

N° 80

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

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

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME III

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par M. Jean BIZET

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mme Sandrine Hurel, M. Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatski, Daniel Raoul, Paul Raoul, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

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

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

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS GÉRÉS PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE | 6 |
| A. UNE ÉVOLUTION POSITIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE | 6 |
| 1. <i>Une progression budgétaire satisfaisante dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques</i> | 6 |
| a) Les crédits inscrits dans les programmes de la mission « Ecologie et développement durable »..... | 6 |
| b) La mobilisation croissante des fonds de concours | 6 |
| c) Les autres crédits budgétaires gérés par le ministère de l'écologie et du développement durable | 9 |
| 2. <i>Les modifications intervenues dans le périmètre et la conduite des programmes composant la mission « Ecologie et développement durable »</i> | 10 |
| a) Les modifications introduites en 2007..... | 10 |
| b) Les interrogations s'agissant de la politique de l'eau | 11 |
| 3. <i>Un plafond d'emploi revu à la hausse pour 2007</i> | 14 |
| a) Les emplois relevant du ministère de l'écologie et du développement durable | 14 |
| b) Les emplois des opérateurs concourant à la politique du ministère | 15 |
| B. MISE EN PERSPECTIVE DES CRÉDITS GÉRÉS PAR LA MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE » | 15 |
| 1. <i>Le recours accru aux taxes affectées pour les opérateurs relevant du ministère de l'écologie et du développement durable</i> | 16 |
| 2. <i>Le renforcement de la fiscalité écologique en 2007</i> | 18 |
| II. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX PROGRAMMES OPÉRATIONNELS | 20 |
| A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONTRASTÉE AU SEIN DU PROGRAMME 181 : « PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LA POLLUTION » | 20 |
| 1. <i>La priorité donnée à la prévention des risques technologiques</i> | 22 |
| a) Une meilleure appréhension des risques accidentels et chroniques..... | 22 |
| b) Le manque de moyens de l'inspection des installations classées persiste en 2007..... | 23 |
| 2. <i>Des moyens importants mobilisés pour la politique de l'eau</i> | 24 |
| a) L'engagement de l'Etat s'agissant des crues et des mesures de prévision et d'annonces..... | 24 |
| b) La réforme de la politique de l'eau en appui de la mise en œuvre de la directive cadre européenne | 26 |
| B. EN 2007, UNE MOBILISATION FORTE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ | 27 |
| 1. <i>Un effort budgétaire conséquent pour accompagner la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006</i> | 29 |
| a) Rappel des grands axes de la réforme des parcs nationaux | 29 |
| b) L'impact budgétaire de la loi du 14 avril 2006..... | 30 |
| 2. <i>L'achèvement du réseau européen Natura 2000 et la montée en charge de sa gestion</i> | 31 |
| a) Un réseau Natura 2000 complété au 30 avril 2006..... | 31 |
| b) Une montée en puissance de la gestion des sites Natura 2000..... | 32 |
| 3. <i>Un soutien budgétaire à la préservation du bon état écologique de l'eau</i> | 33 |
| a) Augmentation des crédits consacrés à la préservation du bon état écologique de l'eau en 2007 | 33 |
| b) L'évolution du mode de financement du Conseil supérieur de la pêche..... | 34 |

| | |
|---|-----------|
| III. UN ÉCLAIRAGE SUR LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT..... | 36 |
| A. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE COMME ENJEU DE DÉVELOPPEMENT DURABLE | 36 |
| 1. <i>L'avenir du Protocole de Kyoto au-delà de 2012</i> | 37 |
| 2. <i>Le dispositif européen du permis d'émission de gaz à effet de serre</i> | 38 |
| 3. <i>Les engagements nationaux au travers du plan climat</i> | 40 |
| B. POUR UN RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE D'ENVIRONNEMENT | 41 |
| 1. <i>L'action internationale conduite par le ministère de l'écologie et du développement durable</i> | 41 |
| 2. <i>Le nécessaire renforcement de la gouvernance mondiale en matière d'environnement</i> | 43 |
| a) Une multiplication des initiatives et des acteurs | 43 |
| b) Le projet de création d'une organisation mondiale de l'environnement (ONUE)..... | 44 |
| ANNEXE AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION..... | 47 |

Mesdames, Messieurs,

Pour 2007, l'augmentation du budget du ministère de l'écologie s'inscrit dans un contexte de maîtrise de la dépense publique. Mais les moyens supplémentaires accordés -tant en moyens humains que financiers- traduisent la volonté du Gouvernement de protéger l'environnement et de répondre aux préoccupations croissantes de nos concitoyens sur ce sujet.

En outre, les inflexions constatées en matière de fiscalité écologique témoignent de la nécessité de déployer un ensemble de mesures complémentaires pour inciter l'ensemble des acteurs économiques à adopter un comportement respectueux de l'environnement, mais ceci doit impérativement s'inscrire dans une démarche de développement durable.

La lutte contre le changement climatique et la nécessité de renforcer la gouvernance en matière d'environnement illustrent, s'il en était besoin, l'importance au niveau mondial des enjeux liés à la protection de l'environnement.

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS GÉRÉS PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. UNE ÉVOLUTION POSITIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Une progression budgétaire satisfaisante dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques

a) *Les crédits inscrits dans les programmes de la mission « Ecologie et développement durable »*

Dans le projet de loi de finances pour 2007, le total des crédits de la mission « Ecologie et développement durable » s'élève à **698,09 millions d'euros** en autorisation d'engagement (AE), soit + 10,45 % par rapport à 2006 et à **637,04 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), soit + 3,65 % par rapport à 2006.

La structure budgétaire de la mission ne varie pas par rapport à l'an dernier et ces crédits sont répartis sur trois programmes, comme le montre le tableau ci-dessous :

Récapitulation des crédits par programme et variation par rapport à 2006

(euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-------------|-----------------|---------------------|-------------|-----------------|
| | 2006 | 2007 | Différence en % | 2006 | 2007 | Différence en % |
| Prévention des risques et lutte contre les pollutions (181) | 177 220 497 | 141 089 740 | - 20,38 | 173 112 997 | 133 441 440 | - 22,9 |
| Gestion des milieux et biodiversité (153) | 167 403 434 | 199 624 500 | - 19,24 | 154 191 913 | 187 725 300 | + 21,18 |
| Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable (211) | 287 375 280 | 357 376 263 | + 24,35 | 287 315 097 | 315 876 263 | + 9,94 |

b) *La mobilisation croissante des fonds de concours*

Au-delà de cette présentation des crédits budgétaires inscrits sur la mission « Ecologie et développement durable », il convient également de prendre en compte la mobilisation croissante des fonds de concours et plus spécifiquement du fonds de prévention des risques naturels majeurs qui vient abonder les crédits consacrés au programme de prévention des risques et lutte contre les pollutions.

● En 2006, le montant total des fonds de concours s'est élevé à 6,507 millions d'euros en AE et **10,507 millions d'euros en CP**. Le montant

attendu en 2007 est de 5,363 millions d'euros en AE et **50,363 millions d'euros en CP**.

● La progression attendue pour 2007 concerne pour l'essentiel le fonds de prévention des risques naturels majeurs, puisqu'est programmé, pour 2007, un prélèvement supplémentaire à hauteur de 50 millions d'euros.

Elle résulte de l'introduction, dans le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques en cours d'adoption au Parlement, de l'article 16 *ter*, qui étend le champ d'intervention du fonds sur deux points :

– à titre exceptionnel et non reconductible, il sera prélevé 40 millions d'euros pour financer des dépenses engagées par l'Etat avant le 1^{er} janvier 2007 liées aux études et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités contre les inondations, réalisés ou subventionnés par l'Etat ;

– dans la limite de 55 millions d'euros par an et jusqu'au 31 décembre 2012, le fonds contribuera au financement d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels, dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé¹. Le taux maximum d'intervention est porté à 50 % pour les études, 40 % pour les travaux de prévention et 25 % pour les travaux de protection.

Cette extension a été constante depuis la création du fonds par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement codifié à l'article L. 561-3 du code de l'environnement, comme votre rapporteur pour avis l'avait exposé l'an dernier.

Le dernier élargissement des capacités d'intervention du fonds Barnier résulte de l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 et concerne trois domaines :

– une intervention renforcée dans le financement de la préparation et l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) et une participation aux dépenses d'information préventive sur les risques majeurs (dans la limite de 16 millions d'euros par an, jusqu'au 31 décembre 2012) ;

– une contribution au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un PPR prescrit ou approuvé (dans la limite de 33 millions d'euros par an jusqu'au 31 décembre 2012) ;

– une contribution au financement des études et travaux visant à prévenir les dommages qui résulteraient du glissement de terrain du site des ruines de Séchillienne en Isère (dans la limite de 35 millions d'euros au total, jusqu'au 31 décembre 2012).

Les ressources annuelles du fonds s'élèvent à environ 27 millions d'euros, sur la base du taux de prélèvement fixé à 2 % du produit des primes ou cotisations

¹ Ceci résulte de la modification de l'article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 qui fixait le montant à 10 millions d'euros par an jusqu'au 31 décembre 2008. L'article 136 de la loi de finances pour 2006 avait d'ores et déjà porté le montant maximum à 33 millions d'euros par an, jusqu'au 31 décembre 2012.

additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles par l'arrêté du 24 juillet 2003.

La situation budgétaire du fonds se trouve, comme cela avait déjà été relevé l'an dernier, fortement modifiée du fait de l'extension du champ d'intervention du fonds. Le tableau ci-dessous fait clairement ressortir l'inversion de la situation à compter de 2005.

**Évolution de la situation budgétaire du fonds de prévention
des risques naturels majeurs**

| (millions d'euros) | Recettes (+ produits financier) | Délégations (et frais de gestion) | Reliquat (à la date du comité de gestion, au 1er trimestre de l'année suivante) | Observations |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|--|---|
| Avant 2002 | 150,47 | 67,15 | -- | Opérations Séchilienne et Clapière |
| 2002 | 25,15 | 11,10 | 94,20 | |
| 2003 | 28,20 | 18,25 | 106,20 | |
| 2004 | 27,29 | 6,41 | 127,10 | |
| 2005 | 28,89 | 37,49 | 108,60 | Début de la mise en œuvre de la loi risque |
| Total 2002/2005 | 109,53 | 73,25 | | |
| Total 1995/2005 (estimation) | 259 | 140,40 | 108,60 | |
| 2006 (prévision) | 27 | 95 | 40 | |

Si en 2006, la situation prévisionnelle de la trésorerie du fonds, telle que validée lors du dernier comité de gestion, reste positive, l'extension du champ d'interventions du fonds, et en particulier celle résultant de l'article 16 *ter* du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, ainsi que la montée en puissance des demandes de financement tendent à inverser cette situation bénéficiaire.

D'ores et déjà, l'arrêté du 29 septembre 2006 a relevé à 4 %, à compter du 1^{er} novembre 2006, le taux de prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, ce qui double le montant des recettes.

Cependant, lors de son audition devant la commission des affaires économiques, le 7 novembre dernier, Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable, a estimé qu'il faudrait modifier par voie législative le plafond du taux du prélèvement fixé à 4 % par l'article L. 561-3 du code de l'environnement, compte tenu d'une prévision de 100 millions d'euros par an de dépenses de prévention financées par le fonds.

Votre rapporteur pour avis soutient pleinement les mesures de mobilisation des ressources du fonds pour financer des dépenses de prévention, considérant qu'il est tout à fait souhaitable de mobiliser les fonds récoltés par les assurances pour renforcer les mesures de prévention, afin de minimiser, autant que faire se peut, les conséquences dommageables résultant de catastrophes naturelles.

c) Les autres crédits budgétaires gérés par le ministère de l'écologie et du développement durable

● Le ministère de l'écologie et du développement durable pilote également un programme de recherche dans le domaine des risques et des pollutions inscrit dans la mission interministérielle de la recherche et de l'enseignement supérieur (MIREs). Les crédits de ce programme, inchangés par rapport à 2006, s'élèvent à 278,75 millions d'euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances pour 2007. Les actions de recherche financées sur ce programme sont développées par le ministère, mais également par deux agences, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET), ainsi que par deux organismes scientifiques d'expertise et de recherche, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

● Il convient également de souligner que le programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE), identifié au sein de la mission « Politique des territoires » gérée par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire, est issu d'un prélèvement opéré sur d'autres programmes, dont certains relevant de la mission « Ecologie et développement durable ».

