

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME I

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT
DURABLES**

DÉVELOPPEMENT DURABLE, ÉNERGIE, CLIMAT

Par Mme Laurence ROSSIGNOL,

Sénatrice.

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

Voir les numéros :

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

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »	7
A. LE PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 174 ET LES GRANDS AXES DU BUDGET 2013	7
1. <i>Un périmètre inchangé qui demeure très hétérogène</i>	7
2. <i>Les crédits alloués pour 2013 : stabilité, avec des distinctions en fonction des actions</i>	8
3. <i>La diminution du plafond d'emplois du programme</i>	9
B. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES	10
C. LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE	11
1. <i>Des crédits essentiellement consacrés au soutien à l'ANDRA</i>	11
2. <i>Le fonds chaleur : un dispositif efficace dont le financement doit être pérennisé</i>	12
3. <i>Le débat sur la transition énergétique</i>	14
D. UN EFFORT ACCENTUÉ EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE QU'IL CONVIENDRA DE RENFORCER À L'AVENIR	14
1. <i>Des moyens renforcés pour l'amélioration de la qualité de l'air</i>	15
2. <i>Une hausse de moyens justifiée par le caractère problématique de la situation actuelle</i>	16
3. <i>La nécessité d'améliorer la gouvernance du système de surveillance de la qualité de l'air</i>	17
4. <i>Un effort budgétaire à poursuivre et à renforcer en matière de lutte contre le réchauffement climatique</i>	18
II. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	19
A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME 170 ET DES CRÉDITS ALLOUÉS POUR 2013	19
1. <i>Les crédits du budget 2013</i>	19
2. <i>Les grands axes du budget pour l'année 2013</i>	20
3. <i>La politique de réduction des effectifs de Météo-France</i>	21
B. UN PROGRAMME CENTRAL EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES RISQUES ET D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	21
1. <i>Les enjeux du programme en matière de prévention des risques</i>	21
2. <i>Le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP)</i>	23
3. <i>Mieux prévoir pour anticiper : Météo-France et le changement climatique</i>	24
III. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »	25
A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME 217 ET DE SON PÉRIMÈTRE	25
1. <i>Les crédits alloués pour 2013</i>	25
2. <i>Des effectifs en diminution</i>	27
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA FEUILLE DE ROUTE POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	27

TRAVAUX EN COMMISSION I. AUDITION DE LA MINISTRE	29
II. EXAMEN DU RAPPORT	40

Mesdames, Messieurs,

Le budget pour l'année 2013 est marqué par l'effort de maîtrise des dépenses publiques engagé par le Gouvernement. Comme l'a toutefois rappelé la ministre lors de son audition devant votre commission, il préserve, en matière d'énergie et de climat, l'essentiel des capacités d'intervention du ministère. Ce point est crucial compte tenu des enjeux actuels, notamment en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

En matière d'énergie, l'élément d'attention principal pour l'exercice budgétaire 2013 sera le débat sur la transition énergétique.

Ce débat devrait se tenir tout au long du premier semestre, pour aboutir à un projet de loi de programmation sur l'énergie dans le courant du mois de juin. Le « conseil national du débat », qui rassemble l'ensemble des parties prenantes en gouvernance à 5+1¹, se réunira pour la première fois jeudi 29 novembre.

Quatre grandes questions seront à l'ordre du jour : les économies d'énergie, les énergies renouvelables, le financement de la transition et la part des différentes sources d'énergie dans le mix énergétique.

La première phase du débat aura pour but d'établir des *scenarii* de trajectoires d'évolution possibles. Elle sera suivie par une phase de participation du public, avant qu'il soit procédé à la synthèse des observations recueillies en mai prochain.

Les orientations retenues dans le projet de loi de programmation auront très certainement un impact dès le budget pour 2014. Cette traduction budgétaire devra faire l'objet d'une attention soutenue.

Dans ce contexte, le présent avis porte sur les crédits de trois programmes : le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », le programme 170 « Météorologie », enfin le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques d'écologie, d'énergie, de développement durable et de la mer » au sein de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».

¹ Etat, élus locaux, syndicats représentatifs des salariés, entreprises, associations notamment environnementales, et parlementaires.

I. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »

A. LE PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 174 ET LES GRANDS AXES DU BUDGET 2013

Les priorités de l'exercice 2013 dans le domaine de l'énergie et du climat sont d'amorcer la transition énergétique, assurer la garantie des droits collectifs des mineurs et la gestion économique et sociale de l'après-mines, enfin approfondir la politique en matière de qualité de l'air. Le budget du programme 174 traduit cette volonté.

1. Un périmètre inchangé qui demeure très hétérogène

Le programme 174 « énergie, climat et après-mines » est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Son périmètre n'a pas évolué depuis la loi de finances initiale pour 2012, et se caractérise avant tout par son hétérogénéité. En effet, ses crédits visent à financer trois politiques bien distinctes : le pilotage de la politique énergétique, la gestion de l'après-mines, et la lutte contre le changement climatique et l'amélioration de la qualité de l'air.

Le programme est composé de **six actions**, aux poids relatifs très variables.

L'action 1 est consacrée à la politique de l'énergie. 6,4 millions d'euros de CP sont inscrits à ce titre dans le budget 2013, soit 0,8% des crédits du programme. Cette action est centrée sur la gestion durable des matières et déchets radioactifs, l'essentiel des crédits étant versé à l'Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (ANDRA) dans le cadre de l'exercice de ses missions de service public (inventaire national des déchets, collecte des déchets orphelins, décontamination des sites pollués...).

Les actions 2, 3 et 4 couvrent les dépenses de gestion économique et sociale de l'après-mines. Ces dépenses représentent 86,4% des crédits du programme 174.

L'action 2 comprend les moyens de fonctionnement de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), à hauteur de 14,9 millions d'euros.

Les dépenses d'interventions de l'ANGDM sont prévues par **l'action 3**. La baisse du nombre des ayants droit induit une diminution de la dotation de cette action, qui s'établira à 513,44 millions d'euros en 2013.

L'action 4 couvre, d'une part, les crédits de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM), dont la dotation

s'élève à 28,1 millions, d'autre part, ceux de la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG) dont la subvention sera de 12,9 millions en 2013.

L'action 5 est consacrée à la lutte contre le changement climatique, avec 35,4 millions d'euros de crédits de paiement, soit 12,5% des crédits du programme. La dotation est en hausse de 5 millions d'euros, afin de remédier à la situation actuelle de la pollution de l'air en France.

