, pour répondre à la montée en puissance du dispositif de mise en place de nouveaux parcs naturels marins et à la stratégie d'internalisation des actions menées.

Votre rapporteur pour avis relève avec satisfaction la stabilisation des crédits alloués à l'agence. Celle-ci s'inscrit dans la logique de maîtrise des dépenses publiques ; pour autant, la stratégie de création d'aires marines protégées constitue la mise en œuvre d'engagements internationaux pris par la

France. Il est donc légitime que des moyens budgétaires suffisants soient alloués à l'AAMP afin de parvenir à tenir de tels engagements. Ils devront être pérennisés dans la durée et correspondre à la stratégie de protection des aires marines et de création de nouveaux parcs.

II. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

Le programme 159 « Information géographique et cartographique » comprend les moyens consacrés, d'une part, à la définition par l'État de **la politique nationale d'information géographique**, d'autre part, à la mise en œuvre de cette politique, principalement assurée par **l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)**.

Cette politique vise à mettre à la disposition de la collectivité nationale **des référentiels géographiques harmonisés**. Elle conduit l'IGN à se recentrer sur ses missions principales de service public et à confier au **Conseil national de l'information géographique (CNIG)** le rôle de structure de coordination nationale prévue par **la directive européenne Inspire**, dont la transposition a été achevée en 2011.

La directive Inspire

La directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite **directive Inspire**, vise à établir une infrastructure d'information géographique en Europe pour favoriser la protection de l'environnement.

Le Géoportail et le Géocatalogue ont été conçus par l'IGN en réponse aux exigences de cette directive, qui poursuit quatre grands objectifs :

- faciliter la prise de décision dans un cadre démocratique, avec un bon niveau d'information des autorités publiques, de tous les acteurs et du grand public ;
- permettre la mise en place de meilleurs services au citoyen ;
- décloisonner les informations entre les autorités publiques ;
- favoriser la croissance économique et la création d'emplois, à travers le développement non seulement du secteur de l'information géographique, mais aussi des nombreuses activités qui ont besoin d'utiliser des données géographiques pour créer de nouveaux services.

A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME ET DES CRÉDITS ALLOUÉS POUR 2013

Le programme 159 comprend **trois actions** : la première relative à la « **production de l'information géographique** », la deuxième portant sur la « **recherche dans le domaine de l'information géographique** », et depuis

le projet de loi de finances pour 2012, une troisième action intitulée « **pilotage de la politique d'information géographique** ». Le périmètre du programme 159 n'a pas subi de modifications dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013. La dernière évolution remonte à l'année 2012, avec l'intégration de l'Inventaire forestier national (IFN) au sein de l'Institut géographique national (IGN).

1. Présentation de l'IGN et des moyens du programme

L'IGN est un établissement public administratif créé à la toute fin de la III^{ème} République, le 27 juin 1940. Il a succédé au **Service géographique de l'armée** (SGA), qui a été dissous afin d'éviter que les plans et matériels en sa possession ne fassent l'objet d'une saisie en tant qu'organe militaire. L'IGN a pour mission d'assurer **la production, l'entretien et la diffusion de l'information géographique** en France. L'IGN constitue l'unique opérateur de l'État pour le programme 159. La direction de la recherche et de l'innovation du commissariat général au développement durable du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie assure la responsabilité du programme.

Dernier programme par ordre d'importance comptable de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », le programme 159 est doté, en loi de finances pour 2013, de **96 millions d'euros en AE et en CP**, et de **1 707 emplois** (ETP) sous plafond.

Ces chiffres traduisent une stabilité presque parfaite des crédits alloués à ce programme, puisqu'en loi de finances initiale pour 2012 ils s'élevaient à 96,63 millions d'euros, après une forte hausse entre 2011 et 2012, d'environ 14 millions, liée à la fusion avec l'IFN et à la mise en place de la nouvelle politique tarifaire du **référentiel à grande échelle** (RGE). Le RGE de description du territoire national est en effet diffusé « au coût marginal » lorsqu'il est destiné à l'accomplissement d'une mission de service public ne revêtant pas un caractère industriel ou commercial.

ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE

<i>(en millions d'euros)</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2012	2013	Variation (en %)	2012	2013	Variation (en %)
Action 1 Production de l'information géographique	80,5	80,6	0,2	80,5	80,6	0,2
Action 2 Recherche dans le domaine de l'information géographique	15,1	15,1	0	15,1	15,1	0
Action 3 Pilotage de la politique d'information géographique	0,6	0,5	0	0,6	0,6	0
Total	96,2	96,2	0	96,2	96,3	0,1

Source : Projet annuel de performance pour 2013

2. Rappel de l'exercice 2012 : la fusion avec l'IFN

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'exercice 2012 a vu l'intégration à l'IGN de l'**Inventaire forestier national**. Cette intégration devrait permettre de disposer d'un établissement aux compétences étendues en matière de description du territoire et d'inventaire de la ressource forestière, qui mutualise les moyens des deux établissements antérieurs.

L'intégration de l'IFN par le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 a été effective au 1^{er} janvier 2012. La concertation avec les personnels, leur association et leur adhésion au projet du nouvel établissement constituent des garanties de mise en œuvre réussie et pérenne. **La rationalisation et la modernisation** des sites en région ont été engagées et sont appelées à se poursuivre en 2013.

Sur l'ancien périmètre, l'IGN *stricto sensu* a vu son effectif diminuer de 97 agents sur la période 2007-2011, passant de 1 723 agents à 1 626. Cette évolution montre que l'IGN a pris sa part **des efforts demandés aux opérateurs de l'État** en matière de réduction des frais de fonctionnement et que l'évolution vers de nouveaux métiers devrait principalement passer, dans les années à venir, par des procédures de redéploiement interne.

B. PRINCIPAL OBJECTIF POUR L'EXERCICE 2013 : POURSUIVRE LA MISSION DE CONSTITUTION ET D'ENTRETIEN DES RÉFÉRENTIELS GÉOGRAPHIQUES

1. Faciliter l'accès aux informations géographiques : l'exemple du Géoportail

Les orientations définies par l'État dans le **contrat d'objectifs et de performance 2010-2013** confirment la position de l'IGN en tant qu'acteur principal de la mise en place de l'infrastructure nationale d'information géographique prescrite par la directive Inspire, notamment par la création des conditions d'un accès généralisé aux données géographiques de référence au travers du **Géoportail**.

Le Géoportail

Inauguré le 23 juin 2006 et mis en œuvre par l'IGN et le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), le **Géoportail** met à la disposition de tous un accès aisé et en ligne aux informations géographiques d'intérêt public, et à leur visualisation cartographique. Celles-ci sont fournies par tous les détenteurs d'informations, partenaires du Géoportail. Il permet aujourd'hui de naviguer en 2D et 3D sur les photos aériennes, cartes et données géographiques IGN du lieu de son choix, sur tout le territoire national, (France, DOM/TOM et collectivités territoriales), ainsi que sur un ensemble de données partenariales (parcelles cadastrales, réseaux de transport, hydrographie, etc.). Chaque jour, le Géoportail reçoit en moyenne 62 175 visites.

L'objectif visé est que tout utilisateur de l'information géographique de l'IGN se voit garantir **une qualité des données** auxquelles il a accès, ce qui suppose une mise à jour régulière et fiable.

Il s'agit aussi d'accroître l'utilisation de l'information géographique mise à disposition par l'IGN, ce qui revient pour l'essentiel à poursuivre le développement de la diffusion du RGE.

En dépit de l'augmentation du périmètre de l'IGN, la croissance de l'ensemble s'est accompagnée d'un effort significatif en matière d'évaluation des services et des produits. Cette démarche s'est traduite par **la certification ISO 9001** obtenue par l'IGN en octobre 2011, au prix de la généralisation d'une démarche qualité à l'ensemble de ses services.

2. Les perspectives d'évolution pour le programme 159

Les crédits pour 2013 devraient permettre à l'IGN de se concentrer sur ses missions de constitution et d'entretien des référentiels géographiques nationaux et de se conformer aux orientations stratégiques de l'établissement,

arrêtées dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2010-2013. Le **RGE de nouvelle génération**, plus précis, enrichi et comprenant la gestion des évolutions est en cours d'élaboration, dans le cadre du programme de recherche de l'IGN.

En outre, l'année 2013 sera marquée par la signature du **nouveau contrat d'objectifs et de performance**, qui devra notamment définir les modalités d'élaboration d'une représentation unique du parcellaire cadastral, en lien avec la Direction générale des finances publiques. Parallèlement, l'IGN continuera son effort de réorganisation et de modernisation des sites en région, engagé lors de la fusion au 1^{er} janvier 2012 avec l'IFN. Un nouveau schéma directeur de la recherche et du développement couvrant les années 2014-2017 est également en cours de préparation et de négociation avec les ministères de tutelle.

III. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Le programme 181 « prévention des risques » est au cœur de l'action de l'État en matière de protection contre les risques naturels et technologiques. Il est articulé autour de quatre actions :

- la prévention des risques technologiques et des pollutions (action 1) ;
- la sûreté nucléaire et la radioprotection (action 9) ;
- la prévention des risques naturels et hydrauliques (action 10) ;
- la gestion de l'après-mines (action 11).

Les crédits du programme s'élèvent à **370,1 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **284,9 millions d'euros en crédits de paiement**.

Les **autorisations d'engagement** connaissent une **baisse de 9,9 %** après une augmentation de 11,8 %. Les **crédits de paiement diminuent de 6,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, après avoir augmenté de 9,9 % entre 2011 et 2012. C'est donc en réalité l'effort entrepris l'an dernier après la catastrophe de Fukushima qui se trouve stabilisé pour l'exercice 2013.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181
ENTRE 2012 ET 2013**
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Variation en %	LFI 2012	PLF 2013	Variation en %
Total programme 181	411	370,1	-9,90%	306	284,9	-6,80%

Il existe toutefois d'autres sources de financement de la politique de prévention des risques. Le programme bénéficie en effet de crédits de soutien en provenance du programme « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » à hauteur de 221 millions d'euros. 5,4 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits sont par ailleurs attendus en 2013.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) bénéficie de 498,6 millions d'euros provenant de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Enfin, en matière de risques naturels, les recettes du fonds de prévention des risques naturels majeurs, ou « fonds Barnier », sont évaluées à 210,5 millions d'euros pour 2013.

Les personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés rattachés au programme 181 sont comptabilisés dans le programme 217. En incluant les effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (363 ETPT soit une hausse de 2 ETPT suite à une convention de mobilité signée le 28 octobre 2011 entre l'ASN et l'IRSN), **3 199 ETPT concourent à la mise en œuvre des actions du programme**. Cela constitue une **baisse de 8 emplois** par rapport à 2012.

B. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS : UNE IMPORTANTE RÉDUCTION DES CRÉDITS QUI S'EXPLIQUE PAR UN TRANSFERT BUDGÉTAIRE

1. Les plans de prévention des risques naturels et le Fonds de prévention des risques naturels majeurs

L'action 10 du programme 181 est dédiée à la **prévention des risques naturels**. C'est un axe d'intervention important, compte tenu de la fréquence et de la gravité des événements naturels ces dernières années, que ce soit par exemple la tempête Xynthia, mais aussi les récentes inondations dans le Var, au sujet desquelles le Sénat a conduit une mission commune

d'information¹. **42,6 millions d'euros en AE** et **41,7 millions d'euros en CP** sont consacrés à la prévention des risques naturels.

L'impact de la tempête Xynthia (2010)

Pour l'année 2010, le montant total des besoins de financement exprimés lors du dialogue de gestion des crédits budgétaires de l'État s'élevait à 75 millions d'euros, auxquels il fallait ajouter les dépenses nécessaires pour la délocalisation de biens à la suite de la tempête Xynthia (155 millions d'euros prévus). Le montant s'élevait ainsi au total à 230 millions d'euros, dont 4,2 millions d'euros pour les demandes d'expropriation et 165 millions d'euros pour le financement d'acquisitions amiables de biens exposés à un risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines ou sinistrés par une catastrophe naturelle.

Les crédits consacrés à la prévention des risques naturels connaissent une **baisse de près de 30 % entre 2012 et 2013**. Cette diminution conséquente s'explique en grande partie par un **transfert de la prise en charge de plusieurs actions au fonds de prévention des risques naturels majeurs**. Les économies réalisées sont donc dues à une **débudgétisation partielle**.

En France, la prévention des risques naturels passe en effet par des instruments juridiques à l'échelon territorial, les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), et par un instrument financier, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

Le **fonds de prévention des risques naturels majeurs** (FPRNM dit « fonds Barnier ») a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Ce fonds était alors destiné à financer les indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel majeur. Son utilisation a ensuite été élargie à d'autres catégories de dépenses. Le périmètre actuel des mesures pouvant être subventionnées par le fonds est défini à l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

Le fonds Barnier est alimenté par un **prélèvement de 12 % sur la prime « catastrophes naturelles » des contrats d'assurance habitation et automobile**. Il peut également recevoir des avances de l'État. Ses bénéficiaires sont, à l'exception des cas d'expropriation, des personnes qui ont assuré leurs biens et se sont elles-mêmes engagées dans une démarche de prévention.

¹ *Rapport d'information n° 775 (2011-2012) de M. Pierre-Yves COLLOMBAT, fait au nom de la Mission commune d'information Inondations dans le Var, « Se donner les moyens de ses ambitions : les leçons des inondations du Var et du sud-est de la France »*

**ÉVOLUTION ET PERSPECTIVES DES RECETTES ET DES
DÉPENSES DU FPRNM**
(en millions d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total des dépenses	63,9	79,3	230,1	225,8	217	184
Total des recettes	68	130	203,1	304,2	253	210,5

Depuis sa création et à la date du 31 décembre 2011, le total des recettes du fonds s'élève ainsi à **1 056,2 millions d'euros**. Le total des dépenses s'établissant, à la même date, à environ **951,5 millions d'euros**, il se dégage **un solde positif de près de 104,8 millions d'euros**. A partir de 2013, les dépenses prévisibles du fonds serviront notamment à achever le programme de rachats ou d'expropriations mené à la suite de la tempête Xynthia, à financer des Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) de la génération 2011-2015 et du plan « Submersions rapides » d'ici 2016, ainsi qu'à achever la couverture des territoires à risque en plans de prévention des risques naturels.

2. L'article 64 rattaché

L'article 64 du projet de loi de finances pour 2013, rattaché à la mission « Écologie, développement et aménagement durables », vise à **étendre le périmètre d'intervention du FPRNM** afin de renforcer la cohérence des actions de prévention et de traiter de manière globale les problématiques de prévention des risques.

Cet article complète les articles 128 de la loi de finances pour 2004 et 136 de la loi de finances pour 2006 afin d'étendre les interventions du fonds notamment sur les points suivants :

- actions de prévention réalisées sur le territoire de communes non couvertes par un PPRN prescrit ou approuvé mais qui bénéficient à des communes couvertes par de tels plans ;
- travaux réalisés sur les communes couvertes par un plan appliqué par anticipation ;
- élaboration et mise à jour des cartes de surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation.

Ce financement serait par ailleurs octroyé jusqu'au **31 décembre 2016** aux travaux réalisés sur le territoire des communes couvertes par un PPRN appliqué par anticipation.

Aussi, pour maintenir la dynamique d'élaboration des PPRN tout en renforçant leur qualité, **la part financée par le FPRNM est majorée de 15 %**, ce qui couvrira désormais **90 % de la dépense**. D'après l'évaluation préalable jointe à l'article 64 du projet de loi de finances pour 2013, l'ensemble des mesures d'extension du périmètre du FPRNM se traduirait par un surcroît de dépense à sa charge, de **15 millions d'euros en 2013**, puis de **40 millions d'euros à partir de 2014**.

Votre rapporteur pour avis salue la volonté des pouvoirs publics d'améliorer la qualité, la cohérence et la vitesse de réalisation des actions de prévention, et de renforcer ainsi la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels sur le territoire.

Votre commission pour avis a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

C. LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES : PRIORITÉ DU PROGRAMME 181

1. L'accent mis sur les PPRT

Le budget du programme 181 met l'accent sur les **plans de prévention des risques technologiques (PPRT)** dans le cadre de l'action 1, pour tenir compte de la montée en puissance de ces plans. Cette action représente **62,8 % des crédits du programme**.

Les PPRT sont des documents élaborés par l'État, sous forme d'arrêtés préfectoraux, qui doivent permettre de faciliter la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques. Ils permettent également de limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans ces installations et pouvant entraîner des conséquences sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques, directement ou indirectement par pollution du milieu.

La **loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages** a introduit une nouvelle méthodologie d'élaboration des études de dangers et de nouveaux outils pour maîtriser l'urbanisation autour des établissements soumis à autorisation avec servitude (SEVESO seuil haut) : les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Les articles L. 515-15 et L. 515-16 du code de l'environnement disposent que l'État « *élabore et met en œuvre des plans de prévention des risques technologiques qui ont pour objet de délimiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations figurant sur la liste prévue au*

IV de l'article L. 515-8 et qui y figuraient au 31 juillet 2003, et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu. » Ces plans délimitent un périmètre d'exposition aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques technologiques décrits dans les études de dangers, et des mesures de prévention mises en œuvre.