En 2006, la « contribution » du ministère de l'écologie et du développement durable s'élevait à 15,10 millions d'euros en AE et 5,04 millions d'euros en CP, affectée au financement de sept des actions régionales ou interrégionales couvrant des projets d'envergure de portée nationale qui composent le PITE. Les financements les plus importants concernent, le plan gouvernemental du Marais poitevin, le programme exceptionnel d'investissement en Corse, le plan Loire grandeur nature. Ce dernier mobilise la plus grande part des crédits, à savoir 4,5 millions d'euros en CP affectés principalement à la lutte contre les inondations.

En 2007, les crédits transférés de la mission « Ecologie et développement » s'élèvent à 16 millions d'euros en AE et CP, dont 12 millions d'euros sont déduits du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » pour la gestion des crues (9,4 millions d'euros en CP) et la lutte contre la pollution de l'eau et des milieux aquatiques (2,6 millions d'euros en CP).

Le plan Loire grandeur nature reste le plus grand bénéficiaire du transfert, avec 11,6 millions d'euros en AE et 10,55 millions d'euros en CP, consacrés pour l'essentiel à la lutte contre les inondations.

En ce qui concerne la procédure budgétaire de gestion du PITE, il convient de distinguer les actions où le ministère de l'écologie et du développement durable est ministère référent (plan Loire grandeur nature et Durance multi usages) de celles où il n'est que ministère associé. Dans le premier cas, les crédits

transférés sont gérés dans un budget opérationnel de programme (BOP) dont le responsable est le préfet de région compétent territorialement. Le ministère de l'écologie et du développement durable anime alors le débat interministériel, pilote le dialogue de gestion avec le préfet en lui fixant des objectifs et des critères d'évaluation et suit l'exécution de l'action. Dans le second cas, le ministère associé à la gestion bien que non dessaisi de sa responsabilité quant aux politiques publiques auxquelles les actions du PITE concourent, ne dispose plus de la maîtrise ni de la définition, ni du suivi des objectifs.

2. Les modifications intervenues dans le périmètre et la conduite des programmes composant la mission « Ecologie et développement durable »

a) Les modifications introduites en 2007

● S'agissant du périmètre des programmes composant la mission « Ecologie et développement durable », la maquette proposée pour 2007 comporte deux modifications :

– l'action « Lutte contre le changement climatique » du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » est supprimée pour être rattachée à l'action « Développement durable » du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales ». Les crédits inscrits sur cette action s'élèvent à 10 millions d'euros et correspondent à la subvention versée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Ce transfert est cohérent avec le renforcement des actions de l'ADEME de lutte contre l'effet de serre, qui contribuent au développement durable.

– en outre, l'hydrométrie qui était financée sur l'action « Préservation du bon état écologique des eaux et des milieux aquatiques » dans le programme « Gestion des milieux et biodiversité » sera désormais financée sur l'action « Gestion des crues » du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions ». Il s'agit de faciliter la gestion de ces crédits dans le cadre de la rationalisation des schémas d'organisation financière. Celle-ci représente 2,2 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP

● En ce qui concerne la conduite des programmes, il est proposé que la secrétaire générale du ministère de l'écologie et du développement durable, qui exerce des fonctions à caractère transversal, assure le pilotage des deux programmes qui traduisent les politiques mises en œuvre par le ministère, à savoir les programmes « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « Gestion des milieux et biodiversité », en lieu et place, respectivement, du directeur de la prévention des pollutions et des risques et de celui de la nature et des paysages. Cette réorganisation semble poursuivre un triple objectif. Elle devrait tout d'abord permettre de renforcer la cohérence du pilotage des deux programmes, faciliter la fongibilité des crédits au sein des deux programmes entre des actions relevant de

politiques différentes et, en dernier lieu, résoudre une partie des difficultés résultant du fait que la politique de l'eau ne s'incarne pas dans un programme spécifique.

Il est bien entendu que la secrétaire générale s'appuiera sur les directeurs d'administration centrale concernés par la mise en œuvre des deux programmes, à savoir le directeur de la nature et des paysages, celui de l'eau et celui de la prévention des risques et des pollutions.

b) Les interrogations s'agissant de la politique de l'eau

Néanmoins, des interrogations demeurent sur le traitement de la politique de l'eau au regard de la LOLF.

Le tableau ci-dessous illustre l'éclatement de la politique de l'eau entre les deux programmes du ministère (programme 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et programme 153 « Gestion des milieux et biodiversité »).

Financement de la politique de l'eau au titre des programmes 181 et 153

| (millions d'euros) | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|---------------|------------------------|---------------------|--------------|------------------------|
| | LFI 2006 | PLF 2007 | Fonds de concours 2007 | LFI 2006 | PLF 2007 | Fonds de concours 2007 |
| Programme 181 | | | | | | |
| – action 3 : gestion des crues | 51,95 | 49,7 | 2,35 | 35,78 | 43,37 | 27,39 |
| – action 5 : lutte contre les pollutions de l'eau | 10,89 | 10,94 | | 11,63 | 9,41 | |
| SOUS TOTAL | 62,84 | 60,64 | 2,35 | 47,41 | 52,78 | 27,39 |
| Programme 153 | | | | | | |
| – action 1 : préservation du bon état écologique de l'eau | 33,21 | 41,99 | 1,50 | 36,47 | 36,69 | 1,5 |
| – action 2 : gouvernance dans le domaine de l'eau | 7,23 | 6,88 | | 7,23 | 6,80 | |
| SOUS TOTAL | 40,44 | 48,87 | 1,50 | 43,7 | 43,49 | 1,5 |
| TOTAL | 103,28 | 109,51 | 3,85 | 91,11 | 96,27 | 28,89 |

(Source : projet annuel de performance de la mission « Ecologie et développement durable »)

Il convient également de rappeler que dans le PITE sont transférés, en 2007, 9,4 millions d'euros de CP au titre de la gestion des crues et 2,6 millions d'euros de CP au titre de la lutte contre la pollution de l'eau et des milieux aquatiques.

Selon le ministère de l'écologie et du développement durable, il est dans ces conditions difficile d'avoir une vision exhaustive de la politique de l'eau et d'assurer la cohérence de cette politique stratégique.

Ainsi, il souligne, s'agissant des crédits transférés dans le PITE, notamment sur le plan « Loire grandeur nature » et le plan « Durance multi usages » et bien qu'il en soit le ministère référent que **« l'évaluation des résultats ne fait pas l'objet d'une synthèse entre les crédits des programmes du ministère, par lesquels la direction de l'eau met en œuvre sa politique et ceux inscrits dans le PITE »**.

Le ministère de l'écologie et du développement durable déplore également les conséquences de l'absence de programme spécifique s'agissant, d'une part, des services déconcentrés qui sont partagés en deux et, d'autre part, des agences de l'eau qui ne disposent pas d'un tuteur unique au sens de la LOLF. Selon lui *« leurs subventions aux investissements ne seront pas subordonnées à l'application de la directive cadre et à la recherche du bon état des eaux puisque l'action « lutte contre les pollutions de l'eau » est séparée de l'action « préservation du bon état écologique de l'eau »*.

Enfin, il faut relever que la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) prévue par le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, qui devrait intervenir début 2008, se traduira par une réduction sensible des crédits consacrés à la politique de l'eau et inscrits dans la mission « Ecologie et développement durable ».

Selon les éléments transmis à votre rapporteur pour avis, six postes (ETP) de la direction de l'eau consacrés au pilotage du système d'information sur l'eau (SI eau) seront immédiatement transférés à l'ONEMA et inscrits au budget de l'établissement pour 2008.

L'ONEMA apportera sa contribution à la gestion globale et équilibrée de la ressource en eau et des systèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole, ainsi qu'à la gestion des services liés à l'eau, en s'investissant prioritairement dans les domaines non couverts par d'autres acteurs.

Mais la direction de l'eau conservera toutes les activités régaliennes susceptibles de mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement. Le tableau ci-dessous, établi à partir des crédits votés pour 2006 (91,11 millions d'euros en CP), effectue une évaluation des actions qui seront pilotées par la direction de l'eau. **Au final, la direction de l'eau conserverait la maîtrise d'un peu moins de 60 millions d'euros environ.**

| (millions d'euros) | | En CP 2006 | Remarques |
|----------------------|--|---------------|---|
| Programme 181 | Prévention des risques et lutte contre les pollutions | | |
| Action 3 | Gestion des crues | 35,3 | Prévention et prévision des inondations y compris PAPI, domaine public fluvial... |
| Action 5 | Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques | 3,7 | POLMAR, CEDRE, INERIS |
| Programme 181 | | 39 | |
| Programme 153 | Gestion des milieux et biodiversité | | |
| Action 1 | Préservation du bon état de l'eau et des milieux aquatiques | 15,8 | Police de l'eau, dettes « décroisement », etc |
| Action 2 | Gouvernance dans le domaine de l'eau | 2,1 | Action internationale, concertation nationale |
| Programme 153 | | 17,9 | |
| Total | | 56,9 | |

(Source : ministère de l'écologie et du développement durable)

Au-delà de cet aspect strictement budgétaire, **votre rapporteur pour avis se demande si le périmètre actuel des programmes du ministère permettra d'optimiser les relations entre la direction de l'eau, l'ONEMA et les agences de l'eau et d'assurer une gestion cohérente et rationnelle des politiques qu'ils conduisent.**

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques précitée, Mme Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable, a regretté que la politique de l'eau soit scindée entre deux programmes et a souhaité la création d'un programme « eau » ou la fusion des trois programmes actuels dans un seul programme, afin de maximiser les opportunités de gestion offertes par la LOLF. Elle a reconnu cependant que la seconde hypothèse impliquait une recomposition des missions puisqu'il ne peut y avoir de mission mono-programme, ce qui rend cette solution plus complexe à définir.

Votre rapporteur pour avis considère qu'**il faut poursuivre la réflexion sur la structuration de la mission « Ecologie et développement durable », le schéma actuel n'étant pas satisfaisant et, qui plus est, s'avérant inadapté aux évolutions prévues par le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques.** L'identification d'un programme d'eau spécifique serait opportune, mais elle implique alors une remise en cause du programme support 211 « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » qui regroupe l'ensemble des crédits de personnel.

3. Un plafond d'emploi revu à la hausse pour 2007

a) Les emplois relevant du ministère de l'écologie et du développement durable

Le plafond des équivalents temps plein travaillés (ETPT) autorisé au budget 2006 s'élevait à 3.717 ETPT et **il est porté à 3.775 ETPT dans le projet de loi de finances pour 2007.**

Cette augmentation fait suite à une augmentation régulière des effectifs depuis 2003 pour permettre au ministère de faire face à l'accroissement de ses tâches.

En 2007, la croissance de 58 ETPT se répartit comme suit :

– 40 créations : 26 pour la mise en place et l'amélioration de Natura 2000, 10 pour le renforcement de l'inspection des installations classées industrielles et 4 pour la mise en place de la directive concernant la mise sur le marché des produits biocides ;

– 18 transferts : 3 en provenance de l'INSEE, 1 du ministère de l'intérieur et 14 du ministère de l'équipement.

Les choix opérés illustrent **la volonté du ministère de respecter les engagements communautaires de la France, s'agissant notamment de Natura 2000 et du contrôle des produits biocides.**

On peut rappeler que le schéma budgétaire retenu par le ministère conduit à un pilotage de la politique de recrutement, de la masse salariale et des emplois au sein du programme support « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable »¹.

Mais une enquête en cours de réalisation et dont les premiers résultats sont repris dans le projet annuel de performance, permet de procéder, par estimation, à la ventilation des effectifs réels au 1^{er} janvier 2006 (ETP) par programme. Celle-ci devrait être précisée par la comptabilité d'analyse des coûts.

Il ressort de l'enquête que :

– 50 % de l'effectif global est affecté au programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », dont 47 % d'agents de catégorie A, 31 % de catégorie B et 22 % de catégorie C ;

– 19 % de l'effectif global est affecté au programme « Gestion des milieux et biodiversité » dont 61 % d'agents de catégorie A, 23 % de catégorie B et 16 % de catégorie C ;

– 31 % de l'effectif global est affecté au programme support « Conduite et pilotage des politiques environnementales » dont 46 % d'agents de catégorie A, 30 % de catégorie B et 24 % de catégorie C.