Les crédits prévus visent à soutenir les Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air (AASQA) dans la réalisation de leurs missions, et à assurer une subvention au CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique), opérateur du programme pour la réalisation des inventaires annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France. De manière générale, cette action concourt à la mise en œuvre des mesures de prévention et de réduction de la pollution atmosphérique et de renforcement de la surveillance de la qualité de l'air.

Enfin, **l'action 6** « soutien » est dotée de près de 2 millions d'euros de crédits en AE et CP, soit 0,3% des crédits du programme. Cette action, créée en loi de finances pour 2012, sert à financer les dépenses courantes de fonctionnement de la DGEC auparavant inscrites au programme 217.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174 PAR ACTION

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2012	PLF 2013	Variation en %	LFI 2012	PLF 2013	Variation en %
Action 1 Politique de l'énergie	5,72	5,52	-3,50	6,49	6,41	-1,23
Action 2,3, et 4 Gestion économique et sociale de l'après-mines	634,82	589,43	-7,15	642,35	594,41	-7,46
Action 5 Lutte contre le changement climatique	29,38	85	+ 189,31	29,38	85	+ 189,31
Action 6 Soutien	1,95	1,95	0,00	1,95	1,95	0,00
Total	671,87	681,9	+ 1,49	680,17	687,77	+ 1,12

2. Les crédits alloués pour 2013 : stabilité, avec des distinctions en fonction des actions

La dotation budgétaire pour 2013 au titre du programme 174 s'élève à 681,9 millions d'euros en AE et 687,8 millions d'euros en CP, soit une hausse respective de 1,5 % et de 1,1 % par rapport à 2012.

Au-delà de cette stabilité globale, des différences d'évolutions peuvent toutefois être remarquées entre les différentes actions. Les principales variations à noter sont la réduction des dépenses de l'après-mines et l'augmentation des crédits dédiés à l'amélioration de la qualité de l'air.

Ainsi, les moyens consacrés à l'après-mines diminuent sensiblement, à hauteur de 7 %. Cette baisse est principalement commandée par la diminution naturelle du nombre des ayants droit de l'après mines.

A l'inverse, les crédits alloués à l'action 5 augmentent très fortement, passant de 29,4 millions d'euros en 2012 à 85 millions d'euros en 2013.

Cette hausse concerne les moyens prévus pour l'amélioration de la qualité de l'air, mais s'explique essentiellement par l'attribution d'un complément de dotation de 50 millions d'euros pour compenser la probable insuffisance des recettes du compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres ».

3. La diminution du plafond d'emplois du programme

En matière d'emplois, le budget prévoit un plafond de 791 équivalents temps plein (ETP) pour le programme 174. Ce plafond constitue une baisse de 34 emplois par rapport à l'année 2012, soit une diminution de 4,1 %. Cette baisse des effectifs concerne principalement les services déconcentrés.

RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DES PERSONNELS ŒUVRANT À LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME 174

	2012	2013
Administration centrale	220	223
Services déconcentrés	605	568
Total	825	791

En ce qui concerne les opérateurs, le plafond d'emplois diminue de 0,8 %, passant de 500 en 2012 à 496 en 2013. Cette réduction des postes concerne l'ANGDM.

L'ANDRA bénéficie pour sa part d'un plafond d'emplois stable à hauteur de 320 ETP, et de 39 emplois hors plafond supplémentaires par rapport à 2012. Cette hausse doit permettre de gérer la montée en puissance du projet de centre de stockage en couche géologique profonde (Cigéo).

B. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES

Les crédits liés à la gestion de l'après-mines représentent l'essentiel des crédits du programme 174. Ces crédits connaissent une baisse sensible par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

La dotation consacrée à l'après-mines s'élève ainsi à 589,4 millions d'euros en AE et à 594,4 millions d'euros en CP, dont la majeure partie abondera l'ANGDM (513,4 millions d'euros, contre 566,1 millions d'euros en 2012). La baisse atteint près de 10%.

La dotation affectée à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) diminue fortement en raison de la décroissance du nombre de ses ayants droit. Les anciens mineurs étant de moins en moins nombreux, les crédits d'intervention diminuent d'année en année. La baisse des dépenses d'intervention de l'ANGDM s'accompagne d'une réduction de ses moyens de fonctionnement, de 16,2 millions d'euros l'an dernier à 14,9 millions d'euros en 2013.

La Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG) connaissent également une baisse de leur dotation pour des raisons similaires. Pour la CANSSM, la dotation passe de 30,1 millions d'euros à 28,1 millions, et pour la CNIEG de 14,3 millions à 12,9 millions.

Deux entités disposeront de moyens stables ou en hausse pour gérer les conséquences de l'après mines. Les Mines de Potasse d'Alsace se voient allouer 19 millions d'euros en AE et 17,3 millions en CP. Cette dotation en forte hausse doit permettre de réaliser les travaux de dépollution des quatre concessions minières de StocaMine.

De son côté, le Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM) bénéficiera, conformément aux engagements pris, d'une dotation de 1 million d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP.

La réforme du code minier

Un projet de loi portant réforme du code minier doit être présenté en conseil des ministres avant la fin de l'année 2012.

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a d'ores et déjà présenté les grandes lignes de la réforme du code minier annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale.

Cette réforme vise à mettre le code minier en conformité avec la Charte de l'environnement. L'ensemble des procédures relatives au régime de l'exploration et de l'exploitation des ressources seront revues, conformément aux recommandations que le Conseil d'Etat avait formulées à l'occasion de l'examen de l'ordonnance de codification du code minier du 10 janvier 2011.

La réforme doit également porter sur la fiscalité minière et sur la responsabilité environnementale des entreprises exerçant des activités minières. Une meilleure prise en compte des particularités des collectivités d'outre-mer, directement concernées par le sujet, sera recherchée.

L'opportunité d'un rapprochement du droit minier et de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement sera examinée, sans pour autant remettre en cause les spécificités de la réglementation minière, notamment au regard du droit de propriété et du rôle de l'État concédant.

M. Thierry Tuot, conseiller d'État, a été désigné par le Premier ministre pour préparer la réforme et procéder aux concertations nécessaires, notamment avec les associations environnementales, les industriels et les collectivités territoriales.

C. LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE

Le budget consacré à la politique de l'énergie au titre du programme 174 s'élève à 6,4 millions d'euros en CP pour 2013.

Ces crédits ont pour objectif premier de soutenir la gestion durable des matières et déchets radioactifs, l'essentiel des fonds venant abonder le budget de l'Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (ANDRA) dans le cadre de l'exercice de ses missions de service public (inventaire national des déchets, collecte des déchets orphelins, décontamination des sites pollués...).

Cette action finance également des actions de coopération internationale : dialogue institutionnel entre les pays producteurs et consommateurs d'énergie via le Forum International de l'énergie, mise en œuvre du programme Extraplac d'extension des droits souverains de la France, soutien au développement des énergies renouvelables, études spécifiques. Les moyens consacrés à cette coopération internationale sont stables entre 2012 et 2013, avec 2,3 millions d'euros en CP.

Enfin, le programme 174 finance un marché de 0,75 million d'euros par an consacré au contrôle de la qualité des carburants sur l'ensemble du territoire, afin notamment que la France puisse répondre aux exigences européennes et mondiales dans ce domaine.

1. Des crédits essentiellement consacrés au soutien à l'ANDRA

L'essentiel des crédits de la politique de l'énergie au titre du programme 174 sont consacrés à la subvention à l'ANDRA. Ces crédits s'élèvent à 4,06 millions d'euros et doivent permettre à l'agence de mener ses missions de service public : inventaire triennal des déchets radioactifs, collecte des déchets orphelins, ou encore décontamination des sites pollués.

La priorité de l'ANDRA est aujourd'hui l'avancement du projet de création d'un stockage géologique réversible pour les déchets radioactifs de haute activité (HA) et de moyenne activité à vie longue (MA-VL) à Bure : le projet Cigéo (centre industriel de stockage géologique).

Conformément à l'article 12 de la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, un débat public doit être organisé par la Commission nationale du débat public sur le projet Cigéo. Dans le cadre de ce débat, l'ANDRA devra présenter les avancées du projet, notamment en ce qui concerne la conception industrielle de Cigéo, les mesures prises en matière de sûreté, ou encore la réversibilité du stockage.

Les échéances fixées par la loi, en particulier la mise en œuvre du stockage en 2025, imposent de réaliser ce débat public dans le courant de l'année 2013. Le calendrier est par ailleurs contraint par les échéances électorales de 2014, auxquelles sont liées un travail de préparation politique locale qu'il serait difficile de reprendre dès le début.

La Commission nationale du débat public a été saisie par l'ANDRA le 10 octobre 2012. Cela devrait permettre au débat public de se dérouler au premier semestre 2013, dans le respect des échéances fixées et dans des conditions sereines.

2. Le fonds chaleur : un dispositif efficace dont le financement doit être pérennisé

Le fonds chaleur a été créé en décembre 2008 à la suite du Grenelle de l'environnement avec pour objectif de soutenir la production de chaleur à partir de sources renouvelables. Il dispose d'une enveloppe de 1,2 milliard d'euros pour la période 2009-2013. Ces crédits ne sont pas inscrits au budget de l'État, dans la mesure où la gestion du fonds est déléguée à l'ADEME dont les ressources proviennent pour l'essentiel des produits de la TGAP affectés à l'agence. Le fonds chaleur a d'ores et déjà permis la mise en place de 1 861 installations pour une production totale de 790 000 tep (tonnes équivalent pétrole¹) par an.

Le fonds soutient le développement de l'utilisation de la biomasse (sylvicole, agricole, biogaz...), de la géothermie (en utilisation directe ou par le biais de pompes à chaleur), du solaire thermique, des énergies de récupération, et des réseaux de chaleur utilisant toutes ces énergies.

Ses interventions se concentrent sur l'habitat collectif, le tertiaire, l'agriculture et l'industrie. Dans ces secteurs, l'objectif de production supplémentaire de chaleur renouvelable d'ici 2020 s'élève à 5,5 millions de

¹ 1 tep : tonne équivalent pétrole = 11 630 kWh

tonnes équivalent pétrole, soit plus du quart de l'objectif global fixé à l'horizon 2020 au niveau européen pour notre pays dans le cadre du paquet énergie-climat (20 millions de tep d'énergie renouvelable supplémentaires).

Le fonds chaleur intervient selon deux modalités :

- **des appels à projets nationaux** de périodicité annuelle, les BCIAT (biomasse chaleur industrie agriculture tertiaire) pour les installations biomasse de grande taille (production de chaleur renouvelable supérieure à 1 000 tep/an) dans les secteurs industriel, agricole et tertiaire. Le 20 septembre dernier, le cinquième appel à projets a été lancé avec un objectif indicatif de production énergétique totale à partir de biomasse de 125 000 tep par an ;

- **des aides régionales** gérées par les directions régionales de l'ADEME pour les autres projets. Ces aides concernent les installations supérieures à environ 100 tep/an.

Votre rapporteure pour avis a auditionné le président du Syndicat des énergies renouvelables. Celui-ci a souligné que le fonds chaleur était un des instruments les plus efficaces issus du Grenelle de l'environnement : il permet en effet de couvrir près d'un quart des objectifs du Grenelle en termes d'énergies renouvelables.

Par ailleurs, l'impact du fonds chaleur sur la balance commerciale est particulièrement positif. Les trois premières années, sur la base d'un investissement cumulé du fonds à hauteur de 600 millions d'euros, la substitution d'énergies importées s'est élevée à 240 millions d'euros par an. Si l'on multiplie cette somme par vingt, en partant du principe que les investissements réalisés porteront leurs fruits sur les vingt ans à venir, on saisit bien le formidable effet de levier que permettent les investissements du fonds chaleur.

Le fonds chaleur est également un atout considérable pour le développement de l'économie de la forêt, avec la biomasse, et tout ce que cette énergie représente comme débouchés pour les industries de plaquettes forestières.

Le fonds a commencé avec un budget de 169 millions d'euros en 2009, puis de 300 millions en 2010. La progression des crédits du fonds s'est ensuite arrêtée. Ces crédits ne s'élevaient plus qu'à 250 millions en 2011 et 2012, et représentent aujourd'hui environ 220 millions d'euros.