En fonction du type des risques et de leur gravité, les PPRT permettent de :

- délimiter des zones dans lesquelles la réalisation d'aménagements, d'extensions ou de constructions nouvelles est interdite ou subordonnée au respect de prescriptions. Un droit de préemption urbain peut y être instauré ;

- délimiter, à l'intérieur de ces zones, des secteurs où, à raison de l'existence de risques importants de certains accidents présentant un danger grave pour la vie humaine, les collectivités locales peuvent instaurer un droit de délaissement des bâtiments ou de parties de bâtiments existant à la date d'approbation du PPRT ;

- délimiter, à l'intérieur de ces zones, des secteurs où, en raison de l'existence de danger grave pour la vie humaine, l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par les collectivités locales, lorsque les moyens de sauvegarde et de protection des populations à mettre en œuvre s'avèrent impossibles ou plus coûteux que l'expropriation ;

- prescrire les mesures de protection des populations face aux risques encourus, relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du PPRT, mesures qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs dans les délais déterminés par le PPRT ;

- définir des recommandations tendant à renforcer la protection des populations face aux risques encourus et relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, ouvrages, voies de communication, terrains de camping ou stationnement de caravanes pouvant être mises en œuvre par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

La loi du 30 juillet 2003 donnait jusqu'au 31 juillet 2008 pour que soient élaborés et approuvés les **418 plans de prévention à réaliser**. Au **30 juin 2012**, quatre ans après l'échéance initialement fixée, **406 plans avaient été prescrits (97,1 % du total) et 182 avaient été approuvés (43,5 % du total)**, ce qui traduit un **retard important** par rapport à l'objectif initial.

Deux raisons principales peuvent expliquer l'allongement du délai d'élaboration et d'approbation des PPRT :

- d'une part, des **difficultés de financement des mesures foncières prévues par les PPRT** dans les cas d'expropriation ou de délaissement, qui font l'objet d'un financement tripartite entre l'État, les collectivités territoriales percevant la contribution économique territoriale (CET) et les industriels à l'origine des risques. La loi prévoyait initialement que la répartition entre les différents financeurs serait définie par convention, sans en fixer plus précisément le cadre. L'expérience a montré que la signature de ces conventions pouvait être difficile à obtenir, puisqu'à ce jour, seules neuf ont été signées. Pour ne pas ralentir la mise en œuvre des mesures foncières, la loi a donc été modifiée pour introduire un dispositif de financement par défaut ;

- d'autre part, des **difficultés tenant à la mise en œuvre des travaux prescrits par les PPRT**, qui doivent être réalisés par le propriétaire. À l'origine, une aide financière était prévue sous la forme d'un crédit d'impôt à hauteur de 15 % du montant des travaux pour les résidences principales (article 200 *quater* A du code général des impôts). Ce montant ayant été jugé insuffisant, la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 avait porté ce crédit d'impôt à 40 %. Ce dispositif a été revu en dernier lieu dans le cadre de la loi de finances pour 2012, avec un crédit d'impôt désormais fixé à 30 % du montant des travaux et un plafond doublé (10 000 € pour une personne seule et 20 000 € pour un couple).

2. L'article 64 bis rattaché

L'article 64 bis, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à traduire dans la loi un **accord volontaire entre les représentants des industriels et l'Association des maires de France**, qui prévoit une **participation respective de 25 % dans la prise en charge des coûts liés aux travaux imposés aux propriétaires** résidant dans des zones couvertes par un PPRT.

Votre rapporteur pour avis se félicite que les dispositions prévues par cet article permettent **d'alléger la charge des ménages**, souvent modestes, qui doivent assumer le coût de travaux liés à un risque industriel pour lequel ils ne sont pas responsables. C'est par conséquent **une réforme de justice fiscale et sociale**. Elle est en outre consensuelle et appelée de leurs vœux par les contributeurs concernés.

Votre commission pour avis a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

3. Le budget de l'ADEME et la politique des déchets

Le programme 181 est le **programme de rattachement des crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**.

L'ADEME est placée sous la tutelle conjointe du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de la recherche, et concourt à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

L'essentiel des crédits est orienté vers la mission de l'ADEME de soutien à l'investissement et à la mise en œuvre de projets, dans la traduction concrète des engagements du Grenelle, avec :

- la **maîtrise de l'énergie, l'efficacité énergétique, la lutte contre la pollution de l'air et le développement des énergies renouvelables** à hauteur de **341 millions d'euros** ;

- la **politique déchets** à hauteur de **199 millions d'euros** (prévention, tri et recyclage, valorisation organique et énergétique) ;

- la **maîtrise d'ouvrage des sites pollués** à responsable défaillant, pour un montant de 35 millions d'euros ;

- la **résorption des points noirs du bruit**, pour un montant de **23 millions d'euros**.

Le financement de l'agence provient pour partie de **subventions pour charge de service public**, et pour partie d'**une part de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)**.

La dotation budgétaire de l'ADEME dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élève à **57,6 millions d'euros** dont **29,3 millions d'euros au titre du programme 181** et **28,3 millions d'euros au titre du programme 190** « Recherche dans le domaine du développement durable et de l'aménagement durable » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». La dotation budgétaire sur le programme 181 **baisse de 9 millions d'euros** par rapport à 2012.

Les **ressources provenant de la TGAP** demeurent stables à **498,6 millions d'euros**, tandis qu'une fraction de plus en plus faible des ressources de l'ADEME provient de la dotation budgétaire (10,3 %).

Votre rapporteur pour avis a auditionné le délégué général adjoint de l'agence, qui lui a indiqué que la baisse des crédits alloués à l'ADEME dans le cadre du programme 181 traduisait la volonté de **passer à un financement quasi-exclusif par la ressource fiscale au terme du triennal**, en 2015.

Une attention toute particulière devra être portée lors de l'exercice 2013 à la **mise en place des nouvelles filières de recyclage**, par exemple la

filière meubles, mais aussi la filière DASRI pour les déchets de soins, véritable préoccupation de santé publique pour les élus locaux.

Les déchets d'activités de soins à risque infectieux (DASRI) sont « *les déchets issus des activités de diagnostic, de suivi et de traitement préventif, curatif ou palliatif, dans les domaines de la médecine humaine et vétérinaire* », comme le précise le **décret n° 97-1048 du 6 novembre 1997** qui a modifié le code de la santé publique afin de préciser les règles relatives à l'élimination des déchets d'activités de soins à risques infectieux et assimilés, et des pièces anatomiques. Il s'agit donc de tous les déchets des activités de soins potentiellement souillés par du sang ou un liquide biologique ainsi que des matériels piquants ou coupants destinés à l'abandon, qu'ils aient été ou non en contact avec un produit biologique, et enfin des produits sanguins à usage thérapeutique incomplètement utilisés ou arrivés à péremption.

Parmi les producteurs de DASRI, on distingue le secteur hospitalier et assimilés (thanatopracteurs, établissements de recherche, d'enseignement et de production industrielle dans les domaines de la médecine humaine et vétérinaire), le secteur diffus et les ménages. Les déchets d'activités de soins recouvrent donc trois catégories : les déchets d'activités de soins des établissements de santé, les déchets médicaux diffus, et les déchets de soins des ménages et des personnes en auto-traitement.

Dans une étude sur le traitement des DASRI en France, réalisée en 2008 par l'ADEME, le **gisement théorique de déchets** d'activités de soins à risques infectieux était **estimé à 163 000 tonnes**. La loi Grenelle II a introduit un nouvel article dans le code de la santé publique afin de mettre en place une nouvelle filière de reprise, recyclage et traitement des DASRI sous le régime de la responsabilité élargie du producteur (REP). Il est ainsi fait obligation aux officines de pharmacies et aux laboratoires de biologie médicale de reprendre gratuitement les collecteurs pleins détenus par les particuliers en auto-traitement. **Cette nouvelle filière de collecte doit se mettre en place d'ici fin 2013.**

D. LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE

1. Le budget de l'ASN

L'action 9 finance l'**Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**. Elle représente **14,4 % des crédits du programme 181**.

L'ASN est une autorité administrative indépendante créée par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (loi TSN), chargée de contrôler les activités nucléaires civiles en France. Cet organisme rattaché au programme 181 assure, au nom de l'État, le **contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection** pour protéger les travailleurs, les patients, le public et l'environnement des risques

liés aux activités nucléaires et à l'utilisation des rayonnements ionisants en général.

Le parc contrôlé comprend un ensemble standardisé de **58 réacteurs, un réacteur de type EPR** en construction à Flamanville, **plusieurs réacteurs en démantèlement**, ainsi que **différentes installations du cycle du combustible, des usines et des équipements de recherche**. L'ASN assure également le contrôle de milliers d'installations où sont utilisées des sources de rayonnements ionisants à des fins médicales, industrielles ou de recherche.

Les effectifs de l'ASN sont budgétés sur le programme 181 et représentent **363 ETP en 2013, soit deux de plus qu'en 2012**.

La dotation réservée à l'ASN pour 2013 dans le programme 181 s'élève à **13,5 millions d'euros en AE et à 18,5 millions d'euros en CP**. La dotation prévisionnelle des crédits de l'ASN inscrite dans le programme 181 pour 2012 s'élevait à 18,5 millions d'euros en AE comme en CP. La **baisse des AE** s'explique par la **fin du financement de l'opération immobilière de l'ASN** réalisée en 2012, l'ensemble des loyers à payer sur plusieurs années ayant été engagé sur 2012 en une seule fois.