¹ Ce regroupement englobe également les 27 emplois du programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions ».

b) Les emplois des opérateurs concourant à la politique du ministère

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des emplois au sein des opérateurs de la mission « Ecologie et développement durable ». Il s'agit des emplois subventionnés par les crédits des programmes de la mission « Ecologie et développement durable » et du programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions ».

| | 2004 | 2005 | 2006 | Perspectives 2007 |
|------------------------------------|--------------|----------------|----------------|--------------------------|
| Programme 181 | 1 408 | 1 449,5 | 1 468,5 | 1 481 |
| ADEME | 847 | 852,5 | 852,5 | 852,5 |
| INERIS | 510 | 523 | 532 | 532 |
| AFSSET | 51 | 74 | 84 | 96,5 |
| Programme 153 | 3 327 | 3 186 | 3 237,4 | 3 249,4 |
| CSP | 787 | 794 | 791,4 | 798,4 |
| CELRL | 89 | 90 | 93 | 102 |
| PARCS NATIONAUX | 600 | 587 | 595 | 595 |
| ONCFS | 1 759 | 1 615 | 1 635 | 1 627 |
| MNHN | 16 | 19 | 34 | 34 |
| ONF ⁽¹⁾ | 57 | 48 | 44 | 44 |
| EP Chambord ⁽¹⁾ | ND | 10 | 22 | 26 |
| RNF | 9 | 12 | 12 | 12 |
| ATEN | 10 | 11 | 11 | 11 |
| Programme 189⁽²⁾ | 1 629 | 1 568 | 1 626 | 1 637 |
| IRSN | 1 629 | 1 568 | 1 626 | 1 637 |
| TOTAL | 6 364 | 6 203 | 6 331,9 | 6 367,4 |

(1) Effectifs affectés au programme 153.

(2) Programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions ».

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

***B. MISE EN PERSPECTIVE DES CRÉDITS GÉRÉS PAR LA MISSION
« ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »***

La mobilisation des pouvoirs publics et des fonds publics pour la mise en œuvre des politiques environnementales et du développement durable dépasse très largement le strict cadre du ministère de l'écologie et du développement durable.

Cette mise en perspective peut être appréhendée sous plusieurs angles. Au-delà du concept de service public de l'environnement, il faut prendre en compte l'ensemble des taxes affectées à des politiques environnementales ou de

développement durable ainsi que les mesures adoptées en matière de fiscalité écologique.

Comme le souligne le dossier de presse accompagnant la présentation des crédits de la mission, **le ministère de l'écologie et du développement durable se situe au cœur du service public de l'environnement** mais il ne représente qu'une part minoritaire des moyens humains et financiers mis en œuvre par l'Etat pour la protection de l'environnement, évalués à **13.903 ETP et à plus de 3 milliards d'euros ainsi répartis :**

| CREDITS DISPONIBLES | En millions d'euros | EFFECTIFS | En ETP – prévisions 2007 |
|---|---------------------|---|--------------------------|
| Projet de loi de finances | 637 M€ | Ministère de l'écologie et du développement durable | 3 775 |
| Programme recherche dans le domaine des risques et des pollutions | 278 M€ | Ministères partenaires - estimation | 2 228 |
| Fonds Barrièr – prélèvement supplémentaire | 50 M€ | Préfectures | 850 |
| Taxes affectées (hors agences de l'eau) | 376 M€ | Etablissements publics | 7 050 |
| Programme des interventions territoriales de l'Etat | 16 M€ | | |
| Agences de l'eau – taxes affectées | 1 735 M€ | | |
| Total | 3 092 M€ | | 13 903 |

1. Le recours accru aux taxes affectées pour les opérateurs relevant du ministère de l'écologie et du développement durable

Le mouvement d'affectation de taxes pour le financement de certains opérateurs sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable amorcé en 2006 se poursuit en 2007 :

→ En loi de finances pour 2006, il avait été décidé d'affecter :

– à l'ADEME, le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (produit réalisé : 183 millions d'euros) ainsi que celui de la taxe sur les voitures particulières les plus polluantes (produit réalisé : 6,25 millions d'euros¹) ;

– au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), une fraction de 80 % du droit de francisation et de navigation (produit réalisé : 24 millions d'euros²) ;

¹ Le produit attendu de cette taxe était évalué à 15 millions mais sa perception n'est intervenue qu'à la mi-2006.

² Le produit attendu était évalué à 28 millions d'euros mais le nouveau mode de calcul de cette taxe -assiette fondée sur la longueur et non plus sur la jauge en tonneaux des navires- a entraîné une diminution de son rendement (30 millions au lieu de 35 millions d'euros). En 2006, le ministère de l'écologie et du développement durable a pu attribuer 2,3 millions d'euros supplémentaires grâce à un dégel des crédits et la loi de finances rectificative pour 2006 devrait présenter les modifications permettant de rétablir le produit initial attendu pour 2007.

– à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), le produit du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser (produit estimé : 6,5 millions d'euros)¹ ;

– à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), une fraction de la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) (produit estimé : 4 millions d'euros) ;

Globalement, en 2006, **le montant des recettes fiscales nouvellement attribuées au financement de ces opérateurs s'est élevé à 223,75 millions d'euros**, ce qui représente **36 % des crédits inscrits dans la mission « Ecologie et développement durable »**.

→ Dans le projet de loi de finances pour 2007, le mouvement se poursuit avec l'affectation :

– au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, de la totalité du droit de francisation et de navigation conformément à l'engagement du Président de la République en juillet 2005 (produit attendu : 35 millions d'euros²) ;

Votre commission pour avis se félicite, à cet égard, de l'adoption par le Sénat de l'amendement qu'elle avait déposé à l'article 25 du projet de loi de finances pour 2007 relatif au financement du Conservatoire par le produit de cette taxe, afin d'en rétablir le caractère pérenne.

– au Conseil supérieur de la pêche, d'une partie du prélèvement de solidarité pour l'eau (23 millions d'euros) ;

– à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) d'une fraction du produit de la taxe sur les installations nucléaires de base (10 millions d'euros) ;

En outre, le produit estimé des deux taxes affectées à l'ADEME s'élève à 212 millions d'euros.

Ainsi, le montant estimé pour 2007 s'élèverait à **280 millions d'euros**, représentant **43,95 % des crédits inscrits dans la mission « Ecologie et développement durable »**.

→ Enfin le projet de loi de finances rectificative pour 2006 propose :

– l'instauration en 2007 d'une taxe sur la consommation de charbon, dont le taux serait celui de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN), soit 1,19 euro/MWh, et dont le produit estimé à 5 millions d'euros serait affecté à l'ADEME ;

¹ Par ailleurs, l'article 48 du projet de loi de finances rattaché aux crédits de la mission « Ecologie et développement durable » propose une revalorisation du montant des redevances synégétiques versées par les chasseurs ainsi qu'un mécanisme d'indexation automatique.

² Sous réserve des modifications de calcul de la taxe à venir dans le projet de loi de finances rectificative pour 2006.

– une augmentation de 10 % de la taxe générale sur les activités polluantes, une partie de cette augmentation étant affectée à l'ADEME, à hauteur de 25 millions d'euros.

Au total, en 2007, ce mouvement d'affectation de taxes pourrait représenter **310 millions d'euros**, soit l'équivalent de **48 % des crédits de la mission « Ecologie et développement durable »**¹.

2. Le renforcement de la fiscalité écologique en 2007

La stratégie nationale du développement durable élaborée en 2003 affirme très clairement l'objectif de « *mettre en place un dispositif fiscal incitatif aux bonnes pratiques des entreprises, des consommateurs et des collectivités locales* ».

L'Agence européenne pour l'environnement recommande également le développement des « taxes vertes » en soulignant leur efficacité, même si, en 2005, celles-ci ne représentent que 1,5 % de l'ensemble des taxes existant au sein de l'Union européenne. L'Agence insiste notamment également sur les « effets annexes » de ces taxes vertes, s'agissant de l'innovation technologique et de la compétitivité des entreprises et en matière de création d'emplois.

Selon l'Agence, on peut distinguer trois types de taxes vertes, celles qui couvrent les coûts des mesures environnementales, notamment la dépollution de l'eau, les taxes incitatives qui tendent à modifier les comportements des producteurs et des consommateurs et enfin les taxes fiscales, qui, en application du principe de double dividende, permettent d'alléger les charges sociales.

● En 2006, et selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, on peut estimer à 1 milliard d'euros l'ensemble des dépenses fiscales en faveur de l'environnement, dont les principales sont :

– **au titre du programme 181** : le crédit d'impôt pour l'achat d'un véhicule fonctionnant au GNV⁽¹⁾ ou au GPL⁽¹⁾ ou qui combine l'énergie électrique avec une autre source d'énergie, l'exonération de TIPP⁽¹⁾ ou de TICGN⁽¹⁾ pour le gaz de raffinerie à basse teneur en soufre utilisé dans les installations de cogénération ;

– **au titre du programme 153** : les déductions du revenu net des travaux de restauration et de gros entretiens effectués dans certains espaces naturels (Natura 2000, cœurs de parcs nationaux, réserves naturelles, sites classés) en vue de leur maintien en bon état écologique et paysager, la transmission à titre gratuit des propriétés non bâties incluses dans les sites précités, sous réserve d'un engagement de gestion durable pendant dix-huit ans, l'exonération de TFNB⁽¹⁾ -compensée par l'Etat- pour les parcelles Natura 2000 sur lesquelles un engagement de gestion est souscrit à travers un contrat ou une charte Natura 2000 ;

¹ Ce chiffrage ne prend pas en compte le montant des redevances finançant depuis l'origine l'ONCFS (73,84 millions d'euros en 2006 assorti d'une revalorisation de 1,2 million en 2007) ou encore les agences de l'eau (1,68 milliard d'euros estimé en 2006).

⁽¹⁾ GNV : gaz naturel véhicule ; GPL : gaz de pétrole liquéfié, TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers, TICGN : taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel, TFNB : taxe sur le foncier non bâti.

– **au titre du programme 211** : l'application du taux réduit de la TVA à la fourniture par réseau d'énergie d'origine renouvelable, le taux réduit de TIPP applicable aux émulsions d'eau dans du gazole, le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements et travaux favorisant les économies d'énergie et la rénovation énergétique dans les habitations principales¹.

● En 2007, le volet fiscalité écologique est fortement relancé à travers plusieurs mesures phares. On peut tout d'abord rappeler l'entrée en vigueur, le 15 novembre 2006, de la contribution acquittée par le consommateur final pour financer la filière spécifique d'élimination des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

En outre, le comité interministériel pour le développement durable, présidé par le Premier ministre, qui s'est tenu le 13 novembre 2006, a adopté plusieurs dispositions importantes en matière de fiscalité écologique assorties d'objectifs ciblés. Il s'agit de :

- l'instauration d'une taxe sur la consommation de charbon dont le taux est fixé à 1,19 euro/MWh ;
- la majoration de 10 % de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et de son indexation sur le coût de la vie. Le produit de la taxe sur la consommation de charbon et de la majoration de TGAP sera affecté à la lutte contre le changement climatique ;
- l'augmentation de 10 % de la taxe sur les nuisances sonores aériennes pour renforcer la politique d'insonorisation des logements situés à proximité des aéroports ;
- l'autorisation pour les collectivités territoriales, d'exonérer de la taxe sur le foncier non bâti les agriculteurs biologiques et de la taxe sur le foncier bâti les logements économes en énergie ;
- la défiscalisation des dépenses d'entretien et de restauration des sites paysagers labellisés par la Fondation du patrimoine.

Votre rapporteur pour avis prend acte avec intérêt de ces inflexions fortes en matière de fiscalité écologique. **A côté de la réglementation environnementale, elles constituent un outil important pour inciter l'ensemble des acteurs économiques à adopter des comportements qui s'inscrivent dans une démarche de développement durable.**

Mais il lui semble essentiel que **cette inflexion s'inscrive dans une démarche coordonnée et concertée** ainsi que dans une réflexion globale sur la fiscalité, afin de veiller à l'acceptabilité des dispositifs proposés, arrêter les rééquilibrages possibles et évaluer les impacts en termes de compétitivité pour les acteurs économiques.

Comme le soulignait M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget, lors d'un débat au Sénat sur les prélèvements obligatoires le 6 novembre dernier, il

¹ Depuis 2005, le crédit d'impôt a été porté à 40 % du prix d'achat d'un matériel de chauffage fonctionnant avec une énergie renouvelable. Les moindres recettes fiscales représentaient 400 millions d'euros en 2005, étaient estimées à 900 millions d'euros en 2006 et un milliard d'euros en 2007.

importe de renforcer notre fiscalité environnementale en créant les conditions d'un consensus sur les réformes à mener. La suggestion de créer une commission placée auprès du Premier ministre, sur le modèle anglo-saxon de la Green Tax commission est, à ce titre, tout à fait pertinente. Cette structure, composée d'experts, d'hommes politiques, de représentants d'entreprises et de membres de la société civile, serait chargée de faire des propositions pour combler le retard français en matière de fiscalité environnementale.