Pour atteindre les objectifs de développement de la chaleur renouvelable fixés pour 2020, qui ne sont remplis qu'à hauteur de 10 % actuellement, il faudrait atteindre 520 ktep/an de projets nouveaux en moyenne sur les huit prochaines années. Cela supposerait une dotation du fonds à hauteur d'au moins 450 millions d'euros par an, soit un doublement de l'enveloppe actuelle. Le Syndicat des énergies renouvelables plaide pour une hausse du budget du fonds chaleur à 500 millions d'euros.

Votre rapporteure pour avis tient à souligner la nécessité de pérenniser ce dispositif qui a fait les preuves de son efficacité et de son efficience, et dont le renforcement est essentiel si l'on compte atteindre l'engagement de 23 % d'énergies renouvelables à échéance 2020.

3. Le débat sur la transition énergétique

Les dépenses relatives à l'organisation et à la mise en œuvre du débat sur la transition énergétique, évaluées aujourd'hui à 4 ou 5 millions d'euros, ne seront pas prélevées sur le budget de la Direction générale énergie et climat, mais bien sur l'ensemble de la mission « écologie, développement et aménagement durables ».

Le débat devrait se tenir tout au long du premier semestre 2013, et aboutir à l'élaboration d'un projet de loi de programmation sur l'énergie.

Le conseil national du débat, qui rassemble l'ensemble des parties prenantes (État, collectivités territoriales, salariés, employeurs, associations environnementales et parlementaires) se réunira pour la première fois le 29 novembre.

Quatre grandes questions seront à l'ordre du jour : les économies d'énergie, les énergies renouvelables, le financement de la transition et la part des différentes sources d'énergie dans le *mix* énergétique.

La première phase du débat aura pour but d'établir un socle commun d'informations, sur la base de *scenarii* de trajectoires d'évolution possibles.

Le débat à proprement parler interviendra ensuite. La participation du public sera organisée de janvier à avril 2013 au niveau local (séminaires, débats, auditions publiques). Les régions organiseront notamment des conférences régionales sur l'énergie.

Pour finir, une phase de synthèse des contributions et d'élaboration des recommandations aura lieu en mai 2013, dans l'optique de proposer un projet de loi de programmation en juin 2013.

D. UN EFFORT ACCENTUÉ EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE QU'IL CONVIENT DE RENFORCER À L'AVENIR

La seconde dotation du programme 174 à connaître une évolution sensible de ses crédits par rapport à 2012 est celle qui concerne la politique du changement climatique. Le Gouvernement a décidé d'attribuer des moyens plus conséquents pour l'amélioration de la qualité de l'air. Ces moyens sont

toutefois encore modestes au regard des enjeux en matière de réchauffement climatique.

1. Des moyens renforcés pour l'amélioration de la qualité de l'air

La lutte contre le changement climatique et en particulier l'amélioration de la qualité de l'air a été inscrite comme une priorité. Il s'agit principalement de remédier à la situation actuelle de la pollution de l'air en France tout en poursuivant les engagements en faveur d'une politique publique de lutte contre le réchauffement climatique.

Ainsi, le budget dédié à la politique de l'air passera de 28,2 millions d'euros en 2012 à 33,4 millions en 2013, soit une hausse de 18,4 %. L'essentiel des moyens consacrés à la lutte contre le changement climatique (35,4 millions d'euros) est donc orienté en faveur de cette politique de l'air.

Le budget alloué pour 2013 traduit **la priorité accordée à la politique de l'air** en :

- soutenant plus fortement les Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air (AASQA) dans le cadre de la réalisation de leurs missions, à hauteur de 19,3 millions d'euros, et le Laboratoire Central de Surveillance de la Qualité de l'Air (LCSQA), dispositif national chargé d'apporter un appui technique et scientifique aux AASQA, à hauteur de 5,9 millions d'euros ;

- assurant une subvention augmentée au CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique) pour la réalisation des inventaires annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, à hauteur de 1,6 million d'euros ;

- mettant en œuvre les mesures décidées pour la prévention et la réduction de la pollution atmosphérique et le renforcement de la surveillance de la qualité de l'air, notamment par le biais des plans de protection de l'atmosphère, à hauteur de 5 millions d'euros ;

- réalisant les mesures dans le domaine du changement climatique (effet de serre, fonctionnement de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique) et de l'efficacité énergétique, le suivi de la gestion des actifs carbone et des marchés de carbone, à hauteur de 2,6 millions d'euros.

Les zones d'action prioritaire pour l'air (ZAPA)

Les zones d'action prioritaire pour l'air sont issues de la loi Grenelle II (article 182). L'objectif est de réduire la pollution routière en zone urbaine quand celle-ci dépasse les seuils d'émissions de particules fines et d'oxyde d'azote.

Le projet de ZAPA a été lancé en avril 2011 avec huit villes (Nice, Paris, Saint-Denis, Lyon, Grenoble, Bordeaux, Clermont-Ferrand et Aix-en-Provence). Le but était d'améliorer la qualité de l'air dans les centres-villes en y limitant l'accès des véhicules anciens, les plus émetteurs de polluants locaux.

Des expérimentations, prévues sur trois ans, devaient être engagées sur la base d'un projet porté par les collectivités volontaires, présentant les actions les mieux adaptées à leur situation locale.

Cependant, quinze mois plus tard, Nice a abandonné le processus, et en juillet dernier, aucune des sept autres villes n'a finalement déposé de dossier de candidature complet pour tester le dispositif de manière concrète. Le système est en effet jugé injuste socialement en l'état, et doit être replacé dans une réflexion plus large sur la fiscalité des carburants et la place du diesel dans le parc automobile français.

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Delphine Batho, a annoncé que le dispositif des ZAPA serait revu d'ici janvier 2013, dans le cadre d'un comité interministériel sur la qualité de l'air qui travaillera en concertation avec les villes.

2. Une hausse de moyens justifiée par le caractère problématique de la situation actuelle

La situation actuelle de la qualité de l'air en France est peu satisfaisante à plusieurs titres.

La pollution de l'air est en effet responsable de près de **40 000 décès prématurés par an**, selon les données fournies par le Conseil national de l'air. Le dépassement des normes autorisées pour les différents polluants atmosphériques est susceptible d'avoir à long terme des conséquences graves sur la santé publique comme sur l'environnement.

Par ailleurs, **la France ne respecte pas les objectifs imposés par les directives européennes en matière de qualité de l'air**. Ce manquement l'expose à des contentieux, avec risque de sanction financière à la clé. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) l'a ainsi assignée en mai 2011 pour non-respect des valeurs limites relatives aux particules fines dans 15 zones.