Par rapport à 2011, la dotation budgétaire pour 2012 avait augmenté de 4 millions d'euros afin de mettre en œuvre la mission confiée par le Premier ministre en mars 2011, à la suite de l'accident de Fukushima.

2. Un effort engagé après la catastrophe de Fukushima à poursuivre

La **stabilité du budget de l'ASN** entre la loi de finances initiale 2012 et le projet de loi de finances pour 2013 traduit un **maintien de l'effort engagé pour faire face à la catastrophe de Fukushima**.

Votre rapporteur pour avis souligne qu'une attention particulière devra être portée sur ce budget à l'avenir : il convient, comme c'est le cas cette année, de stabiliser ces crédits dans le temps. Les conséquences de Fukushima impliquent un effort budgétaire maintenu dans le temps. Il s'agit en effet d'une catastrophe dont les conséquences devront être mesurées sur le long terme.

En France, cet événement a contribué à approfondir la réflexion sur les exigences de sécurité et de transparence dans l'industrie nucléaire, de manière plus drastique que les normes qui prévalaient déjà. La poursuite de cette démarche nécessaire doit être garantie dans le temps par le maintien d'une dotation budgétaire suffisante.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DE LA MINISTRE

Au cours de sa séance du mardi 13 novembre 2012, la commission a auditionné Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, sur la mission « Écologie, développement et aménagement durables » du projet de loi de finances pour 2013.

M. Raymond Vall, président. – Nous sommes heureux d'accueillir Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pour évoquer le budget de son ministère pour 2013, la mise en œuvre de la Feuille de route pour la transition écologique adoptée à l'issue de la conférence environnementale et, sans parler d'urgence, comme mon homologue de l'Assemblée nationale, nous serions également heureux d'avoir des réponses concrètes sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. – Nous mettons effectivement en œuvre la Feuille de route sur la transition écologique issue de la conférence environnementale. Un certain nombre de décisions ont déjà été prises.

Le budget pour 2013 tient compte des difficultés financières du pays et de la nécessité d'atteindre notre objectif de réduction du déficit en 2013. Le ministère de l'écologie, qui n'est pas prioritaire, participe à l'effort de stabilisation globale des effectifs de la fonction publique décidé par le Premier ministre. Cette contrainte ne lui est pas nouvelle, puisque 400 millions d'euros ont été économisés ces deux dernières années sur ses crédits. Le grand ministère de l'écologie et du développement durable, incluant le logement, a perdu 6 300 postes entre 2008 et 2012.

En 2013, un budget de 8,4 milliards d'euros financera nos priorités. Ce montant préserve nos capacités d'intervention : nous mettrons en œuvre les engagements de la Feuille de route pour la transition écologique tout en conduisant dans les meilleures conditions les actions de préservation des milieux, de sécurité des biens et des personnes, de prévention des pollutions, ainsi que de lutte contre le réchauffement climatique.

La biodiversité est l'une de nos priorités. L'enveloppe de 280 millions d'euros du programme « Paysage, eau et biodiversité » est sanctuarisée sur le triennal. Une Agence nationale de la biodiversité sera créée, dont le préfigurateur sera nommé très prochainement. La France sera ainsi dotée d'un outil complet et efficace en matière de connaissance de la biodiversité. L'Agence accompagnera les projets de protection de celle-ci, qu'il s'agisse de la biodiversité extraordinaire, sur des sites remarquables, ou ordinaire, sur l'ensemble du territoire, grâce notamment à la création de continuités écologiques ; elle assurera le pilotage national du réseau Natura

2000 et de la mise en œuvre des trames verte et bleue ; l'Agence sera enfin l'interlocutrice privilégiée des collectivités locales, des opérateurs, ainsi que des associations de protection de l'environnement.

Les agences de l'eau inaugureront en 2013 leurs dixièmes programmes d'intervention. Leur plafond de dépenses a été porté à 13,3 milliards d'euros, contre 12,4 milliards d'euros pour les neuvièmes programmes. Ces moyens supplémentaires s'accompagnent d'un fléchage plus exigeant afin de concentrer les moyens sur l'atteinte des objectifs de la directive-cadre sur l'eau. Je me félicite tout particulièrement de cet arbitrage, dans la mesure où les financements accordés par les agences ont un réel effet de levier sur l'investissement local, et par conséquent sur l'activité et l'emploi dans les territoires.

Le budget dédié à la qualité de l'air augmente de 18 % dès 2013, et ce pour trois ans. Ces moyens supplémentaires iront à la révision du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques et à l'amélioration des dossiers des plans de protection de l'atmosphère. Il s'agit d'un objectif majeur de santé publique, qui fait l'objet d'un contentieux européen.

En matière de prévention des risques, nous nous donnons d'abord les moyens d'accompagner l'accélération du rythme de prescription des plans de prévention des risques technologiques, en portant les crédits de 33,6 millions d'euros en 2012 à 44,6 millions d'euros en 2013, soit une augmentation d'un tiers. Nous mettons également en cohérence le financement de la prévention des risques naturels, en concentrant sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs un certain nombre d'actions auparavant disséminées entre le Fonds et le budget de l'État : l'article 64 du projet de loi de finances facilitera l'élaboration des plans de prévention des risques inondations à la suite de la tempête Xynthia et aux inondations dramatiques de 2010 dans le Var, qui feront l'objet d'un débat au Sénat lundi prochain.

Les travaux de l'Autorité de sûreté nucléaire entrepris à la suite de la catastrophe de Fukushima seront financés grâce à la reconduction de la dotation budgétaire consacrée à l'ASN. La fiscalité affectée à l'IRSN sera augmentée de 5 millions d'euros dès l'année prochaine, décision dont j'ai convaincu le ministre du budget la semaine dernière.

La réussite d'une politique tient à ses moyens, mais aussi au travail des agents de l'Etat dans tous les métiers de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Je salue leur sens du service public. Notre ministère a subi de nombreuses réorganisations ces dernières années, qui ont abouti à des transferts et des suppressions massives d'emplois. Le bilan qui m'a été remis par le conseil général de l'environnement et du développement durable le dit clairement : la RGPP a donné aux agents le sentiment d'un empilement de réformes n'obéissant à aucune logique si ce n'est comptable. J'ai entrepris à mon arrivée de remédier à la dégradation du dialogue social : un agenda social a été longuement discuté et élaboré avec les organisations syndicales. Les arbitrages que nous avons obtenus limiteront les suppressions d'emplois à 614

en 2013, en contrepartie d'un effort accru des opérateurs, soit l'inverse de la politique menée ces dernières années. Ce changement de logique s'accompagne d'un changement de méthode, dans le cadre du séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique. Nous devons redonner du sens au travail de chacun, et simplifier un certain nombre de procédures, comme y invitait le projet de loi dont Laurence Rossignol était le rapporteur la semaine dernière.

Le projet de loi de finances pour 2013 contient enfin deux mesures importantes relatives à la fiscalité écologique : le relèvement de la TGAP sur les polluants atmosphériques, et le durcissement du malus automobile. Nous avons décidé lors de la conférence environnementale d'engager un processus de réforme de la fiscalité écologique. La Feuille de route prévoit, entre autres, le réexamen des dépenses fiscales relatives à l'usage des énergies fossiles, l'évaluation de l'impact sanitaire et climatique de la fiscalité des véhicules, la remise à plat de la fiscalité des déchets ou encore la fiscalité des activités d'exploitation des ressources naturelles terrestres ou marines. S'y ajoute l'objectif, dégagé par le séminaire compétitivité, de débloquer 3 milliards d'euros en 2016. Une instance dédiée au dialogue sur ces questions avec l'ensemble des partenaires sociaux, des ONG, et des associations de consommateurs, sera bientôt installée.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – En dépit d'un contexte difficile, vous avez su préserver un bon budget.

La responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets a fait ses preuves. Notre système de prélèvement sur les producteurs d'emballages et de transfert aux collectivités est l'un des meilleurs au monde. Le dispositif Eco-mobilier rencontre toutefois quelques difficultés. Nous souhaitons que le prélèvement sur les producteurs soit mis en œuvre, afin de donner aux collectivités les ressources leur permettant de traiter ces déchets. Aujourd'hui, le coût de traitement repose, par l'intermédiaire de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, sur les habitants.

Malgré les pressions de la presse, nous déposons tous les ans des amendements sur Ecofolio, organisme agréé chargé de la gestion des papiers. Les quantités de papiers non soumises à contribution sont énormes, leur gestion est payée au niveau local. La contribution à laquelle je propose de soumettre tous les papiers est faible : il ne s'agit que de quelques centimes par journal, à soustraire des milliards d'euros d'aides à la presse. Un premier amendement y pourvoit. Un second amendement visera à inclure les magazines dans le champ de la contribution : faire participer *Closer*, *Auto Plus* ou *Gala* ne devrait pas poser de difficultés.