Il conviendra également d'étudier attentivement, début 2007, les conclusions et propositions du groupe de travail sur l'utilisation des instruments économiques au service du développement durable mis en place en février 2006 et dont les notes d'étape inspirent déjà largement les propositions récentes du Gouvernement.

II. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX PROGRAMMES OPÉRATIONNELS

A. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONTRASTÉE AU SEIN DU PROGRAMME 181 : « PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LA POLLUTION »

Comme le montre le tableau ci-dessous, les crédits du programme consacré à la prévention des risques et la lutte contre la pollution évoluent de manière contrastée en 2007.

Programme n° 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »

(en euros)

| Action | Autorisations d'engagement | Variation 2007/2006 (en %) | Crédits de paiement | Variation 2007/2006 (en %) |
|--|----------------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|
| 01 - Prévention des risques technologiques et des pollutions | 61 920 000 | - 12,7 | 63 920 000 | - 5,6 |
| 02 - Prévention des risques naturels | 11 080 000 | - 10,3 | 9 410 000 | + 46,8 |
| 03 - Gestion des crues | 49 470 240 | - 12,1 | 43 373 375 | + 21,2 |
| 04 - Gestion des déchets et évaluation des produits | 7 674 500 | - 4,8 | 7 327 000 | - 82,3 |
| 05 - Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques | 10 945 000 | + 0,5 | 9 411 065 | - 19,1 |
| 06 - Lutte contre le changement climatique : action transférée en 2007 (1) | | | | |
| Total | 141 089 740 | - 20,4 | 133 441 440 | - 22,9 |
| Fonds de concours attendus | 2 348 500 | - 45,3 | 47 348 500 | + 471,2 |

(1) Ces crédits sont inscrits dans l'action « développement durable du programme » : conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable".

Source : *Projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007.*

Mais il convient, comme le souligne le projet annuel de performance « Ecologie et développement durable » pour 2007, d'aller au-delà de la stricte lecture des crédits du programme pour tenir compte des crédits provenant des fonds de concours et des fonctions de soutien présentés dans le tableau ci-après :

**Programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions »
après déversement analytique**

(en euros)

| Action | Crédits de paiement 2007 | Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence | | PLF 2007 après ventilation | LFI 2006 après ventilation |
|--|-------------------------------|--|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | (y compris fonds de concours) | au sein du programme | entre programmes | (y compris fonds de concours) | (y compris fonds de concours) |
| 01 - Prévention des risques technologiques et des pollutions | 63 920 000 | | 159 272 881 | 223 192 881 | 203 333 122 |
| 02 - Prévention des risques naturels | 29 410 000 | | 14 477 756 | 43 887 756 | 13 754 212 |
| 03 - Gestion des crues | 70 721 875 | | 36 562 231 | 107 284 106 | 61 733 525 |
| 04 - Gestion des déchets et évaluation des produits | 7 327 000 | | 4 626 133 | 11 953 133 | 44 916 378 |
| 05 - Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques | 9 411 065 | | 10 326 871 | 19 737 936 | 17 939 396 |
| 06 - Lutte contre le changement climatique : action transférée en 2007 | 0 | | 0 | 0 | 11 704 490 |
| Total | 180 789 940 | | 225 265 872 | 406 055 812 | 353 381 123 |

Source: projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

Cette présentation -qui ne prend pas en compte les taxes affectées directement versées aux opérateurs du programme comme l'ADEME et les agences de l'eau- fait apparaître une hausse des crédits du programme n° 181 de 14,9 % par rapport à 2006.

Le tableau ci-dessous retrace l'origine des crédits de pilotage et de soutien en provenance d'autres programmes.

(en euros)

| | |
|---|----------------------|
| Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable (mission Ecologie et développement durable) | - 144 298 949 |
| Soutien et pilotage des politiques de l'équipement (mission Transports) | - 31 477 058 |
| Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel (mission Développement et régulation économiques) | - 30 871 971 |
| Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation (mission Sécurité sanitaire) | - 11 516 771 |
| Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural (mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales) | - 5 501 155 |
| Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture (mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales) | - 1 456 201 |
| Aménagement, urbanisme et ingénierie publique (mission Politique des territoires) | - 143 767 |
| TOTAL | - 225 265 872 |

Source : Projet annuel de performance « Ecologie et développement durable » pour 2007.

Les priorités affichées en 2007 par le programme concernent la prévention des risques technologiques et des pollutions ainsi que la gestion des crues.

1. La priorité donnée à la prévention des risques technologiques

a) Une meilleure appréhension des risques accidentels et chroniques

● A la suite de la catastrophe de l'usine AZF, un renforcement de la prévention des risques accidentels a été décidé et fait l'objet de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003. Il s'agit de mieux prendre en compte les risques technologiques dans l'urbanisme situé autour des sites SEVESO « seuil haut » au travers de l'élaboration de plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ces plans doivent résoudre les situations à risque en matière d'urbanisme existant, identifiées autour de ces sites et mieux encadrer l'urbanisation future.

Ils agissent sur trois composantes pour maîtriser le risque :

- les re-examen des possibilités de réduction de l'aléa à la source ;
- la mise en place de servitudes d'utilité publique proportionnées à cet aléa pour limiter l'urbanisation future ;
- et la mise en œuvre de mesures foncières graduées sur l'urbanisation existante (préemption, délaissement et expropriation).

L'objectif affiché est de réaliser en quatre phases successives 421 PPRT concernant 670 établissements SEVESO « seuil haut » répartis sur plus de 500 communes.

Après une phase d'expérimentation conduite en 2004 et 2005, sur huit sites pilotes, sera lancée, en 2007, l'élaboration opérationnelle des 124 PPRT de la première phase et le lancement de 154 PPRT de la deuxième phase, le coût d'élaboration de chacun des documents étant évalué à 30.000 euros.

L'autre objectif de la loi du 30 juillet 2003 est de renforcer la concertation avec les acteurs internes et externes de l'entreprise, à travers les comités locaux d'information et de concertation (CLIC) ainsi que d'organiser une participation accrue des salariés.

En 2006, plus de 170 CLIC devraient être installés, ce qui permet d'espérer la réalisation de l'objectif de 280 comités en 2007 soit un comité par PPRT pour un coût de fonctionnement annuel d'un CLIC estimé en moyenne à 22.000 euros.

● La prise en compte des risques chroniques dus aux installations industrielles fait l'objet de plusieurs actions du plan national Santé-environnement (PNSE) adopté par le Gouvernement en juin 2004 portées par le ministère de l'écologie et du développement durable. Il s'agit plus particulièrement :

– de la réduction des émissions de substances toxiques ou polluantes dans l'air (436 établissements identifiés et 226 plans de réduction des émissions élaborés ou en cours d'élaboration) ;

– de la surveillance des eaux souterraines du droit des sites pollués ;

– et de la prévention de la présence de légionelles dans les tours aéro-réfrigérantes, la réglementation ayant été considérablement renforcée en 2005.

b) Le manque de moyens de l'inspection des installations classées persiste en 2007

● La catastrophe de l'usine AZF avait également mis en évidence la très grande insuffisance des moyens de l'inspection des installations classées pour mener à bien ses missions de contrôle et d'instructions tant dans le domaine des risques accidentels que dans celui des pollutions chroniques.

500.000 établissements industriels ou agricoles relèvent de la législation des installations classées, dont 58.000 sont soumis à autorisation parmi lesquels 1.190 sont classés SEVESO « seuil haut ».

Ces installations sont suivies par 1.400 inspecteurs, les effectifs ayant été renforcés de 196 emplois budgétaires entre 2004 et 2006.

En 2007, il est prévu que le renforcement de l'inspection des installations classées industrielles se poursuive, sans respecter cependant le plan de renforcement des effectifs arrêté par le Premier ministre en 2003. En effet, alors que ce plan prévoyait une croissance de 400 postes, dont 200 créations nettes sur la période 2004-2007, le bilan s'établit à 206 postes¹ en y incluant ceux créés en 2007.

Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter le non respect du plan 2004-2007 et recommande à tout le moins que le renforcement des effectifs s'accroisse dans les années à venir.

● En effet, l'inspection des installations classées doit faire face à des missions très diversifiées et toujours plus nombreuses. En effet, outre les activités de contrôle, on note une activité importante d'instruction des demandes de contrôle et d'analyse des études de danger à laquelle s'ajoutent l'élaboration des PPRT et l'animation des CLIC, celle-ci mobilisant une partie des effectifs.

Compte tenu de l'ensemble de ces activités, les services du ministère ont indiqué, en réponse à une question de votre rapporteur pour avis sur les objectifs atteints s'agissant de l'indicateur 1 « nombre total pondéré de contrôle des installations classées sur effectif pondéré », que l'objectif de 26 contrôles pondérés par EPTP initialement prévu en 2006 ne serait probablement pas atteint. D'ailleurs, compte tenu du faible nombre de renforts annoncés pour 2006 et 2007, l'objectif

¹ Dont 146 créés par redéploiement.

national pour cet indicateur a été revu à la baisse (23,6 contrôles pondérés par ETPT en 2006 et 24 en 2007).

2. Des moyens importants mobilisés pour la politique de l'eau

En 2007, les priorités du ministère de l'écologie et du développement durable, s'agissant de la politique de l'eau, sont, d'une part, la mise en application de la directive-cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE) et, d'autre part, la lutte contre les inondations et la gestion des crues.

Les crédits de paiement afférents à cette politique sont en augmentation de 5,7 % par rapport à 2006 pour atteindre 96,1 millions d'euros en 2007, mais ils restent répartis en deux programmes et leur évolution est contrastée selon les actions considérées :

(millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|----------|---------|---------------------|----------|---------|
| | LFI 2006 | PLF 2007 | Δ % | LFI 2006 | PLF 2007 | Δ % |
| - Programme 181 | | | | | | |
| Gestion des crues | 51,95 | 49,47 | - 4,77 | 35,78 | 43,37 | + 21,21 |
| Lutte contre les pollutions de l'eau | 10,88 | 10,94 | + 0,55 | 11,63 | 9,41 | - 19,08 |
| - Programme 153 | | | | | | |
| Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques | 33,22 | 41,99 | + 26,39 | 36,48 | 36,69 | + 0,57 |
| Gouvernance dans le domaine de l'eau | 7,23 | 6,87 | - 4,98 | 7,22 | 6,8 | - 5,82 |

a) L'engagement de l'Etat s'agissant des crues et des mesures de prévision et d'annonces

Il est possible de mesurer l'intérêt de l'administration porté à la prévention des crues ainsi qu'aux mesures de prévision et d'annonces en analysant la qualité des indicateurs associés à l'objectif n° 3 « Réduire les dommages par l'amélioration des dommages et des dispositifs d'information et de prévention (du point de vue du citoyen) ».

En effet, ces indicateurs ont été reformulés en 2006 et pourvus de valeurs et d'échéances cibles. Ils peuvent être ainsi présentés :

↳ **L'indicateur n° 1 : sécurité et entretien**, qui mesure l'impact d'un projet subventionné, calculant l'efficacité des programmes de travaux en termes de services rendus aux habitants résidant en zone inondable ;

↳ **L'indicateur n° 2 : sécurité des barrages autorisés au titre de la loi sur l'eau**, qui concerne les 341 barrages recensés dans la base de données Bardigues comme intéressant la sécurité publique et font l'objet de visites de contrôle de leur niveau d'entretien et d'exploitation. Leur contrôle se fait à travers des visites annuelles et décennales, ces dernières étant l'occasion d'un véritable bilan de l'état du barrage et du niveau de réalisation des prescriptions émises par le service de contrôle.

L'indicateur de sécurité des barrages est subdivisé en trois sous-indicateurs faisant état du taux de conformité des barrages, du taux de réalisation des visites décennales et du nombre de contrôles par ETP.

Ainsi, le taux de réalisation des visites décennales n'était en 2005 que de 60 %, il est prévu de le porter à 72 % en 2007 pour qu'en 2010, 100 % des barrages aient fait l'objet d'une visite décennale ;

↳ **L'indicateur n° 3 : amélioration de la diffusion et de la précision de l'information sur les crues** comprend deux sous-indicateurs établis et renseignés pour rendre compte de la diffusion et de la précision de l'information sur les crues, à savoir :

– le sous-indicateur n° 1 faisant état du pourcentage de la population habitant en zone inondable et bénéficiant d'atlas, des zones inondables mis en ligne. En 2005, 50 % de la population en bénéficiait, 90 % est prévu en 2007 pour atteindre l'objectif de 100 % dès 2008 ;

– le sous-indicateur n° 2 s'intéressant à la fiabilité de la carte nationale de vigilance des crues afin de rendre compte des informations diffusées aux populations sur l'observation des phénomènes. Cette carte est mise en œuvre par le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI)¹ et est disponible sur Internet depuis le 11 juillet 2006.