Si la France ne parvient pas à convaincre la Commission qu'elle a mis en œuvre toutes les mesures nécessaires pour respecter les valeurs limites imposées par la directive, elle s'exposera à un deuxième manquement et devra payer une amende de 11 millions d'euros et des astreintes journalières de l'ordre de 240 000 euros par jour, jusqu'à ce que la qualité de l'air soit retrouvée, soit près de 100 millions d'euros la première année puis 85 millions d'euros les années suivantes. Cette seconde condamnation pourrait aboutir fin 2013 ou début 2014, et les montants sont indicatifs.

Par ailleurs, un contentieux se profile du fait du non respect des valeurs limites de dioxyde d'azote (NO₂). Les valeurs limites de NO₂, en vigueur depuis 2010, ne sont en effet pas non plus respectées dans un certain nombre de sites. Une demande de report, jusqu'à 2015 au plus tard, a été formulée en 2012.

3. La nécessité d'améliorer la gouvernance du système de surveillance de la qualité de l'air

Le renforcement des moyens budgétaires consacrés à la politique en matière de qualité de l'air n'est pas suffisant.

Comme l'a souligné la Cour des comptes, dans son contrôle réalisé entre mars et décembre 2011 sur le dispositif de surveillance de la qualité de l'air entre 2007 et 2010 dans plusieurs régions, ce dispositif est original et techniquement performant. Pour autant, la Cour souligne que la multiplicité des acteurs rend parfois délicats la coordination et le pilotage d'ensemble.

Elle a donc formulé **une série de recommandations**, visant essentiellement à améliorer la question de la gouvernance du système. Ces recommandations sont les suivantes :

- améliorer la stratégie, la coordination des acteurs et le pilotage d'ensemble ;
- renforcer l'implication du Conseil national de l'air dans la définition de la politique de l'air ;
- rationaliser la politique d'agrément des AASQA, en établissant un référentiel ;
- assurer un suivi plus rigoureux de l'ensemble des crédits destinés à la politique de l'air ;
- conforter la position du LCSQA qui joue un rôle déterminant dans le dispositif ;
- finaliser les bases de données de la qualité de l'air et développer la modélisation de haute précision ;
- tendre à la mutualisation des moyens techniques des AASQA et maîtriser l'évolution de leurs charges.

La Direction générale énergie et climat et les AASQA ont largement repris à leur compte ces recommandations de la Cour, et ont manifesté leur volonté d'engager les efforts nécessaires afin de parvenir à un meilleur fonctionnement du dispositif de surveillance de la qualité de l'air.

4. Un effort budgétaire à poursuivre et à renforcer en matière de lutte contre le réchauffement climatique

La lutte contre le réchauffement climatique constitue plus que jamais un enjeu majeur des politiques publiques. Dans ce contexte, le budget 2013 va dans le bon sens, en accroissant les crédits dévolus à cette politique, mais les efforts effectués sont encore largement insuffisants au regard des enjeux du réchauffement.

Dans un rapport publié le 18 novembre à Washington, la Banque mondiale a annoncé **redouter une hausse de la température de la planète de 4°C d'ici 2100**, voire dès 2060 en cas d'inertie des pouvoirs publics. Ce scénario est donc bien plus sérieux que les projections de hausse de 2°C généralement admises par la communauté internationale.

En tout état de cause, il faudrait que les émissions de gaz à effet de serre commencent à décroître globalement dès 2020 pour ne pas dépasser la barre fatidique des 2°C de hausse de température. La tendance actuelle est cependant à une hausse nette des émissions.

Le rapport souligne la forte imprévisibilité des conséquences d'une hausse de 4°C de la température au niveau mondial, hausse dont les incidences sont très difficiles à anticiper. Les auteurs du rapport établissent toutefois une liste des dangers qui menaceraient la planète, au nombre desquels il faudrait compter « *des vagues de chaleur extrême, une chute des stocks alimentaires et une montée du niveau de la mer frappant des centaines de millions de personnes* ».

De manière générale, et même si aucune zone géographique ne serait épargnée par une hausse de 4°C des températures, les pays en voie de développement seraient les plus fortement touchés dans un tel scénario. La Banque mondiale anticipe une aggravation des pénuries d'eau en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie du Sud, et une augmentation de la mortalité infantile en Afrique subsaharienne. Le caractère de plus en plus fréquent des événements climatiques extrêmes viendrait ainsi réduire à néant les efforts entamés pour réduire la pauvreté et favoriser le développement économique.

Le rapport de la Banque mondiale conclut à **la nécessité d'une action internationale concertée et rapide pour faire baisser les émissions de gaz à effet de serre**, action passant nécessairement par une utilisation plus efficiente de l'énergie et des ressources naturelles.

Dans ce contexte global alarmant, votre rapporteure pour avis ne peut que se féliciter que des crédits supplémentaires soient accordés dans le budget 2013 au titre de la lutte contre le réchauffement climatique et en faveur de la qualité de l'air.

Toutefois, il convient de souligner que cet effort devra à l'avenir être renforcé. Une hausse des crédits de quelques millions d'euros, ciblés sur la

politique en matière de qualité de l'air, est aujourd'hui insuffisante compte tenu de l'enjeu du réchauffement climatique, comme en attestent les différents rapports récents sur l'évolution du climat. Cet effort budgétaire devra par ailleurs être pérennisé lors des budgets à venir et ne pas constituer une mesure ponctuelle.

Dans une période de maîtrise des dépenses publiques, il est enfin plus que jamais nécessaire de rappeler que les mesures permettant de limiter le réchauffement climatique sont avant tout des mesures favorables au développement économique.

II. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME 170 ET DES CRÉDITS ALLOUÉS POUR 2013

1. Les crédits du budget 2013

Le programme 170, structuré en deux actions, prévoit le financement des attributions de l'État en matière de prévision et de recherche météorologiques et climatiques, confiées à l'établissement public à caractère administratif **Météo-France, seul opérateur du programme**. Le pilotage du programme 170 est assuré par la direction de la Recherche et de l'innovation qui, au sein du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, assure la tutelle scientifique, administrative et financière de l'établissement.