Mme Laurence Rossignol. – Et le *Figaro* !

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial. – Une partie de plus en plus importante de notre territoire subit des sécheresses inquiétantes. Or, la constitution des réserves d'eau pour irriguer les cultures à forte valeur ajoutée et maintenir le débit d'étiage des petits ruisseaux, est soumise à des procédures

longues et complexes. Pourrait-on alléger les procédures, pour des réserves d'eau de faible volume ?

Certains déchets sont recyclés, d'autres incinérés ou traités en centres d'enfouissement technique. Tous peuvent être traités, si l'on met en place des systèmes de tri et de valorisation. La matière organique peut être traitée par méthanisation ou transformation en compost. Le système de tri mécano-biologique n'est toutefois pas apprécié par l'Ademe, ni par les instances européennes, qui négligent l'analyse du produit à l'issue du processus de traitement. Ne devrait entrer en ligne de compte que la conformité de celui-ci aux normes en vigueur : il nous faudrait y réfléchir pour trouver des solutions moins coûteuses et autorisant le recyclage de l'ensemble de ces produits.

Enfin, la TGAP a été modifiée à l'Assemblée nationale. Les territoires ruraux, qui peinent à mettre en place des centres de traitement thermique – même si je ne pense pas qu'il s'agisse là d'une solution d'avenir – ne devraient pas être pénalisés par une TGAP qui les frappe davantage que d'autres centres de traitement.

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous avez annoncé des objectifs ambitieux. On peine toutefois à distinguer votre calendrier et le mode opératoire retenu pour les atteindre.

Quelle cohérence y a-t-il entre la conférence environnementale, la proposition de loi Brottes, le débat sur la transition énergétique et la loi sur la transition énergétique ? Quelle articulation faites-vous entre l'Agence nationale de la biodiversité – d'aucuns diront « une de plus ! » – et la loi-cadre à venir sur le même sujet ?

On n'y voit pas très clair sur la fiscalité écologique : quand la réforme sera-t-elle conduite ? Sur quoi portera-t-elle ? Quel cap se fixe-t-elle ?

M. Alain Fouché. – Cette année, la France a connu moins d'épisodes de sécheresse que les années précédentes. Ils risquent toutefois de se multiplier dans les années à venir. Une politique qui bloque les retenues d'eau peut être source d'inquiétude pour de nombreux Français.

Mme Odette Herviaux. – La diversification des agricultures, par exemple le passage d'une culture de maïs à une culture de légumes, reste très consommatrice d'eau.

Sur les huit contrats territoriaux qui devaient être signés dans le cadre du plan de lutte contre les algues vertes, seuls deux l'ont été, et deux sont en cours d'adoption, dans des conditions qui ne sont pas toujours satisfaisantes. Comment envisagez-vous l'avenir de ce plan ? Certains évoquent des mesures coercitives, ce qui m'inquiète car jusqu'à présent, ce plan a toujours ménagé un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes.

Mme Évelyne Didier. – La REP-meubles nous préoccupe. Nous devrions examiner sérieusement la question du traitement des déchets, notamment organiques. La France a fait partie des pays favorables à un

inflexibilité d'une obligation de moyens vers une obligation de résultats en matière de qualité des composts : qu'en est-il aujourd'hui ? Puisqu'il faut investir à quinze ans, cessons de modifier les normes de TGAP tous les ans.

M. Ronan Dantec. – Ce matin, le Conseil supérieur de l'énergie a décidé de plafonner à 10 % les risques de fluctuation sur le tarif du photovoltaïque, de limiter à 10 % sa dégressivité annuelle, et a repoussé l'idée d'une baisse de 20 % des tarifs du photovoltaïque. Les décrets vont-ils suivre ces décisions ?

Quel est le calendrier de mise en place du Conseil national de la transition écologique, et quelle place y occuperont les parlementaires ?

M. Jean-Jacques Filleul. – L'agglomération tourangelle s'interroge sur la méthanisation : le processus coûte cher, mais apparaît indispensable dans la chaîne de traitement des déchets. Comptez-vous aider les collectivités à adopter cette technique, pour traiter en particulier les déchets ménagers ?

De même, beaucoup de communes s'interrogent sur les conséquences budgétaires très lourdes qu'emporte le plan d'action de lutte contre les fuites des réseaux d'eau, adopté dans le cadre de la directive-cadre sur l'eau. Pouvez-vous les rassurer ?

Enfin, les trois quarts des installations d'assainissement collectif sont en mauvais état. Leur remise à niveau représente un coût considérable pour les collectivités territoriales. Avez-vous travaillé sur ces sujets ?

M. Louis Nègre. – Votre budget passe de 8 milliards à 7,6 milliards d'euros, soit une diminution de 5 %. Vous avez annoncé une augmentation du programme 181 relatif à la prévention des risques : j'ai trouvé pour ma part qu'il passait de 306 à 284 millions d'euros. J'ai présidé la mission d'information sur les risques d'inondation : je sais l'importance des politiques de prévention, comme nous l'enseigne notamment le modèle hollandais.

Vous faites passer des messages contradictoires. Le budget de l'Ademe me semble aussi en baisse de 20 %. Bien que la Cour des comptes ait dénoncé le nombre excessif d'agences en France, l'Ademe joue, elle, un rôle majeur pour faciliter la pédagogie relative à la transition énergétique.

Il y a plus de 180 zones à bas niveaux d'émissions en Europe, mais aucune en France. Le maire de Paris, Bertrand Delanoë, a essayé d'agir pour l'amélioration de la qualité de l'air, cela a semblé tout sauf simple. Vous avez annoncé une augmentation de 18% de ce poste budgétaire : quelles mesures concrètes envisagez-vous, et que pensez-vous du péage urbain ?

Je propose que l'on fasse évoluer les péages des autoroutes pour favoriser les véhicules électriques. En outre, je milite pour le droit à la prise, en particulier dans les anciennes copropriétés.

Zéro euro pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, cela fait peu. Que proposez-vous pour rétablir un message positif en faveur de l'environnement ?

M. Michel Teston. – De nombreuses installations photovoltaïques ont été bloquées lors du moratoire de décembre 2010. La Feuille de route pour la transition écologique prévoit de soutenir la filière. Dans le prochain appel à projets, comment faire en sorte de traiter prioritairement les dossiers qui apparaissent particulièrement intéressants pour les territoires concernés ?

M. Marcel Deneux. – Un rapport d'étape du plan Ecophyto 2018 est prévu pour la fin 2012. J'attire votre attention sur le *trend* de consommation des produits phytosanitaires, qui varie au hasard des années climatiques. Dans le rapport d'étape, je vous invite à distinguer attentivement les herbicides des autres pesticides, ainsi que les types de cultures.

Pouvez-vous nous confirmer la position du gouvernement sur la taxe carbone sur l'aviation civile? Le délai d'un an est-il maintenu ?

Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) s'est vu doté d'une nouvelle compétence relative aux énergies renouvelables. Au regard de ce nouveau périmètre, son orientation apparaît peu claire et ses crédits insuffisants. Envisagez-vous de lui apporter des crédits supplémentaires au titre des investissements d'avenir ?

Enfin, nos régions rurales accusent un certain retard en matière d'assainissement individuel. Celui-ci atteint parfois trois ans sur la mise en œuvre de la directive européenne. Les crédits des agences ne sont pas toujours bien orientés. Que comptez-vous faire ?

Mme Laurence Rossignol. – Le gouvernement évoque souvent l'idée d'une fiscalité écologique. Entendez-vous par là la seule fiscalité carbone, ou y incluez-vous les différentes niches fiscales qui continuent de se dissimuler dans la première partie de la loi de finances, et qui nuisent à l'environnement ? Un certain nombre d'amendements entendent y remédier, qu'ils traitent du biodiesel et du taux modulé de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIPCE), ou de l'exonération de TIPCE au profit des raffineries sur les produits pétroliers autoconsommés. Pensez-vous que de telles dispositions restent utiles pour faciliter la transition énergétique, ou font-elles partie d'un grand chantier écologique à venir ?

M. Robert Navarro. – L'empilement de réglementations diverses, gérées par des services différents, rend difficile la réalisation de ce qui devrait être notre priorité : combler nos déficits, créer des richesses et des emplois. Nous devrions nous doter d'un système de gouvernance globale du risque, coordonné par l'État.

M. Alain Le Vern. – Je m'associe à la question relative aux tarifs de l'électricité.

L'Ademe veut initier des projets de méthanisation très vastes. Je rejoins Jean-Jacques Filleul sur la possibilité de soutenir les unités de transformation de matière organique sur le terrain. Prudence toutefois : l'importation du modèle allemand de cultures intensives destinées à alimenter

des unités de méthanisation dans les campagnes aurait pour effet de dégrader la qualité de l'eau que nous buvons.

Personne ne calcule le bilan carbone de l'approvisionnement des grandes unités de production de chaleur par le bois. Or, on va parfois chercher du bois à 150, voire 300 kilomètres, ce qui est absurde. Il faudrait préciser la réglementation.