A chaque mise à jour de la carte, une couleur de vigilance est attribuée à chaque tronçon de cours d'eau et la fiabilité de la carte est liée aux taux de passage en orange ou rouge non justifiés ou aux taux de « non-passage » en orange ou rouge non justifiés. L'évaluation est faite par un comité de suivi après l'événement.

S'agissant de l'action « gestion des crues », la récapitulation des moyens budgétaires illustre les différents volets de l'action de l'Etat en matière de prévention des risques liés aux inondations qui portent sur la connaissance de l'aléa, la prévision et l'alerte ainsi que sur les travaux destinés à réduire l'exposition aux risques d'inondation, en privilégiant une stratégie globale de prévention en concertation avec les collectivités territoriales riveraines.

¹ Le SCHAPI constitue l'élément central de la réorganisation et de la concentration du dispositif d'annonce des crues de l'Etat, décidée en 2002. Ce service créé en juin 2003 à Toulouse vient en appui technique auprès des 22 services de prévision des crues, afin de renforcer leur expertise. Cette réorganisation de la prévision des crues, initiée en 2002 a commencé d'être opérationnelle en 2005.

**Récapitulation des moyens financiers engagés en 2005 et 2006 et prévus en 2007
au titre de l'action 03⁽¹⁾**

| | LFI 2005 AE | LFI 2005 CP | LFI 2006 AE | LFI 2006 CP | PLF 2007 AE | PLF 2007 CP |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| cartographie des zones inondables | 2 821 271 | 2 593 052 | 2 016 446 | 2 453 522 | 1 000 000 | 1 000 000 |
| prévision des inondations | 12 815 185 | 9 432 779 | 13 537 556 | 10 090 709 | 5 378 365 | 7 895 500 |
| contrôle des barrages et des digues | 2 081 550 | 1 832 566 | 1 037 029 | 1 135 355 | 880 000 | 880 000 |
| gestion des cours d'eau domaniaux non navigables et ouvrages hydrauliques domaniaux | 9 342 542 | 9 840 234 | 6 441 964 | 4 121 814 | 7 000 000 | 7 300 000 |
| gestion dynamique des cours d'eau et protection des lieux habités | 32 814 865 | 23 346 986 | 28 921 600 | 17 974 634 | 29 500 000 | 19 786 000 |
| TOTAL | 59 875 413 | 47 045 617 | 51 954 595 | 35 776 034 | 43 758 365 | 36 861 000 |

(1) Par ailleurs, le projet d'imputation de l'hydrométrie sur le programme 181 et la prise en compte des contentieux au titre du PLF 2007 complètent l'action 03 dont le total s'élève à 49.470.240 € en AE et 43.373.375 € en CP

Source : questionnaire mission « Écologie et Développement durable »

b) La réforme de la politique de l'eau en appui de la mise en œuvre de la directive cadre européenne

Après deux années de concertation conduite tant au niveau national que local, le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques adopté par le Sénat en première lecture en mars 2005 devrait être adopté définitivement à la fin de l'année.

Il rénove le dispositif institutionnel et financier de la politique de l'eau tout en s'inscrivant dans la continuité des principes fondateurs des lois n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la réorganisation des eaux et n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques conforte en effet :

– la gestion décentralisée et participative des ressources en eau et des milieux aquatiques à l'échelle pertinente d'un bassin hydrographique et de sous-bassins ;

– le rôle pivot des agences de l'eau pour financer les actions de préservation et de valorisation de la ressource en eau ;

– le système des redevances des agences de l'eau, en définissant leurs mécanismes de calcul, tout en laissant une marge d'autonomie aux comités de bassin pour la fixation et la modulation du taux des redevances leur permettant de tenir compte des situations locales. Ces redevances constituent certes des taxes fiscales, mais dont la justification intrinsèque est inscrite dans la Charte de l'environnement, à savoir le principe de prévention et celui de réparation à l'environnement. Cette « spécificité » environnementale, affirmée par le Sénat en seconde lecture justifie pleinement le pouvoir de décision laissé aux comités de bassin.

B. EN 2007, UNE MOBILISATION FORTE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ

En 2007, on constate -avec satisfaction- une forte progression des crédits inscrits au programme n° 153 « Gestion des milieux et biodiversité ».

Programme n° 153 « Gestion des milieux et biodiversité »

(en euros)

| Action | Autorisations d'engagement | Variation 2007/2006⁽¹⁾ (en %) | Crédits de paiement | Variation 2007/2006⁽¹⁾ (en %) |
|--|-----------------------------------|---|----------------------------|---|
| 01 - Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques | 41 996 000 | + 48,57 | 36 686 800 | + 18,07 |
| 02 - Gouvernance dans le domaine de l'eau | 6 867 000 | - 5 | 6 807 000 | - 5,82 |
| 03 - Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages | 64 917 000 | + 42,2 | 63 546 430 | + 44,2 |
| 04 - Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel | 85 844 500 | + 5,6 | 80 685 070 | + 21,5 |
| Total | 199 624 500 | + 22,88 | 187 725 300 | + 26,17 |
| Fonds de concours attendus | 1 501 500 | - 3,75 | 1 501 500 | - 3,75 |

(1) En neutralisant le transfert des crédits de l'hydrométrie

Source : réponse au questionnaire mission « Ecologie et développement durable » pour 2007

Pour ce programme également, il est intéressant de relever que le schéma de déversement analytique montre que les crédits de paiement concourant aux actions menées sont d'un montant équivalent à ceux inscrits initialement en loi de finances.

Programme n° 153 « Gestion des milieux et biodiversité » après déversement analytique

(en euros)

| Intitulé de l'action | PLF 2007 | Ventilation des crédits de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence | | PLF 2007 après ventilation | LFI 2006 après ventilation |
|---|-------------------------|--|--------------------|----------------------------|----------------------------|
| | (yc. fonds de concours) | au sein du programme | entre programmes | (yc. fonds de concours) | (yc. fonds de concours) |
| Préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques | 38 188 300 | | 101 374 729 | 139 563 029 | 117 550 972 |
| Gouvernance dans le domaine de l'eau | 6 807 000 | | 11 150 984 | 17 957 984 | 21 377 617 |
| Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages | 63 546 430 | | 12 918 791 | 76 465 221 | 57 674 188 |
| Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel | 80 685 070 | | 59 091 916 | 139 776 986 | 116 565 038 |
| Total | 189 226 800 | | 184 536 420 | 373 763 220 | 313 167 815 |

Source: projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » pour 2007

Le tableau ci-dessous indique l'origine des crédits de pilotage ou de soutien concourant à la politique du programme n° 153. Il en ressort qu'en dehors des crédits de personnel inscrits dans le programme support n° 211 du ministère de l'écologie et du développement durable, c'est le ministère de l'agriculture qui contribue le plus, au travers de deux programmes.

(en euros)

| | |
|--|----------------------|
| Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable (mission Ecologie et développement durable) | - 74 492 |
| Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural (mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales) | - 76 216 282 |
| Soutien et pilotage des politiques de l'équipement (mission Transports) | - 4 012 101 |
| Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture (mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales) | -81 224 346 |
| Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation (mission Sécurité sanitaire) | - 6 696 605 |
| Aménagement, urbanisme et ingénierie publique (mission Politique des territoires) | -16 312 594 |
| TOTAL | - 184 536 420 |

Inscrites dans les objectifs de la stratégie nationale pour la biodiversité, les priorités affichées pour le programme « Gestion des milieux et biodiversité » pour 2007 assurent la mise en œuvre de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux et la montée en puissance du réseau Natura 2000.

En outre, la progression des crédits consacrés à la préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques répond à l'impératif d'application de la directive communautaire.

1. Un effort budgétaire conséquent pour accompagner la mise en œuvre de la loi du 14 avril 2006

a) Rappel des grands axes de la réforme des parcs nationaux

Tout en restant fidèle à l'esprit de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 qui définissait le concept de « parc national à la française » où le parc est censé s'articuler à une zone périphérique habitée, la loi du 14 avril 2006 prend en compte les difficultés pratiques rencontrées depuis 40 ans, et intègre l'évolution des données scientifiques en matière de biologie de la conservation afin de donner un nouvel élan à cet outil de gestion de la biodiversité.

La loi propose une nouvelle définition du parc national constitué d'un « cœur » dans le périmètre duquel l'Etat donne à l'établissement public du parc national tous les moyens juridiques lui permettant d'exercer un contrôle quasi total sur toutes les activités. A ce cœur est associé une aire d'adhésion matérialisée par la libre décision des communes situées dans une zone définie au moment de la création du parc national de mettre en œuvre un projet de territoire intégrant tout à la fois la protection du cœur du parc mais aussi une dimension de développement durable.

La loi s'articule autour de quatre axes et défend plusieurs enjeux pour les cinq ans à venir :

Les 4 grands axes structurants de la réforme sont :

– **la modernisation des outils juridiques** nécessaires à une action efficace des établissements publics des parcs nationaux, dans un contexte constitutionnel, politique (décentralisation de 1982), juridique et pénal (national et européen), social et culturel qui a beaucoup évolué depuis 1960 ;

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

– **une adaptation aux particularités du secteur marin**, mais surtout de l'outre-mer français, où sont en cours de création deux parcs nationaux ;

– **la création d'un établissement public fédérateur, dénommé « Parcs nationaux de France »**, prestataire de service pour les établissements publics des parcs nationaux qui restent autonomes, en vue de coordonner et renforcer leur visibilité nationale et internationale (communication et présence à l'international) et la qualité de leurs prestations.

Les grands enjeux pour les 5 prochaines années sont :

– **la mise en place au 1^{er} janvier 2007 de « Parcs nationaux de France »**, l'identification des projets coordonnés à accompagner (au premier rang desquels les chartes) et des services communs à développer ;

– **la création, début 2007, des parcs nationaux de la Réunion et de la Guyane**, et la formalisation progressive du projet de territoire du potentiel parc national terrestre et maritime « péri-urbain » des Calanques de Marseille et de Cassis, permettant de vérifier l'adéquation du projet aux standards nationaux et internationaux d'un parc national ;

– **la révision des décrets de création des 7 parcs nationaux existants**, en harmonie avec le cadre et les potentialités de la nouvelle loi ;

– **l'élaboration partenariale et l'adoption de la charte des parcs nationaux existants.**

b) L'impact budgétaire de la loi du 14 avril 2006

Dans le projet de loi de finances pour 2007, l'impact budgétaire de la loi du 14 avril 2006 illustre la volonté du Gouvernement d'appliquer effectivement un texte voté par le Parlement, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite.

Sont ainsi pris en compte :

– le coût découlant de l'extension des compétences des parcs existants et de leur champ d'action territorial est évalué à 15 millions d'euros par an environ ;

– la création de deux parcs nationaux de Guyane et de la Réunion se traduit par une montée en puissance progressive d'ici 2009. Au-delà, leurs besoins respectifs seront de l'ordre de huit millions d'euros chacun.

– quant à l'établissement public « Parcs nationaux de France » il devrait bénéficier d'un redéploiement de moyens.

Au total, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit une forte progression des crédits de façon à atteindre **49,12 millions d'euros en AE**, (soit +39,48 % par rapport à 2006) et **47,12 millions d'euros en CP** (soit +38,58 % par rapport à 2006)¹.

S'agissant des compensations financières versées aux communes dont une partie du territoire est située dans le cœur d'un parc national, il est prévu qu'elles se fassent par le biais d'un abondement de la dotation globale de fonctionnement. L'enjeu financier est de **2,45 millions d'euros par an** pour les sept parcs nationaux existants et **3 millions d'euros** en intégrant les parcs nationaux de Guyane et de la Réunion.

Enfin, il est annoncé la création, d'ici à 2012, d'une dizaine de parcs naturels marins, qui constituent l'outil privilégié du Plan d'action pour la mer inscrit dans la Stratégie nationale pour la biodiversité, afin de constituer la structure d'un réseau d'aires marines protégées complet et cohérent. C'est dans ce cadre que les crédits nécessaires pour l'Agence des aires marines protégées et les parcs naturels marins sont évalués à 19,5 millions d'euros en 2009 et que le projet de loi de finances pour 2007 prévoit **5,1 millions d'euros en AE** et **4,2 millions d'euros**

¹ Pour mémoire, il est prévu que le budget total des parcs nationaux s'établisse à 65 millions d'euros en 2009.

en CP pour l'Agence des aires marines protégées et la création du parc naturel marin de la mer d'Iroise¹.