L'État verse une subvention pour charges de service public à l'établissement pour que celui-ci exécute les prestations opérationnelles de prévisions météorologiques permettant l'anticipation, la prévention et la gestion des risques météorologiques et climatiques. Il s'agit notamment d'affiner la prévision à toutes les échéances et à toutes les échelles de temps et d'espace, et de poursuivre le travail d'amélioration de la procédure vigilance, qui a montré toute son importance lors d'événements climatiques majeurs.

L'État entend également que Météo-France poursuive ses activités dans le domaine de la recherche, afin de répondre aux demandes accrues sur le changement climatique et d'améliorer la fiabilité et la précision des prévisions météorologiques. Enfin, l'État est attentif à la performance des prestations opérationnelles de l'établissement, dans ses activités de service à la navigation aérienne ou ses activités commerciales.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à 215,7 millions d'euros, en crédits de paiement (CP) comme en autorisations d'engagement (AE). Cela représente une augmentation de près de 9 millions d'euros par rapport à 2012, soit une hausse de 4,3 %. Sur ce

montant, 192 millions d'euros sont affectés à l'action 1 « Observation et prévision météorologiques », et 23,7 millions d'euros pour l'action 2 « Recherche dans le domaine de la météorologie ».

ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME 170

<i>(en milliers d'euros)</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2012	2013	Variation (en %)	2012	2013	Variation (en %)
Action 1 <i>Observation et prévision météorologiques</i>	184 052	191 991	+ 4,3	184 052	191 991	+ 4,3
Action 2 <i>Recherche dans le domaine météorologique</i>	22 748	23 729	+ 4,3	22 748	23 729	+ 4,3
Total	206 800	215 720	+ 4,3	206 800	215 720	+ 4,3

2. Les grands axes du budget pour l'année 2013

Les principaux déterminants du projet de budget de Météo-France pour 2013 sont les suivants :

- un effort important de maîtrise des dépenses de personnel, avec une baisse de 99 équivalents temps plein (ETP) sous-plafond en 2013 ;
- la poursuite de la réduction des dépenses de fonctionnement courant de l'établissement ;
- des prévisions de recettes commerciales en baisse et s'établissant à 36 millions d'euros, ce qui correspond à un objectif ambitieux compte tenu du contexte économique et des évolutions en cours du marché des prestations météorologiques ;
- le maintien des recettes des données publiques à 2 millions d'euros ;
- le financement du supercalculateur (inclus dans les dépenses de fonctionnement) pour 5,4 millions d'euros en 2013 ;
- une baisse des dépenses d'investissement : 22,25 millions d'euros en 2013, au lieu de 30,53 millions d'euros en 2012, permettant de couvrir les investissements déjà engagés. Il s'agit du financement des infrastructures du réseau d'observation (radars, stations au sol) et les infrastructures immobilières (achèvement de la construction du bâtiment de la Direction des

systèmes d'observation à Toulouse et construction de la salle de calcul mutualisée avec le Pôle de recherche et d'enseignement de l'Université de Toulouse, destinée à accueillir le nouveau supercalculateur en 2013).

3. La politique de réduction des effectifs de Météo-France

La mise en œuvre du contrat d'objectifs et de performance (COP) de Météo-France pour la période 2009-2011 s'est accompagnée de la suppression de 131 emplois, fondée sur une hypothèse de départs en retraite sur la période de 262 agents et sur le principe du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Cette réduction du plafond s'est répartie de la façon suivante sur les trois années du contrat : 44 emplois ont été supprimés en 2009, 37 en 2010 et 50 en 2011.

Dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance 2012-2016, l'évolution des effectifs de l'établissement a été établie sur le même principe, ce qui, compte tenu d'une prévision de 90 départs en retraite, a conduit à supprimer 45 emplois au cours de l'actuel exercice. Pour 2013, la baisse s'établit à 99 agents, ce qui amène à un plafond d'emplois de 3 310 ETP en 2013.

B. UN PROGRAMME CENTRAL EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES RISQUES ET D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

1. Les enjeux du programme en matière de prévention des risques

L'action 1 « Observation et prévision météorologiques » correspond à la mission principale de l'opérateur et mobilise l'essentiel des infrastructures, moyens techniques et compétences dont il dispose : observation et prévision des évolutions de l'atmosphère, de l'océan superficiel et du manteau neigeux, conservation de la mémoire du climat et analyse des évolutions constatées, diffusion des informations produites, formation des personnels civils et militaires spécialistes en météorologie, etc.

L'action 2 « Recherche dans le domaine météorologique » comprend toutes les activités de Météo-France destinées à améliorer les techniques d'observation, de connaissance et de modélisation de l'atmosphère et de ses interactions avec les autres milieux naturels et les activités humaines.

Les enseignements des inondations récentes

Un rapport sur les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var a été rendu public en juillet 2012 par la Cour des comptes. Ce rapport thématique concerne en partie Météo-France, au regard notamment de son rôle dans le dispositif d'avertissement météorologique. Il présente une analyse très complète des deux événements en détaillant les conditions météorologiques ainsi que la fonctionnalité de la chaîne de gestion de crise.

Pour ce qui concerne Météo-France et Xynthia, le rapport relève la limite qu'a constitué le fait que les avis de très fortes vagues n'étaient pas insérés dans le dispositif de vigilance météorologique ; il prend toutefois bonne note du caractère opérationnel depuis novembre 2011 du nouveau dispositif de vigilance et notamment de la création de la vigilance vagues-submersion, d'un ajustement des règles de passage en vigilance rouge pour certaines situations orageuses, ainsi que de la mise en place depuis fin 2011 d'un système d'avertissement sur les observations de pluies intenses au niveau communal (APIC) destiné aux communes volontaires, couvertes par des observations radars de qualité suffisante.

Le rapport indique ainsi que, depuis les événements, des progrès importants ont été accomplis en matière de dispositif de vigilance, avec des modifications substantielles et utiles. Au final, ce rapport ne formalise pas de recommandation particulière à l'adresse de Météo-France.

Les finalités du programme sont plurielles : anticiper l'arrivée et le développement des phénomènes météorologiques dangereux afin d'alerter les populations et permettre à l'État et aux personnes privées de prendre les mesures nécessaires pour la sécurité des personnes et des biens ; améliorer la qualité de la prévision météorologique et la mettre plus efficacement au service de l'État et des opérateurs privés ; poursuivre la recherche pour affiner la prévision météorologique et fournir une meilleure appréciation du changement climatique.