M. André Vairetto. – Le plafond de dépenses des agences de l'eau est passé de 12,4 milliards à 13,3 milliards d'euros. Toutefois, il faut encore accompagner la mise en conformité des stations d'épuration, la mise à niveau des réseaux d'assainissement en milieu rural, sans oublier les dispositifs individuels au travers des services publics d'assainissement non collectifs (SPANC) pour lesquels les diagnostics coûtent deux cent euros en moyenne : les deux tiers des installations ne sont pas aux normes et il faudra un milliard d'euros supplémentaire pour atteindre nos objectifs.

Dans quelles conditions les programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) seront-ils renouvelés ? La nécessité d'un agrément par une commission nationale a rendu la procédure plus complexe. En outre, alors que des analyses sont réalisées au niveau local, la grille d'analyse nationale ne prend pas en compte la situation des zones de montagne.

Alors que les gisements en biomasse bois sont inférieurs à la demande, il y a une distorsion de concurrence au profit des producteurs qui, ayant été agréés, peuvent vendre leur énergie à un prix élevé.

Enfin, pouvez-vous nous confirmer que l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ne sera pas rattaché à l'Agence la biodiversité ?

Mme Delphine Batho, ministre. – Les travaux du Conseil national des déchets éclaireront le gouvernement, monsieur Miquel. Nous sommes en phase finale de discussion sur la REP-mobilier, qui entrera bien en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Nous souhaitons remplacer les TGAP-sanctions par une amende administrative. L'application avec discernement de ce nouveau système répondra aux préoccupations de certains professionnels.

Après d'intenses discussions menées notamment avec le ministère de la culture au sujet d'Ecofolio, une réunion de dernière chance se tiendra demain pour obtenir une proposition de réduction volontaire de la part de la presse, qui s'est jusqu'à présent refusée à prendre des engagements chiffrés.

Le gouvernement a décidé de ne pas prendre les deux décrets relatifs aux réserves d'eau qu'avait préparés Bruno Lemaire après la sécheresse de 2011. Ils étaient de toute façon inconstitutionnels : ils ne prévoyaient ni enquête publique ni étude d'impact, même pour des projets de dimension importante. L'agriculture a besoin d'eau alors que les sécheresses sont de plus en plus fréquentes et qu'il n'est pas évident que les eaux d'hiver constituent des excédents à stocker. En outre, dans le cadre de la réforme de la PAC, Stéphane Le Foll proposera la création de groupements pour une agriculture écologiquement intensive et reposera la question des assolements. Toutes les

cultures n'ont pas les mêmes besoins en eau – je suis bien consciente des besoins de sécurité fourragère. Tout cela doit être abordé avec beaucoup de discernement, sans considérer que les retenues seraient la solution miracle. J'ai donc demandé aux agences de l'eau de ne pas investir dans un certain nombre de projets avant une concertation qui devra intervenir dans un délai raisonnable.

On ne peut pas dire que l'Ademe bloque les projets de méthanisation des déchets organiques. Nous sommes dans l'attente d'une nouvelle réglementation européenne reposant non plus sur une logique de moyens mais de résultats. Si elle n'exclut plus les déchets soumis à un tri mécano-biologique, elle devrait en revanche se révéler plus exigeante. Le nouveau dispositif devant être connu en 2013, les projets en cours doivent être suivis de très près.

Quel est notre calendrier ? C'est celui d'un début de quinquennat où doivent être engagés de front plusieurs chantiers déterminants. C'est le cas de la transition énergétique dont les enjeux concernent l'avenir de la Nation, ne serait-ce que par l'engagement de la France sur le facteur 4 à l'horizon 2050. Un véritable débat national est donc nécessaire. En ce domaine, nous devons aussi prendre des décisions plus immédiates, comme en matière de tarifs sociaux ou de soutien aux énergies renouvelables.

La biodiversité, ensuite. Outre la création de l'Agence nationale, nous avons besoin d'une loi-cadre – la dernière date de 1976 – et d'une transposition de textes internationaux tels que le protocole de Nagoya sur le partage des avantages. La France a en effet l'ambition d'être exemplaire en matière de préservation de la biodiversité, terrestre et maritime.

La conférence environnementale, qui sera annuelle, a fixé notre Feuille de route : transition énergétique, biodiversité, santé face aux risques environnementaux, fiscalité écologique et gouvernance. A cet égard, il convient de franchir une nouvelle étape dans la définition d'un dispositif d'ensemble, notamment grâce à la création du Conseil national de la transition écologique ou à une plateforme sur la responsabilité sociale des entreprises. Chaque année, le Conseil national décidera des sujets mis à l'ordre du jour de la conférence et un bilan sera dressé des engagements pris par le gouvernement. Certains acteurs souhaiteraient déjà que la conférence de l'an prochain aborde les thèmes de l'eau, de l'éducation à l'environnement, ou de la mer. Participant ce matin à Brest, aux rencontres internationales de la biodiversité marine, j'ai pu mesurer les attentes dans ce domaine.

En matière d'irrigation, Odette Herviaux a raison. Dans ma région, un producteur de légumes ne peut obtenir le volume d'eau nécessaire à l'augmentation de sa production alors que la question ne se pose pas pour les grandes cultures. Il y a des incohérences dans la réglementation.

J'ai souhaité avancer sur la question des algues vertes. En juillet dernier, les choses avaient progressé dans certaines baies mais pas dans toutes. Il faut s'attaquer aux causes de ce fléau environnemental qui, de surcroît,

coûte cher au contribuable. Annoncer que l'Etat prendrait ses responsabilités là où les choses n'avanceraient pas, a contribué à faire évoluer la situation. Je l'ai dit ce matin à Brest au président de la chambre d'agriculture, si les propositions sont au niveau des besoins, la porte de la discussion reste ouverte. L'Etat ne souhaite pas prendre un arrêté pour prendre un arrêté, notre but est que des mesures efficaces soient prises.

Les deux commissions, de l'Assemblée nationale et du Sénat, veulent travailler avec le ministère et l'Ademe sur les déchets. Votre président a déjà rencontré le directeur général de la prévention des risques...

M. Raymond Vall, président. – C'était une prise de contact.

Mme Delphine Batho, ministre. – L'enjeu est de dresser le bilan du plan déchets 2009-2012 et d'engager une réflexion globale à laquelle participe le Conseil national des déchets, présidé par Gérard Miquel.

Le gouvernement a décidé de relancer le photovoltaïque. Pour éviter les conflits d'usage avec le monde agricole, les appels d'offre sur les grandes installations privilégieront les installations sur toiture ou dans les friches industrielles. Pour le photovoltaïque moyen, nous modifierons les cahiers des charges. Enfin, pour le petit photovoltaïque, nous relevons le tarif d'achat au-delà des propositions de la conférence environnementale. Un projet d'arrêté actuellement soumis à la CRE et au Conseil supérieur de l'énergie prévoit une bonification des projets répondant à un patriotisme écologique. Nous souhaitons soutenir un développement des énergies renouvelables créateur de valeur ajoutée en France, et qui ne creuse pas notre balance commerciale. Or ce n'est pas toujours le cas avec le tarif T5. Une réunion se tient en ce moment au ministère avec le Syndicat des énergies renouvelables. D'une part, le montant des nouvelles mesures de soutien est cinq fois supérieur aux baisses prévues, d'autre part, le Conseil supérieur de l'énergie a indiqué que ces minoration seraient limitées à 10 %. Il y a dans notre pays des usines d'assemblage et des producteurs de panneaux et nous adapterons les cahiers de charges aux technologies à haute valeur ajoutée développées en Europe. C'est une question de cohérence. Notre soutien ne se limite pas aux filières du photovoltaïque ou de l'éolien. Comme l'a confirmé ma visite ce matin à France Energies marines, des opportunités existent aussi dans ce domaine.

Oui, les parlementaires participeront pleinement au Conseil national de la transition écologique comme au débat ; nous parlons donc désormais de gouvernance à « cinq plus un ». J'ai déjà demandé au président du Sénat de désigner cinq sénateurs pour participer à ce débat national.

Monsieur Filleul, le décret de septembre 2012 ne faisait que préciser la loi du 17 mai 2011 : étendre aux collectivités le plafonnement des factures pour fuites indétectables exige une modification législative.

Sur la diminution de 24 millions du programme 181, 15 millions correspondent à de simples transferts : 3 millions sont affectés à l'élaboration

des PPRM, 6 millions à la cartographie des surfaces inondables et 6 millions à la mise en œuvre des PAPI.

Oui, l'Ademe joue un rôle majeur. Après des années de forte montée en puissance, ses moyens seront stabilisés : les autorisations d'engagement seront maintenues à 590 millions d'euros de 2013 à 2015, les crédits de paiement passant de 563 millions à 557 millions. En outre des dispositifs d'intervention tels que le fonds chaleur seront pérennisés. Un certain nombre d'améliorations seront aussi apportées aux investissements d'avenir.