2. L'achèvement du réseau européen Natura 2000 et la montée en charge de sa gestion

a) Un réseau Natura 2000 complété au 30 avril 2006

Après avoir été condamnée le 11 septembre 2001 pour insuffisance de propositions de zones spéciales de conservation (ZSC)² et le 26 novembre 2002, pour insuffisance de désignation de zones de protection spéciale (ZPS)³, la France avait reçu, en 2004, une mise en demeure de la Commission européenne suivi d'un avis motivé.

Elle avait obtenu un délai jusqu'au 30 avril 2006 pour compléter son réseau de sites, sous peine d'une nouvelle saisie de la Cour de justice, pour exécution incomplète des arrêts de 2001 et 2002, ce qui aurait abouti à une nouvelle condamnation assortie de lourdes astreintes et d'une amende. En outre, la Commission européenne aurait très certainement bloqué le versement de financements européens attendus sur certains projets d'équipements et d'infrastructures.

Au 30 avril 2006, la France avait transmis les compléments de sites permettant de constituer un réseau jugé cohérent par la Commission européenne, sous réserve des résultats d'une évaluation scientifique approfondie en cours.

Au total, le réseau Natura 2000 constitué au titre des deux directives et dont les zonages se recoupent en partie s'étend sur **6,51 millions d'hectares terrestres, soit 11,85 % du territoire national métropolitain :**

– 1.305 ZSC ont été proposées sur 4,29 millions d'hectares soit 7,81 % du territoire national métropolitain et 600.000 hectares d'espaces marins, parmi lesquels 130 sites « alpins », 470 sites « atlantiques » et 451 sites « continentaux » ont d'ores et déjà été reconnus en tant que « sites d'intérêt communautaire » (SIC), la liste des sites « méditerranéens » devant paraître prochainement⁴ ;

– 369 ZPS ont été notifiées correspondant à 4,21 millions d'hectares terrestres, soit 7,66 % du territoire national métropolitain, auxquels s'ajoutent 696.000 hectares de superficie marine, permettant à la France de doubler, en un an, la superficie en ZPS.

¹ Sur lequel l'enquête publique vient de démarrer.

² Les ZSC concernent la conservation des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces figurant à l'annexe de la directive « habitats-faune-flore » de 1992.

³ Les ZPS concernent la conservation d'habitats des espèces d'oiseaux figurant à l'annexe de la directive « Oiseaux » de 1979 ainsi que des espèces migratrices non visées à cette annexe et dont la venue en France est régulière.

⁴ En tout état de cause, ces listes seront complétées par les propositions effectuées par la France en 2005 et 2006.

b) Une montée en puissance de la gestion des sites Natura 2000

La gestion des sites Natura 2000 se fait désormais en concertation avec les collectivités territoriales, comme le recommandait le rapport d'information de notre collègue M. Jean-François Le Grand¹. Un chapitre spécifique consacré à la gestion des sites Natura 2000 a été introduit, par voie d'amendement sénatorial, dans la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR) qui réaffirme le choix d'une gestion contractuelle des sites Natura 2000 et renforce la participation des collectivités territoriales et des acteurs locaux à la définition du document d'objectifs (DOCOB), finalisant les mesures de gestion du site. Ses dispositions sont pleinement applicables depuis la publication du décret n° 2006-922 du 26 juillet 2006 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code de l'environnement.

Elles consacrent, et votre rapporteur pour avis s'en félicite, le rôle prééminent du collège des collectivités territoriales qui élit le président du comité de pilotage et désigne « la collectivité territoriale ou le groupement chargé, pour le compte du comité, d'élaborer le document d'objectifs », puis la collectivité territoriale chargée de la mise en œuvre du DOCOB une fois approuvé².

Il convient de souligner que ces dispositions ne sont en rien remises en cause par l'article 19 *quater* du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques en cours d'adoption au Parlement. Ce dernier, en effet, se limite à aménager les règles de présidence et d'élaboration du DOCOB dans des cas très particuliers (comme ceux des sites entièrement inclus dans un terrain relevant du ministère de la défense, des sites situés dans le cœur d'un parc national ou dans le périmètre d'un parc naturel marin, des sites comprenant majoritairement des espaces marins ou encore les règles d'approbation d'une mesure affectant l'exécution de la politique militaire).

Sur les deux-tiers du réseau Natura 2000 la mise au point d'un DOCOB est engagée, qui a abouti à un document opérationnel sur près de 500 sites. Actuellement, 27 % de ces documents sont pris en charge par les collectivités territoriales pour leur élaboration et 33 % d'entre eux pour leur mise en œuvre, mais ces proportions devraient augmenter avec la mise en application de la loi DTR.

Pour accompagner cette évolution, les crédits de paiement consacrés au réseau Natura 2000 augmentent régulièrement, comme le montre le tableau ci-dessous :

| | AE | CP |
|----------------------------|--------------------|--------------------|
| LFI 2005 | 25 428 000 € | 19 780 000 € |
| LFI 2006 | 35 900 000 € | 25 000 000 € |
| <i>Dont transfert PITE</i> | <i>3 591 750 €</i> | <i>2 979 000 €</i> |
| PLF 2007 | 36 900 000 € | 32 400 000 € |
| <i>Dont transfert PITE</i> | <i>3 100 000 €</i> | <i>3 130 000 €</i> |

¹ Rapport d'information « Réseau Natura 2000 : pour une mise en œuvre concertée du territoire » (n° 23 – octobre 2003).

² Article R. 414-8-1 du code de l'environnement.

Les crédits Natura 2000 sont dédiés majoritairement à la réalisation et l'animation des DOCOB (AE = CP : 25,9 millions d'euros), à la gestion contractuelle (AE : 8 millions d'euros, CP : 3,7 millions d'euros), à l'appui technique (AE = CP : 1,8 million d'euros) et à diverses mesures dont le programme LIFE¹ (AE : 1,2 million d'euros et CP : 1 million d'euros).

Par ailleurs, à la date du 30 juillet 2006, 359 contrats Natura 2000 cofinancés par le ministère de l'écologie et du développement durable, sur des milieux non agricoles, avaient été signés et plus de 2300 contrats d'agriculture durable (CAD) cofinancés par le ministère de l'agriculture et de la pêche, soit 12,5 % de la totalité des CAD, portant en tout ou partie sur des sites Natura 2000.

Au-delà de ces stricts crédits budgétaires, il convient de rappeler l'existence des mesures fiscales, présentées plus haut, adoptées pour encourager une gestion respectueuse des DOCOB sur les terrains privés inscrits dans un site Natura 2000.

3. Un soutien budgétaire à la préservation du bon état écologique de l'eau

a) Augmentation des crédits consacrés à la préservation du bon état écologique de l'eau en 2007

- Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007 s'élèvent à 41,99 millions d'euros en AE, soit + 48,57 % par rapport à 2006² et 36,68 millions d'euros en CP soit + 18,07 % par rapport à 2006¹.

- Les objectifs poursuivis, par cette action, s'inscrivent pleinement dans les enjeux de la directive cadre sur l'eau qui instaure une obligation de résultat d'ici à 2015.

Chaque bassin hydrographique a identifié des enjeux spécifiques et des outils méthodologiques prolongés par des référentiels sont en cours d'élaboration en vue de permettre des choix stratégiques dans les actions à mener. Quant aux usages de l'eau, ils sont réglementés par une police de l'eau encore plus efficace et dont le fonctionnement est en voie de simplification.

¹ LIFE : L'instrument Financier pour l'Environnement est un programme européen de soutien aux politiques de l'environnement et du développement durable.

² En neutralisant le transfert des crédits de l'hydrométrie vers le programme n° 181.

Dans le cadre de la réorganisation de l'administration dans le domaine de l'eau, fixé par le décret n° 2005-636 du 30 mai 2005¹, le préfet désigne un guichet unique pour la police des eaux superficielles et souterraines. Pour les deux tiers des départements, ce sont les directions départementales de l'agriculture et de la forêt qui ont été désignées.

En outre, un important chantier de simplification réglementaire dans le domaine de l'eau a été mené à son terme avec la publication des décrets n° 2006-880 et n° 2006-881 du 17 juillet 2006² qui réforment respectivement les décrets « nomenclature » et « procédure » réglementant les activités dans le domaine de l'eau, et pour lesquels il a été procédé à une très large concertation.

La réforme adoptée entend, en particulier, limiter la procédure d'autorisation prévue au titre de la loi sur l'eau aux ouvrages les plus importants ayant un impact sur le milieu aquatique, du fait de sa très grande complexité et de son coût. Les opérations moins importantes seront soumises à déclaration, ce qui nécessite le reclassement de certaines catégories d'ouvrages et travaux.

Afin de garantir un même niveau de protection des milieux aquatiques, le préfet pourra exercer un droit nouveau d'opposition aux déclarations si la préservation de ces milieux n'est pas assurée.

C'est dans ce cadre budgétaire favorable que s'inscrit l'évolution du financement du Conseil supérieur de la pêche.

b) L'évolution du mode de financement du Conseil supérieur de la pêche

Pour 2007, les règles de financement du Conseil supérieur de la pêche évoluent fortement, préfigurant sa transformation en 2008 en Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), prévue par l'article 41 du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

¹ Ce décret est pris en application de l'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets, dont la ratification est proposée par l'article 7 bis du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques en cours d'adoption au Parlement ; cette ordonnance elle-même ayant été prise en application de l'article 50 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

La réforme financière accompagnant la création de l'ONEMA

1°) En application de l'article 37 du projet de loi précité, la taxe piscicole devient la redevance pour la protection du milieu aquatique, son montant est abaissé à 10 euros par pêcheur¹ et elle est perçue par les agences de l'eau ;

2°) En application de l'article 41 du même projet de loi et de l'article L. 213-5 du code de l'environnement, les ressources de l'ONEMA sont principalement constituées par les contributions des agences de l'eau ;

3°) L'article 36 du projet de loi précité précise, au V de l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement, que le montant de cette contribution est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des finances et qu'il est calculé, pour chaque agence, en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique et de l'importance de sa population rurale, cette dernière précision ayant été introduite par le Sénat en première lecture ;

4°) Enfin, l'article 36 du même projet de loi fixant les orientations prioritaires des programmes des agences pour 2007-2012, plafonne à 108 millions d'euros par an le total des contributions des agences de l'eau aux ressources financières de l'ONEMA.

En termes de moyens, la subvention au CSP est reconduite à hauteur de 10,5 millions d'euros, après deux années de forte réduction en 2004 et 2005.

En outre, pour 2007, il est proposé d'attribuer au financement du CSP une partie du prélèvement de solidarité pour l'eau opéré sur les agences de l'eau et prévu par l'article 26 du projet de loi de finances pour 2007. Ce montant s'élèverait à 23 milliards d'euros afin de compenser la baisse du produit de la taxe piscicole qui s'établit en 2007 à 9 euros par pêcheur, préfigurant ainsi le montant de la future redevance pour la protection du milieu aquatique.

Cette utilisation d'une partie du prélèvement de solidarité pour l'eau anticipe sur le futur financement de l'ONEMA par les agences de l'eau qui n'interviendra qu'en 2008, compte tenu des délais supplémentaires d'adoption du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

Enfin, il convient de souligner que les règles de calcul de la répartition de ce prélèvement entre les différentes agences sont modifiées en 2007. Ce calcul prend en compte le produit intérieur brut de chaque bassin, auquel est appliqué un coefficient de modulation intégrant le rapport entre la population totale et la population rurale de chaque bassin.

Cet élément novateur préfigure également les règles de calcul de la contribution des agences de l'eau à l'ONEMA et notamment la prise en compte de l'importance de leur population rurale, pour atténuer le poids de cette contribution pour les agences « les plus rurales ».

¹ En application de l'article L. 213-10-12 du code de l'environnement qui détaille les montants de la redevance. On peut rappeler que la taxe piscicole complète s'élève à 29,50 euros pour 2006 en application de l'article D. 436-1 du code de l'environnement. Après la réforme, le différentiel devrait rester acquis aux fédérations de pêche à travers le paiement de la cotisation fédérale, afin de financer des actions de protection et de gestion durable du milieu aquatique ainsi que de formation et d'éducation à l'environnement

III. UN ÉCLAIRAGE SUR LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Comme chaque année, votre rapporteur pour avis souhaite insister sur un point particulier du développement durable et cette année, il lui est apparu intéressant de faire le point sur la lutte contre le changement climatique et la gouvernance en matière d'environnement au plan mondial.

A. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE COMME ENJEU DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

S'agissant de la lutte contre le changement climatique, il est clair que cette préoccupation s'inscrit pleinement dans une démarche de développement durable.