La **mission de Météo-France** dans la gestion des risques recouvre ainsi trois domaines :

- **La sécurité météorologique des personnes et des biens** (pour laquelle Météo-France exerce les attributions de l'État). C'est dans ce cadre que Météo-France réalise et diffuse des bulletins d'avertissement ainsi que la carte de vigilance. Dans le cadre du COP, Météo-France s'appuiera sur les progrès de la prévision pour améliorer encore la pertinence des vigilances et la capacité d'anticipation des phénomènes, enrichira les informations de vigilance, améliorera régulièrement la nouvelle « vigilance vague-submersion », déploiera le service d'avertissement de pluies intenses à l'échelle des communes, et harmonisera les dispositifs de vigilance en outremer. Par ailleurs, Météo-France poursuivra sa démarche d'utilisation des nouvelles technologies dans l'appui à la gestion de crise et l'aide à la décision, en coopération avec les services déconcentrés de l'État et les préfetures.

- **L'appui météorologique à la gestion des risques d'inondation et de sécheresse.** Météo-France apportera son expertise aux autres services de l'État impliqués dans la gestion des risques d'inondation et dans le Plan

Submersions Rapides, notamment en tirant parti des progrès réalisés en matière d'observation météorologique et de prévision et en déployant des capacités d'analyse et de prévision hydrologique en lien avec la recherche sur les services climatiques.

- **L'appui à la gestion des risques sanitaires et technologiques.** Météo-France améliorera ses modèles numériques de simulation de dispersion de polluants dans l'atmosphère ou à la surface de la mer, au service de la surveillance de la qualité de l'air, de la gestion des pollutions accidentelles et des impacts sanitaires.

2. Le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP)

2011 a été marquée par la fin du précédent contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'établissement public (2009-2011) et la préparation concomitante, sous l'égide du ministère chargé du développement durable, d'un nouveau contrat couvrant la période 2012-2016.

Les orientations stratégiques définies par l'État pour Météo-France dans le cadre du **COP 2012-2016** sont notamment les suivantes :

– mettre l'accent sur les **missions de sécurité** pour améliorer encore l'appui à la puissance publique, en particulier dans les domaines de la prévention, de l'anticipation et de la gestion des risques et dans celui du soutien aux forces armées ;

– être un **prestataire de référence** dans le Ciel unique européen en renforçant la compétitivité économique des services rendus et en accroissant leur pertinence et leur performance grâce à un programme de recherche et développement spécifique ;

– développer les **services climatiques** pour répondre aux besoins des politiques d'adaptation au changement climatique ;

– assurer la **qualité scientifique**, technique et opérationnelle en renforçant la place de la recherche et de l'innovation et en les plaçant au cœur de la stratégie ;

– mener une **politique d'investissement** pour disposer d'infrastructures (observation, système d'information) de qualité, gages d'efficacité et de fiabilité des prévisions.

Le COP 2012-2016 mentionne également la nécessité de réussir la **réforme de l'organisation territoriale** de l'établissement, en réduisant son réseau territorial pour déboucher sur un mode d'organisation plus efficace et concentrer les moyens au sein d'entités dotées d'une taille critique.

3. Mieux prévoir pour anticiper : Météo-France et le changement climatique

L'activité de recherche vient en support à l'ensemble des métiers de Météo-France. Elle est la source des innovations mises en œuvre ultérieurement en matière d'observation, de prévision numérique du temps et du climat. Elle contribue à une meilleure connaissance de la physique de l'atmosphère. Elle vise également la compréhension, la représentation et la prévision des phénomènes climatiques. Dans ce contexte, Météo-France s'attache à inscrire sa recherche au meilleur niveau international, tout en l'intégrant dans le contexte universitaire français.

Il s'agit de préparer l'avenir de la prévision numérique du temps, de conduire les études amont et les campagnes expérimentales nécessaires à l'enrichissement des modèles numériques, de conduire le développement de nouvelles infrastructures de recherche répondant aux enjeux de la prévision. Météo-France doit chercher à réduire les incertitudes sur les scénarii climatiques et favoriser le développement d'un système intégré entre météorologie et climat. La recherche est une priorité majeure du futur contrat d'objectifs et de performance.

L'enjeu pour Météo-France est bien d'anticiper l'arrivée des phénomènes météorologiques dangereux afin d'être en mesure d'alerter les populations et de prendre les mesures de sécurité indispensables. Pour mener à bien cette mission, le programme 170 dégage plusieurs objectifs prioritaires : améliorer la qualité de la prévision météorologique et la mettre au service du grand public et des différents secteurs d'activité économique et poursuivre les travaux sur le changement climatique et ses conséquences.

Plusieurs événements exceptionnels récents sont venus souligner l'importance de cette mission : les tempêtes de décembre 1999, les épisodes successifs de pluies torrentielles sur le Sud de la France et la dramatique canicule de l'été 2003, dont les conséquences humaines ont été considérables. Ces événements ont contribué à une véritable prise de conscience du risque météorologique comme l'atteste le succès de la carte de vigilance mise en place par Météo-France à la fin de l'année 2001, qui est aujourd'hui connue et suivie par une large majorité de la population.

Au-delà de ces événements exceptionnels, la disponibilité d'une prévision météorologique fiable et précise – heure et lieu – devient de plus en plus indispensable à de nombreux secteurs de l'économie. Sur le plus long terme, si la réalité du changement climatique en cours est de moins en moins contestée, il n'en reste pas moins que de nombreuses questions restent à approfondir comme celle de la prévision à l'échelle saisonnière, la question de l'augmentation de la fréquence des phénomènes météorologiques exceptionnels (tempêtes, pluies torrentielles, etc.) ou celle des évolutions climatiques à venir à l'échelle régionale sur les zones qui nous concernent, incluant notamment l'outre-mer.

III. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »

A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME 217 ET DE SON PÉRIMÈTRE

Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » comprend **vingt actions**, dont douze « actions miroirs »¹, et regroupe l'essentiel des moyens dévolus aux fonctions stratégiques de définition et de pilotage de la politique du ministère, à la gestion des ressources humaines et aux moyens transversaux. Il est le support principal de la réorganisation du ministère et de la maîtrise des dépenses et est placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

À la suite de la nouvelle définition des périmètres ministériels établie en mai 2012 et en vue de la préparation du budget triennal 2013-2015, les moyens de personnel inscrits en loi de finances initiale pour 2012 sur la mission « Écologie, développement et aménagements durables » ont été répartis entre le ministère de l'égalité des territoires et du logement, et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Le premier dispose ainsi, également, d'un plafond d'emplois qui lui est propre. Les crédits de rémunération et les charges sociales correspondants ne sont plus inscrits sur le programme 217 mais sur le nouveau programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville », de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ». Le programme 217 restera le support d'exécution de l'ensemble des dépenses de personnel. Il s'agit en effet de garantir une politique unifiée des ressources humaines, prenant en compte le rattachement aux deux ministères de nombreux services communs tant en services déconcentrés qu'en administration centrale.