Aucune ville n'ayant, à la date du 12 juillet dernier, déposé de dossier de zone d'action prioritaire pour l'air, un comité interministériel de la qualité de l'air a été créé, qui travaille à partir de propositions dont celles de la ville de Paris. Je ne peux néanmoins préjuger de ses résultats.

Le bonus à l'usage des véhicules électriques est une question majeure. Avec Arnaud Montebourg, nous avons confié à Philippe Hirtzman, président de l'Ineris, une mission sur le déploiement de bornes de recharge, le droit à la prise électrique et les facilités d'usage. Des discussions sont en cours avec les sociétés d'autoroute pour faciliter le passage de ces véhicules aux péages.

J'ai participé récemment au conseil d'administration du Conservatoire du littoral, qui a élu une nouvelle présidente. S'il est interdit de relever le droit annuel de francisation des navires, les effectifs du Conservatoire ont été stabilisés et les problèmes de statut seront abordés dans le cadre de l'agenda social. En outre, que le Conservatoire gère le patrimoine des phares serait cohérent mais empêcherait toute acquisition. Beaucoup de présidents de conseils de rivage jugent avec raison nécessaire d'aller chercher de nouveaux moyens financiers privés, de mobiliser la société civile et le mécénat, sans changer bien sûr la nature de la structure. De belles choses pourront être faites avec cet outil, qui va fêter ses 40 ans et auquel les Français sont attachés.

Nous en sommes au stade de la phase d'évaluation du plan Ecophyto.

Il n'est pas question d'abandonner les objectifs de la directive ETS Aviation. L'Europe a toujours souhaité que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) mette en place un système comparable. Laissant à celle-ci une dernière chance de le faire, la Commission européenne a suspendu l'entrée en vigueur de la directive.

Une évaluation des investissements d'avenir est en cours et le CEA a postulé à un appel à projets en matière de sûreté nucléaire, pour lequel les décisions n'ont pas encore été prises.

La Feuille de route discutée à la conférence environnementale envisage tous les aspects de la fiscalité écologique. Le débat sur le carbone sera mené dans le cadre du débat national sur la transition énergétique. Il en va de même pour la CSPE ou la fiscalité des carburants.

Alain Le Vern est très attentif aux projets d'éolien *off shore*, secteur où les enjeux industriels sont forts. Le bilan effectué sur le fonds chaleur

révèle que les grandes installations nécessitent d'importer de la biomasse. Cette dernière est adaptée à la cogénération en tant que complément. Comme la méthanisation, l'installation d'une centrale à biomasse peut contribuer à fixer une industrie. Nous avons cependant hérité d'appels d'offres qui sont allés à leur terme, et sont déjà en phase de réalisation.

Les moyens nécessaires à la politique de l'eau sont importants. Le Conseil national de l'eau procède à un certain nombre de travaux, et je souhaite que le Parlement fasse de même. Il nous faut une photographie claire de la situation au regard des objectifs 2015, dont nous sommes loin. Il faudra sans doute hiérarchiser les investissements.

L'Agence de la biodiversité aura naturellement des échanges avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ; ce dernier conserve néanmoins sa raison d'être ne serait-ce que parce qu'il gère les redevances cynégétiques ou les permis de chasse.

M. Raymond Vall, président. – Je vous remercie, madame la Ministre, d'avoir répondu avec précision à ces nombreuses questions.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Au cours de sa séance du mardi 20 novembre 2012, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « protection de l'environnement et prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » du projet de loi de finances pour 2013.

M. Philippe Esnol, rapporteur pour avis. – Je vous remercie de la confiance que vous m'avez témoignée en m'attribuant la responsabilité de l'avis portant sur les crédits pour 2013 de la protection de l'environnement et de la prévention des risques, au sein de la mission « Écologie ». Je vous présente donc les conclusions auxquelles je suis parvenu.

Première observation : ce budget se situe dans le contexte général de forte dégradation des finances publiques. Il est donc marqué par un effort partagé de maîtrise des dépenses, engagé par le gouvernement afin de contribuer à redresser nos comptes, tout en veillant à préserver notre capacité d'action sur les grandes politiques et les grands services publics utiles aux Françaises et aux Français. Comme l'a rappelé la ministre Delphine Batho lors de son audition devant notre commission la semaine dernière, un effort budgétaire avait déjà été entamé, non sans maladresses, sous la précédente majorité. Il se trouve aujourd'hui mieux équilibré et davantage ciblé, afin de hiérarchiser les actions et de préserver les interventions les plus importantes. Ainsi, ce budget 2013 préserve l'essentiel des capacités d'intervention en matière de protection de l'environnement, notamment dans le domaine de la prévention des risques naturels et technologiques : je m'en félicite car il s'agit bien là de sujets tout à fait cruciaux.

Deuxième observation : ce budget 2013 s'inscrit également dans le contexte spécifique de la conférence environnementale. Vous le savez, des engagements importants y ont été pris, notamment en matière de protection de la biodiversité, avec l'annonce de la création d'une agence nationale de la biodiversité et la présentation d'un projet de loi-cadre au cours du premier semestre 2013. Cette nouvelle politique ne reçoit pas encore de véritable traduction budgétaire, mais la ministre a clairement annoncé que nous aurons l'occasion d'y travailler concrètement dans le courant de l'année à venir – et nous ne pouvons, je le crois, que nous en réjouir.

L'avis porte sur les crédits de trois programmes : le programme 181 sur la prévention des risques ; le programme 113 sur les paysages, l'eau et la biodiversité ; enfin le programme 159 sur l'information géographique et cartographique. Deux articles sont également rattachés à la mission écologie. Je vous présenterai ces différents éléments successivement.

Commençons par les grands équilibres de chaque programme.

Le programme 181 sur la prévention des risques dispose, dans le budget 2013, de 370,1 millions d'euros en AE et 284,9 millions d'euros en CP. Les crédits de paiement diminuent de 6,8 % en 2013, après avoir augmenté de 9,9 % en 2012. De la même manière, les AE connaissent une baisse de 9,9 % après avoir augmenté de 11,8 %. L'effort entrepris l'an dernier après la catastrophe de Fukushima est donc stabilisé pour 2013 – et c'est une bonne chose, j'y reviendrai.

3 199 emplois concourent à la mise en œuvre des actions du programme, soit une baisse de 8 ETP par rapport à l'année dernière, baisse très raisonnable compte tenu de l'objectif de maîtrise des dépenses.

La priorité est placée sur la prévention des risques technologiques et des pollutions, puisque cette action représente 62 % des AE et 50 % des CP. Les crédits concernent essentiellement les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) qui ont pour objectif de résoudre les situations difficiles héritées du passé en matière d'urbanisme autour des sites à hauts risques et de maîtriser l'urbanisation future. Les retours d'expérience ont mis en évidence des difficultés liées au financement des mesures foncières et des travaux prescrits dans le cadre de ces plans. Un effort financier renforcé constituera par conséquent une réponse utile.

Le programme 181 est par ailleurs le programme de rattachement des crédits de l'ADEME. J'ai pu auditionner son délégué général adjoint qui m'a indiqué que la baisse des crédits alloués à l'ADEME dans le cadre du programme 181 traduisait la volonté de passer à un financement quasi-exclusif par la ressource fiscale au terme du triennal, c'est-à-dire 2015. L'ADEME touchera pour l'année 2013, outre 57 millions d'euros de crédits budgétaires dont 29 millions inscrits à ce programme, un total de 498 millions d'euros de ressources provenant de la TGAP. L'action de l'ADEME, qui est un appui utile et précieux à l'action du gouvernement aussi bien que de nombreuses collectivités territoriales, s'en trouvera donc confortée.

Une attention toute particulière devra être portée au cours des prochains mois à la mise en place des nouvelles filières de recyclage, par exemple la filière meubles, mais aussi la filière DASRI pour les déchets de soins : il s'agit là d'une véritable préoccupation de santé publique pour les élus locaux.

Le deuxième axe d'action, au sein du programme 181, concerne la sûreté nucléaire, avec le budget de l'Autorité de Sûreté nucléaire. Ce dernier est stable entre la loi de finances initiale 2012 et le projet de loi de finances pour 2013. J'ai procédé à une audition du directeur général de l'ASN, Jean-Christophe Niel qui m'a indiqué que la hausse conséquente du budget de l'ASN constatée entre 2011 et 2012 avait eu pour but de faire face aux exigences de sécurité, renforcées à la suite de la catastrophe de Fukushima. Une attention particulière devra être portée sur ce budget à l'avenir car il convient, comme c'est le cas cette année, de stabiliser ces crédits dans le

temps. Les conséquences de Fukushima impliquent en effet un effort budgétaire maintenu à moyen et long termes. Il ne s'agit pas là d'un accident qui serait clos ; mais bien d'une catastrophe, dont les conséquences devront être mesurées sur le long terme. En ce sens, les interventions d'expertise scientifique sur le site de la centrale de Fukushima Daiichi et alentour, conduites par l'ASN mais aussi par l'IRSN, sont des éléments importants de solidarité avec le peuple japonais, si cruellement frappé par la catastrophe du 11 mars 2011. En France, cette catastrophe a contribué à approfondir la réflexion sur les exigences de sécurité et de transparence dans l'industrie nucléaire, de manière encore plus drastique que les normes qui prévalaient déjà : il s'agit, là encore, non pas d'un chapitre clos mais d'une démarche à poursuivre.