● Le rapport de Sir Nicholas Stern, ancien économiste en chef de la Banque mondiale établi à la demande du gouvernement britannique et rendu public en octobre 2006, passe en revue l'éventail des faits avérés sur les incidences du changement climatique et sur son coût économique. Il souligne que le changement climatique affectera les éléments fondamentaux de la vie sur la Terre : l'accès des populations à l'eau, la production alimentaire, la santé et les grands équilibres naturels. Les pays pauvres risquent d'être les premiers et les plus durement touchés.

Selon le rapport, les modèles économiques officiels montrent qu'un laisser-faire pourrait coûter 5 % du PIB mondial chaque année et que les dommages collatéraux pourraient même porter ce coût à 20 % du PIB mondial, voire plus.

En revanche, agir pour réduire les gaz à effet de serre supposera une dépense de l'ordre de 1 % du PIB mondial chaque année.

Le rapport conclut à la nécessité d'une intervention au plan international, assise sur des objectifs communs de long terme et adossée à des accords-cadres d'action reposant sur quatre idées-forces : les permis d'émission, la coopération technique, la lutte contre la déforestation et l'adaptation au changement climatique.

Votre rapporteur pour avis fait sienne l'affirmation inscrite dans le rapport Stern, à savoir qu'il ne s'agit plus d'avoir à choisir entre « éviter le changement climatique » et « promouvoir la croissance et le développement ». Bien au contraire, il faut encourager l'évolution des technologies énergétiques et les mutations des systèmes économiques pour pérenniser à terme la croissance économique tant des pays riches que des pays pauvres.

1. L'avenir du Protocole de Kyoto au-delà de 2012

● Dans ce contexte, le Protocole de Kyoto constitue désormais une réalité, qu'il importe de pérenniser au-delà de 2012.

L'objectif fixé par le protocole de Kyoto en 1997 était de diminuer globalement les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans les pays développés de 5 % à l'horizon 2008-2012 par rapport à leur niveau de 1990. Sans attendre la ratification de ce protocole par la Russie, intervenue en février 2005 et indispensable à sa mise en œuvre, l'Union européenne s'était engagée à réduire ses émissions de GES de 8 % à répartir entre ses États membres.

Les Etats signataires se sont engagés à appliquer des politiques visant notamment à :

- accroître l'efficacité énergétique ;
- développer les sources d'énergie renouvelables ;
- installer, renforcer et protéger des puits et des réservoirs de GES ;
- promouvoir les technologies de piégeage du dioxyde de carbone (CO₂) ;
- promouvoir de nouvelles formes d'agriculture ;
- remettre en cause les dispositifs fiscaux et les subventions publiques contraires aux objectifs de la Convention-cadre de 1992.

Afin de faciliter, par les pays signataires, la réalisation de leurs engagements, le protocole de Kyoto définit des mécanismes dits de « flexibilité » en complément des politiques susvisées, et notamment :

– les permis d'émission, lesquels permettent de vendre ou d'acheter des droits à émettre entre pays industrialisés ;

– la mise en œuvre conjointe (MOC), qui offre aux parties prenantes la possibilité de procéder à des investissements dans les pays en voie de développement visant à réduire les émissions de GES en dehors du territoire national et de bénéficier ainsi des crédits d'émissions engendrés par les réductions obtenues de cette façon ;

– le mécanisme de développement propre (MDP), analogue au précédent mais mis en œuvre dans les pays en transition.

Il importe désormais, dans le cadre de la Convention climat, de préparer, au niveau politique, les négociations sur « l'après Kyoto » au-delà de 2012 à travers notamment l'examen des engagements des pays développés.

Lors de la 12^e conférence des parties à la Convention climat et de la deuxième réunion des parties au Protocole de Kyoto qui s'est tenue à Nairobi du 6 au 17 novembre dernier, des décisions importantes ont été prises, **qui donnent un signal important sur la pérennité du dispositif.**

Les pays ayant ratifié le protocole de Kyoto, y compris les pays en développement, ont reconnu la nécessité de diviser au moins par deux les émissions au niveau mondial. **Cette reconnaissance partagée représente, pour votre rapporteur pour avis, une avancée forte vers la mise en place d'objectifs post-2012.**

En outre, la conférence a pris date pour une revue complète du protocole de Kyoto en 2008. Il convient de souligner -pour s'en réjouir- que cette revue interviendra à un moment clé des négociations, sous présidence française de l'Union européenne, et devra permettre la révision globale du régime qui devra être adopté en 2009, pour que le dispositif soit opérationnel en 2012.

2. Le dispositif européen du permis d'émission de gaz à effet de serre

● Au niveau européen, la directive 2003/87/CE établit un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et un marché de permis à l'échelle communautaire qui fonctionne depuis début 2005 et couvre environ 46 % du total des émissions de CO₂ de l'ensemble de l'Union européenne.

Principes du marché de permis européen

Sont visées, dans un premier temps, les seules émissions de CO₂ des secteurs industriels les plus impliqués : le secteur de la production d'énergie secondaire et du raffinage pétrolier, la fabrication de papier, de verre et de ciment. Ceux-ci représentent ensemble 45 à 50 % du total des émissions de l'industrie et concernent 11 400 installations sur le territoire de l'Union européenne.

Chaque entreprise concernée se voit allouer un montant donné de quotas par année pour la période 2005-2007. En fin d'année, elle doit disposer d'un montant de quotas équivalent à ses émissions. Les entreprises sont libres d'acheter ou de vendre leurs quotas, elles peuvent aussi les mettre en réserve pour un usage ultérieur.

Préalablement à l'ouverture du marché européen de quotas de gaz à effet de serre, chaque Etat membre devait notifier à la Commission européenne son « plan national d'affectation des quotas » (PNAQ). Dans ce plan, chaque Etat membre précise le montant global de quotas alloués à ses entreprises et les règles d'allocation par installation.

Pour la France, le PNAQ-I¹ a été établi en conciliant au mieux le maintien de la compétitivité économique et le respect des engagements internationaux de la France, à savoir l'objectif de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre prévu dans le cadre du Protocole de Kyoto. Le taux d'effort a été fixé à 2,43 %, ce qui correspond à une réduction d'émission de 3,5 millions de tonnes de CO₂ et le montant total de quotas du PNAQI est de 156 millions de tonnes de CO₂ par an, dont une réserve de 5,6 millions de tonnes prévue pour couvrir les besoins de quotas des nouvelles installations et des extensions d'installations existantes. **Au total, 150,4 millions de tonnes de CO₂ ont été allouées aux 1.126 installations concernées.**

¹ Validé par la Commission européenne en décembre 2004, le PNAQI a fait l'objet du décret n° 2005-190 du 25 février 2005.

● Bien qu'il soit trop tôt pour établir un bilan de la période 2005-2007, les premières constatations motivent les recommandations de la Commission européenne pour la définition des PNAQ de la période 2008-2012.

Ainsi, la baisse brutale, en mai 2006, du cours de la tonne de CO₂ sur le marché d'échanges européen s'explique, de façon mécanique, par un excès d'offres de permis par rapport à la demande. Plusieurs raisons sont avancées comme l'amélioration de la qualité de l'air, la faiblesse de l'activité économique ou encore la diffusion plus importante de technologies propres mais il s'agirait surtout d'une attribution trop généreuse de quotas dans les PNAQ des différents Etats membres.

Le 15 mai 2006, la Commission européenne a en effet confirmé que les installations industrielles avaient émis 44 millions de tonnes de CO₂ de moins que leurs quotas.

En outre, selon des statistiques européennes récentes, les émissions de CO₂ auraient augmenté de 15 % en 2005 pour les secteurs concernés par le marché européen des quotas.

C'est pourquoi les Etats membres sont appelés à intensifier leurs efforts pour la période 2008-2012 afin de respecter les objectifs de Kyoto, en adoptant des PNAQ plus ambitieux et rigoureux.

La Commission européenne doit faire également des propositions dans les semaines à venir pour plafonner les émissions des transports à partir de 2009, notamment celles du transport aérien.

Le projet français transmis par le Gouvernement à la Commission européenne en septembre dernier a été préparé en appliquant un taux d'effort global de 3,4 % pour inciter les industriels à poursuivre leurs efforts pour la maîtrise de leurs émissions, tout en préservant leur compétitivité.

– S'agissant des entreprises existantes, le projet prévoit une baisse de 5,9 % des quotas par rapport à 2005-2007, c'est-à-dire 141,6 millions contre 150,4 millions de tonnes de CO₂ par an.

– En outre, le périmètre du PNAQ-II est étendu à de nouvelles installations de combustion de plus de 20 MW, ou encore de fabrication d'éthylène et de polypropylène en pétrochimie et il est proposé de prendre en compte des émissions de protoxyde d'azote de certaines activités de l'industrie chimique.

– Enfin, le projet de PNAQ-II ne prévoit d'allouer gratuitement que 90 % des quotas, les 10 % restants étant mis aux enchères.

Votre rapporteur pour avis est favorable au système européen d'échange des droits d'émission de CO₂ et **il est très attaché à la crédibilité du marché européen**. De son succès dépend en grande partie l'avenir du Protocole de Kyoto au-delà de 2012, d'où la nécessité d'ajuster de façon rigoureuse les allocations de quotas aux Etats membres pour la période 2008-2012.

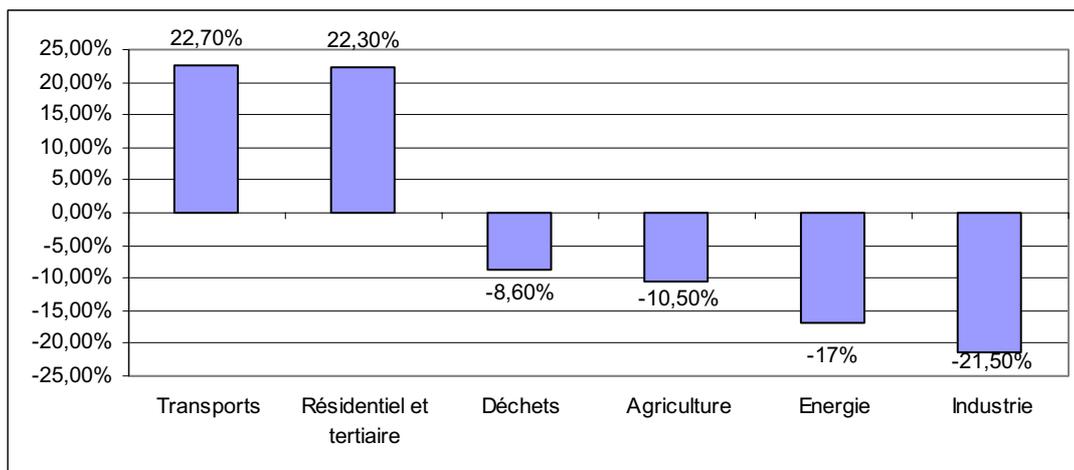
Mais il importe également de prendre en compte les besoins de la croissance économique et la nécessaire préservation de la compétitivité des entreprises européennes. A cet égard, la proposition du comité interministériel pour le développement durable, faite le 13 novembre 2006, sur la mise en place d'une « taxe carbone », prend tout son sens. Cette taxe s'appliquerait à toutes les importations de produits industriels en provenance de pays refusant de s'engager en

faveur du Protocole de Kyoto après 2012, permettant ainsi d'atténuer le différentiel de compétitivité entre les entreprises relevant du Protocole de Kyoto et les autres. **C'est pourquoi votre rapporteur pour avis soutient pleinement cette initiative française qui doit faire l'objet d'un mémorandum transmis, début 2007, à ses partenaires européens.**

3. Les engagements nationaux au travers du plan climat

Alors que l'industrie française a diminué fortement ses émissions de gaz à effet de serre depuis 1990 (- 21,6 % d'émissions entre 1990 et 2004) et que la production d'énergie, du fait du recours à l'énergie nucléaire et aux énergies renouvelables recèle peu de gisements de réduction de ce type d'émissions, les secteurs du bâtiment et des transports restent fortement émetteurs. Les prévisions font état d'émissions qui excéderaient tendanciellement de 10 % l'objectif de Kyoto.

Évolution par secteur des émissions de gaz à effet de serre de 1990 à 2002



(Source : ministère de l'écologie et du développement durable)

C'est pourquoi le Plan climat, adopté en 2004 et actualisé en 2006, regroupe l'ensemble des mesures applicables à tous les secteurs en vue d'économiser 54 millions de tonnes de CO₂ par an à l'horizon 2010.

En outre, l'objectif « Facteur 4 » correspond à la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 et il a été inscrit dans la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Les principales mesures adoptées lors de la révision du Plan climat sont reprises dans le Pacte national pour l'environnement annoncé le 4 octobre dernier par le Premier ministre.