Le dernier axe d'action dans le cadre du programme 181 est la prévention des risques naturels. C'est un axe d'intervention important, compte tenu de la fréquence et de la gravité des événements naturels ces dernières années : je pense par exemple à la tempête Xynthia, mais aussi aux récentes inondations dans le Var, pour lesquelles le Sénat a d'ailleurs conduit une mission commune d'information dont les conclusions ont été débattues hier dans l'hémicycle. 42 millions d'euros sont consacrés à la prévention des risques naturels.

Toujours en matière de prévention des risques, deux articles ont été rattachés à la mission écologie, développement et aménagement durables, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

L'article 64 vise à étendre le périmètre d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier ». Pour maintenir la dynamique d'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles localement, tout en renforçant leur qualité, la part financée par le fonds est majorée de 15 %. Cette part couvrira désormais 90 % de la dépense. D'après l'évaluation préalable jointe à l'article 64, l'ensemble des mesures d'extension du périmètre du fonds se traduirait par un surcroît de dépenses, à sa charge, de 15 millions d'euros en 2013, puis de 40 millions d'euros à partir de 2014.

Je vous propose de donner un avis favorable à cet article, qui soulagera les collectivités et leur permettra de financer plus facilement les investissements nécessaires à l'application de leurs plans de prévention des risques naturels.

L'article 64 *bis*, introduit à l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, vise à traduire dans la loi un accord volontaire entre les représentants des industriels et l'association des maires de France : cet accord prévoit une participation respective de 25 % de chaque partie dans la prise en charge des coûts liés aux travaux imposés aux riverains résidant dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques.

Ces dispositions permettront d'alléger la charge pesant sur des ménages souvent modestes, qui ne sont pas responsables du risque industriel

les contraignant à réaliser des travaux. Il s'agit donc d'une mesure de justice fiscale et sociale, pleinement acceptée par les contributeurs concernés, qui ont eux-mêmes sollicité la traduction législative de leur accord, afin d'en garantir la pleine application. Je vous propose donc de donner un avis favorable à cet article 64 *bis*.

Le programme 113 est consacré à la protection des paysages, la politique de l'eau, et la biodiversité.

Les crédits passent de 293 à 280 millions d'euros en AE et de 279,9 à 279,1 millions d'euros en CP. Le budget est donc presque stable. Par ailleurs, les crédits alloués seront constants jusqu'en 2015 aux termes de la nouvelle loi de programmation.

L'accent est mis pour l'exercice 2013 sur le développement des parcs naturels marins et sur le réseau Natura 2000. Toutefois, les grandes réformes interviendront pour l'essentiel, dans le courant de l'année 2013, avec le vote d'une loi-cadre sur la biodiversité et la création d'une agence nationale de la biodiversité.

Le programme 159 comprend les crédits alloués à l'Institut géographique national (IGN). Ce programme est doté, de 96 millions d'euros en AE et en CP et de 1 707 emplois sous plafond. Ces chiffres traduisent une stabilité des moyens alloués à ce programme entre 2012 et 2013.

Au cours de l'exercice 2012, l'inventaire forestier national avait été intégré par le gouvernement précédent à l'IGN. Pour 2013, l'accent est mis sur le développement et l'entretien des référentiels géographiques, notamment à travers le Géoportail. Le but est d'accroître l'accessibilité et la qualité des informations géographiques disponibles.

Je terminerai en rappelant que la mission écologie, développement et aménagement durables, a dans le passé été fortement affectée par la RGPP. Des crédits et des emplois avaient alors été supprimés, sans toujours le discernement nécessaire à de telles décisions.

Je me félicite donc que, aujourd'hui, dans le cadre des trois programmes que je vous ai présentés, les capacités d'intervention du ministère et de ses opérateurs aient été, pour l'essentiel, largement préservées. C'était nécessaire et il faut le souligner.

Au vu de tous ces éléments, je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Charles Revet. – J'aimerais avoir quelques précisions sur le fonds Barnier, qui a été évoqué. Il fut une époque où ce fonds était très peu utilisé. Je ne suis pas persuadé qu'il n'y ait pas eu à un moment donné, et quel que soit le gouvernement, un transfert de ses crédits sur d'autres secteurs. Où en est-on aujourd'hui ? Quel est le montant dont on dispose via ce fonds ? Quand vous parlez d'élargissement de ses possibilités d'intervention, de quoi s'agit-il ?

Je voudrais, d'une manière un peu plus particulière, évoquer une situation à laquelle on est assez souvent confronté dans le pays de Caux. Il y a eu dans les années 1990 des effondrements à répétition, j'en ai été personnellement victime. Ces effondrements ont parfois causé des décès.

Nous avons réussi à cette époque à obtenir l'intervention des assurances. Dès lors qu'une maison était fissurée du fait d'un effondrement souterrain, l'assurance intervenait. Je ne dis pas qu'il n'y avait pas de problèmes, mais en tout cas les familles pouvaient s'y retrouver financièrement. Il arrive cependant dans notre secteur qu'il y ait des effondrements de tonnelle, c'est-à-dire sur 60 mètres de profondeur. Ces effondrements se situent quelquefois à un mètre des maisons, sans pour autant les toucher. J'ai à l'esprit un cas précis dans lequel le maire a pris un arrêté de péril. Cela signifie que la personne ne peut ni habiter, ni louer, ni vendre sa maison, mais l'assurance refuse l'indemnisation parce que la maison n'est pas fissurée, et considère donc qu'il n'y a pas de risque. Il y aurait probablement des améliorations à apporter sur ces points.

Nous avons aussi sur la vallée de Seine des falaises, qui quelquefois s'écroulent par pans sur des maisons. Dans ces cas-là, s'il y a un risque majeur, le fonds peut intervenir.

M. Michel Teston. – Nous avons tous constaté, dans nos territoires respectifs, qu'il y a parfois des maisons qui ont été construites sur des terrains argileux. Quand il fait extrêmement sec, ces maisons ont tendance à se fissurer, ce qui pose de gros problèmes. Je crois qu'il y a eu par le passé un certain nombre de crédits attribués, mais en nombre limité, à des personnes ayant subi ces dommages. Je pense que cette question n'est pas forcément traitée dans le programme 181, mais que c'est là un problème sur lequel nous aurions probablement intérêt à alerter plus largement les pouvoirs publics.

M. Raymond Vall, président. – On connaît bien ces sujets dans le Sud-ouest.

M. Philippe Esnol, rapporteur pour avis. – Je suis tout à fait d'accord avec ce que vient de dire Michel Teston. Pour essayer de répondre à la question posée par Charles Revet, je rappellerai que le fonds Barnier est financé par un prélèvement sur la prime « catastrophes naturelles » des contrats d'assurance habitation et automobile, à hauteur de 12 %. Le fonds a été créé en 1995 par la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement. Je vais vous donner quelques chiffres : en 2008, le fonds disposait de 68 millions d'euros de recettes pour 63,9 millions de dépenses. En 2009, 130 millions d'euros de recettes et 79,3 millions de dépenses. En 2010, en revanche, les recettes s'élevaient à 203 millions pour 230 millions de dépenses : c'est la conséquence directe de la tempête Xynthia. En 2011, le fonds avait 304 millions d'euros de recettes et 225 millions de dépenses. On reste à un niveau de recettes relativement élevé pour 2012 avec 253 millions d'euros et 210,5 millions prévus pour 2013, et des estimations de dépenses à hauteur de 217 et 184 millions d'euros respectivement. Le fonds disposait

d'un solde positif fin 2011 à hauteur de près de 104,8 millions d'euros. Ce qui est proposé dans le projet de loi de finances, c'est de majorer de 15 % la part financée par le fonds dans le cadre des plans de prévention des risques naturels, ce qui porte sa participation à 90 %. C'est donc considérable et je pense que vous n'allez pas pouvoir faire autrement que de voter une telle augmentation...

Cet article 64 a un réel intérêt. Nous connaissons tous localement ces questions de risques naturels. J'ai chez moi des carrières et des champignonnières qui sont un gruyère dans le sous-sol, et nous avons un plan de prévention.

A l'issue de ce débat, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 113 « paysages, eau et biodiversité », 159 « information géographique et cartographique » et 181 « prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 64 et 64 bis rattachés.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Vendredi 16 novembre 2012

- *ASN* : **M. Jean-Christophe Niel**, directeur général, **M. Alain Delmestre**, directeur général adjoint ;
- *ADEME* : **M. Xavier Lefort**, directeur général délégué.