On peut ainsi évoquer :

- la création d'un livret de développement durable pour les particuliers en portant le plafond du CODEVI de 4.600 à 6.000 euros, permettant de mobiliser un supplément de 10 milliards d'euros pour des prêts écologiques ;
- le doublement des crédits de l'ADEME affectés au financement des réseaux collectifs de chaleur renouvelable financé par l'affectation de la taxe sur la consommation de charbon ;
- l'accélération du développement des carburants propres avec la promotion du flex-fioul, un mélange à base de biocarburant n'incorporant que 15 % d'essence ;
- l'encouragement à la production de logements sociaux à très haute performance énergétique (THPE), à travers des prêts bonifiés à 2,45 %.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cet engagement gouvernemental affiché en faveur de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Il s'étonne, a contrario, de l'absence de document de politique transversale (DPT) sur le climat, dont il avait déjà l'an dernier souhaité la définition. Compte tenu du caractère imminent transversal du sujet et du foisonnement des initiatives adoptées récemment, **il apparaît indispensable d'identifier clairement les politiques conduites par les différents ministères.**

D'après la première maquette élaborée par le ministère de l'écologie et du développement durable, **les actions de plus de 23 programmes de différentes missions budgétaires sont identifiées** comme contribuant à la politique de protection du climat **et représentent plus de 2 milliards d'euros par an.** Une annexe permettrait également de retracer l'engagement des différents établissements publics dont l'ADEME qui est fortement impliquée dans la maîtrise de la demande d'énergie et la lutte contre le changement climatique.

L'engagement de Mme Nelly Olin devant la commission des affaires économiques portait sur la création du DPT climat dans la loi de finances rectificative pour 2006, **mais il ne semble pas que le projet de loi initial le prévoit, ce que votre rapporteur pour avis déplore vivement.**

B. POUR UN RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE D'ENVIRONNEMENT

1. L'action internationale conduite par le ministère de l'écologie et du développement durable

Les enjeux en matière de développement durable dépassant largement le cadre national, le ministère de l'écologie et du développement durable dispose de moyens lui permettant d'intervenir tant au plan communautaire qu'international, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

| | | |
|---|--|---------------------|
| Mission « Ecologie et développement durable » | | |
| Action internationale | | |
| Prévision 2007 | | |
| Programme 211 « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » | | |
| Crédits d'intervention de l'action 3 (CP) | | 2 544 659 € |
| Total en dépenses complètes (CP d'intervention + salaires et charges pour l'action 3) | | 5 612 291 € |
| Estimation 2006 des moyens des autres programmes | | |
| Crédits d'intervention à l'international | P181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » | 4 500 000 € |
| | P153 « Gestion des milieux et biodiversité » | 5 400 000 € |
| Salaires et charges des agents des P181 et P153 oeuvrant à l'international | | 13 133 368 € |
| Evaluation globale des moyens de la mission consacrés à l'action internationale en 2007 | | 28 645 659 € |

Selon les informations du projet annuel de performance du programme n° 211 « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement », les crédits d'intervention inscrits dans l'action n° 3 « Action internationale » concourent à :

- l'élaboration des positions du ministère sur les dossiers internationaux traitant d'environnement et de développement durable ;
- l'animation du débat national sur les dossiers internationaux relevant de la compétence du ministère ;
- la présentation au plan international des positions françaises et européennes ;
- la mise en œuvre par la France des orientations politiques arrêtées aux plans européen et international.

Les crédits de l'action n° 3 permettent notamment le versement de subventions à des associations ou à des organisations non gouvernementales qui interviennent dans les domaines évoqués ci-dessus, comme le Collectif français pour l'éducation à l'environnement, l'association des Amis de la terre ou encore l'Office international de l'eau. Des appuis financiers sont également versés au secrétariat de la convention d'Aarhus ou au Comité français de l'UICN¹.

S'agissant plus spécifiquement des actions conduites au plan international en matière de lutte contre le changement climatique, il convient de rappeler qu'elles sont conduites et coordonnées par la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) créée par le décret n° 92-528 du 16 juin 1992 modifié.

En application du décret n° 2002-895 du 15 mai 2002, le ministre de l'écologie et du développement durable a autorité sur la MIES et le délégué interministériel au développement durable dispose de celle-ci pour l'exercice de ses missions.

¹ Le Comité français de l'UICN est le représentant officiel de l'Union mondiale pour la Nature en France.

– Au plan communautaire, elle participe aux travaux engagés dans ce domaine, dirige la délégation aux réunions du groupe environnement international « changements climatiques » du Conseil des ministres et prépare en liaison avec le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) les instructions ;

– Au plan international, la MIES dirige (hors les segments à haut niveau, durant lesquels elle assiste la ministre chargée de l'écologie) la délégation française lors de réunions internationales, notamment les conférences des Parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et des réunions des Parties ayant ratifié le Protocole de Kyoto, entré en vigueur en février 2005. La MIES prépare en liaison avec le ministère des affaires étrangères les instructions pour ces réunions.

Elle coordonne avec l'Observatoire national sur les effets de du réchauffement climatique (ONERC) (créé par la loi n° 2001-153 du 19 février 2001 et le décret n° 2002-328 du 8 mars 2002) la participation française au groupe international d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) qui prépare son quatrième rapport d'évaluation. Les conclusions de ce groupe constituent la référence, désormais universellement acceptée dans les négociations internationales, tant sur les causes du changement climatique que sur ses conséquences et les moyens envisageables pour en freiner l'intensification.

La MIES assume également la fonction d'Autorité Nationale Désignée (AND) pour le mécanisme de développement propre du protocole de Kyoto.

Compte tenu des responsabilités de cette structure, **votre rapporteur pour avis souligne une fois encore la nécessité de renforcer sensiblement les moyens humains de la MIES, notamment dans le domaine de l'expertise.**

2. Le nécessaire renforcement de la gouvernance mondiale en matière d'environnement

La préservation de l'environnement et, au-delà, la promotion du développement durable font l'objet d'un nombre croissant d'accords internationaux ; mais il s'avère aujourd'hui nécessaire d'en assurer une meilleure coordination et de regrouper les structures existantes afin de mettre en place au niveau mondial un ensemble de règles efficaces pour la protection de l'environnement. Ceci passe nécessairement par la mise en place d'une organisation disposant de moyens et de l'autorité politique nécessaires pour faire respecter ce corpus.

a) Une multiplication des initiatives et des acteurs

On recense aujourd'hui près de 500 accords multilatéraux sur l'environnement et pas moins de treize organisations internationales consacrant une partie de leurs travaux à ce thème. Cette fragmentation du système de gouvernance internationale de l'environnement induit un gaspillage des ressources et empêche toute définition d'une véritable politique environnementale au plan international.

Les Nations Unies sont loin d'être en mesure de jouer le rôle central qui leur incombe dans ce domaine, car le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), en dépit des réformes successives, pâtit de la faiblesse de ses ressources humaines et financières.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement a été créé par la résolution n° 2.997 (XXVII) de l'Assemblée générale du 15 décembre 1972. Ses missions principales sont de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et recommander, le cas échéant, des politiques orientées dans ce sens ; d'étudier la situation de l'environnement dans le monde afin de s'assurer que les problèmes de portée internationale dans ce domaine font l'objet, de la part des gouvernements, d'un examen approprié et, enfin, de gérer l'utilisation des ressources du Fonds pour l'environnement qui finance le programme d'actions du PNUE.

Il conduit les programmes régionaux et sectoriels, tels que le Programme des mers régionales, notamment le Plan d'action pour la Méditerranée, l'Initiative internationale sur les récifs coralliens ou le Plan d'évaluation mondiale du mercure et de ses dérivés. En outre, un certain nombre de conventions environnementales sont rattachées administrativement au PNUE, bien que leurs secrétariats soient localisés hors de Nairobi¹, notamment : la convention sur le commerce des espèces en danger (CITES), à Genève, la convention sur la conservation des espèces migratoires, à Bonn, la convention de Bâle sur les transports de déchets dangereux, à Genève, et la convention sur la diversité biologique à Montréal. Enfin, le PNUE est l'une des trois agences exécutives du Fonds pour l'environnement mondial.

Le programme stratégique de travail 2008-2009 de l'institution s'appuie sur le plan stratégique de Bali adopté en février 2005, qui vise à renforcer les objectifs et les activités du PNUE au niveau local et régional et à aider, de manière concrète, les pays du sud dans l'acquisition de savoirs technologiques.

Mais les réformes successives, mises en œuvre depuis la fin des années 1990 et diversement appliquées, sont insuffisantes par rapport aux besoins. En effet, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, aussi remarquable que soit son travail, demeure un simple organe subsidiaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU), dépourvu de moyens et de l'autorité politique nécessaires à la définition d'une stratégie environnementale qui s'appliquerait à tous. Alors que tous les thèmes essentiels –comme la santé, le commerce ou encore le travail- disposent de leur organisation, il apparaît irresponsable de laisser l'environnement en position marginale au sein des Nations Unies.

b) Le projet de création d'une organisation mondiale de l'environnement (ONUE)

Face à ce déséquilibre, la France et l'Union européenne, ainsi que la Francophonie, la Commission de l'Océan indien, de nombreux autres partenaires et de nombreuses ONG soutiennent la transformation du PNUE en Organisation des Nations Unies pour l'Environnement, l'ONUE. Une telle organisation incarnerait la voix de l'environnement sur la scène internationale, définirait une stratégie

¹ Le siège du PNUE est situé à Nairobi.

environnementale cohérente, et mettrait à disposition de ses membres l'expertise scientifique et financière nécessaires à une action renforcée en faveur de la protection de notre patrimoine environnemental commun.

Deux processus ont permis l'inscription pérenne de l'ONUE à l'agenda des Nations Unies : un processus politique ouvert en marge de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui s'est traduit par des consultations informelles relatives à l'environnement. On constate un intérêt croissant pour ces questions et un certain consensus sur l'incapacité des Nations Unies à faire face à la dégradation de l'environnement.

Les consultations doivent reprendre mi-novembre après la remise du rapport du panel de haut niveau sur la réforme des activités opérationnelles des Nations Unies.

Deuxièmement, le rapport du panel de haut niveau sur la réforme des activités opérationnelles des Nations Unies fait désormais implicitement référence à un changement de statut du PNUE en ONUE.

Pour progresser sur cette question institutionnelle, le Président de la République qui y attache la plus haute importance, a annoncé lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies de septembre dernier, la tenue d'une Conférence internationale à Paris les 2 et 3 février 2007.

Votre rapporteur pour avis soutient pleinement cette initiative qu'il souhaite voir aboutir dans les meilleurs délais. Il est en effet essentiel d'apporter une réponse institutionnelle à la hauteur des défis planétaires environnementaux.

*

*

*

Réunie le mercredi 22 novembre 2006, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie et développement durable » et de l'article 48 rattaché, le groupe socialiste s'abstenant. Elle a aussi adopté deux amendements à l'unanimité, l'un modifiant l'article 25 du projet de loi de finances pour 2007 afin de pérenniser le financement du Conservatoire du Littoral et l'autre proposant d'insérer un article additionnel avant l'article 40 *quinquies* tendant à favoriser la maîtrise du biogaz et encourager sa valorisation

ANNEXE

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article additionnel avant l'article 40 quinquies

Avant l'article 40, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le II de l'article 266 sexies du code des douanes est complété par un alinéa 1 quater ainsi rédigé :

« 1 quater - Aux installations classées d'élimination de déchets lorsqu'elles maîtrisent et valorisent leur propre production de biogaz. »

II. - Les pertes de recettes pour l'Etat résultant des dispositions du I ci-dessus sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Objet

Cet amendement incite à la maîtrise du biogaz, produit par méthanisation selon plusieurs procédés tels que le bioréacteur, qui émane de la valorisation des matières recueillies. Ce biogaz est en effet composé en grande proportion de méthane dont on sait qu'il est le principal contributeur à l'effet de serre.

Il encourage également à la production d'énergies renouvelables qui devront prendre une part croissante à l'indépendance énergétique de notre pays dans un avenir proche. L'excellent rapport sénatorial relatif aux énergies renouvelables et au développement local déposé le 28 juin au Sénat par nos collègues Claude Belot et Jean-Marc Juilhard au nom de la délégation à l'aménagement du territoire induit d'ailleurs l'urgence de faire rentrer les énergies renouvelable dans le cadre juridique.

Afin d'orienter durablement la France dans cette voie, le présent amendement s'attache à inscrire à la fois la maîtrise de production de gaz à effet de serre et le développement des énergies renouvelables dans le dispositif de la taxe générale sur les activités polluantes.