1. Les crédits alloués pour 2013

Le programme 217 constitue en termes budgétaires le second programme de la mission avec 2,49 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) contre 2,71 milliards d'euros en 2012 et 2,54 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) contre 2,72 milliards d'euros en 2012, soit des baisses respectives de 8,1 % et 6,4 %. Cette évolution confirme et amplifie celle constatée depuis deux ans. Par ailleurs, 185,9 millions d'euros de fonds

¹ Les « actions miroirs » correspondent aux personnels affectés dans les services du MEDDE. Elles permettent d'identifier et répartir les moyens en personnel comme s'ils étaient inscrits dans les programmes correspondants de la mission, tout en offrant une gestion plus souple du plafond d'emplois ministériel et des crédits de personnel.

de concours sont attendus en 2013, soit un montant très légèrement inférieur à celui de l'an dernier. Ils ont notamment vocation à rembourser la masse salariale des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) mis à disposition dans le cadre des transferts des parcs de l'équipement aux départements.

Les actions prioritaires du programme 217 en 2013 s'inscriront dans le cadre de la **nouvelle stratégie ministérielle de maîtrise des dépenses publiques**, en lien avec les engagements gouvernementaux. Le budget 2013 sera contraint par la nécessité de dégager des économies permettant de réduire globalement le montant des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention. A ce titre, les dépenses de soutien de l'ensemble des programmes font ainsi l'objet d'un plan d'économies substantiel, engagé lors du précédent triennal, qui repose sur la rationalisation des emprises immobilières et la mutualisation des prestations de soutien, notamment des achats.

Le programme 217 recouvre un champ très vaste. Au-delà des douze actions « miroirs », il compte huit actions, qui subissent pour la plupart une réduction de leurs moyens, du fait d'une diminution des dépenses de fonctionnement et d'intervention, à l'exception de la politique des ressources humaines et de formation, dont les crédits augmentent de plus de 6 %.

En outre, 316,7 millions d'euros de crédits de paiement sont consacrés aux dépenses de fonctionnement, soit 12,4 % de la dotation du programme, en hausse de 0,3 % par rapport à 2012 (à périmètre constant). La part des dépenses d'intervention (17,3 millions d'euros) et d'investissement (17,7 millions d'euros) demeure marginale, inférieure à 1 % des ressources totales du programme support.

**ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME 217
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER**

	Crédits pour 2013 (en millions d'euros)	Variation par rapport à 2012 (en %)	Part au sein du programme (en %)
<i>Action 1 Stratégie, expertise et études en matière de développement durable</i>	58,9	-1,17	2,4
<i>Action 2 Fonction juridique</i>	2,9	-1,6	0,1
<i>Action 3 Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement</i>	171,8	+ 2	5
<i>Action 4 Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques</i>	22	+ 1,2	0,8
<i>Action 5 Politique des ressources humaines et formation</i>	212,5	+ 6,4	8,5

Action 6 <i>Action européenne et internationale</i>	9,1	-3,8	0,4
Action 25 <i>Commission nationale du débat public</i>	2,3	+ 0,1	0,1
Action 26 <i>Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires</i>	1,5	+ 4,25	0,1

2. Des effectifs en diminution

Le programme 217 concentre l'essentiel de la masse salariale du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de l'égalité du territoire et du logement et donc des effectifs. Plus de 86 % des crédits sont des crédits de titre 2 (dépenses de personnel). En effet, 2,37 milliards d'euros sont consacrés à la masse salariale des agents du ministère. La performance du programme est donc avant tout axée sur les ressources humaines. Le plafond d'emplois pour 2013 s'élève à 38 203 équivalents temps plein (ETP), dont 10 297 de catégorie A, 13 499 de catégorie B et 14 407 de catégorie C. Le programme connaît une évolution du plafond d'emploi par rapport à 2012 de **- 6 326 ETP**. La diminution des effectifs du ministère doit permettre de réaliser des économies en matière d'action sociale et de prévention. La dotation dédiée au financement de ces dépenses régressera d'environ 4 %, pour un montant de 20,3 millions d'euros en 2013.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA FEUILLE DE ROUTE POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Comme l'a précisé Delphine Batho lors de son audition devant la commission du développement durable le 13 novembre, « le budget pour 2013 tient compte des difficultés financières du pays et de la nécessité d'atteindre notre objectif de réduction du déficit en 2013. Le ministère de l'écologie, qui n'est pas prioritaire, participe à l'effort de stabilisation globale des effectifs de la fonction publique décidé par le Premier ministre. Cette contrainte ne lui est pas nouvelle, puisque 400 millions d'euros ont été économisés ces deux dernières années sur ses crédits. Le grand ministère de l'écologie et du développement durable, incluant le logement, a perdu 6 300 postes entre 2008 et 2012. »

La Conférence environnementale

La Conférence environnementale sur le développement durable s'est tenue les 14 et 15 septembre 2012 autour de thèmes environnementaux jugés stratégiques. L'objectif était d'élaborer une Feuille de route pour la transition écologique (« transition vers un nouveau modèle de développement durable ») détaillant les objectifs et chantiers prioritaires, et précisant les méthodes et le calendrier d'action gouvernementale en matière d'environnement et de développement soutenable.

Les deux grandes priorités de cette conférence étaient, d'une part, la transition énergétique (« fondée sur la sobriété et l'efficacité, ainsi que sur le développement des énergies renouvelables, et plus globalement dans la transition écologique »), d'autre part, la préservation et la restauration de la biodiversité.

Le budget pour 2013 permettra de financer les priorités du ministère et préservera ses capacités d'intervention, comme l'a souligné la ministre : « nous mettrons en œuvre les engagements de la Feuille de route pour la transition écologique tout en conduisant dans les meilleures conditions les actions de préservation des milieux, de sécurité des biens et des personnes, de prévention des pollutions, ainsi que de lutte contre le réchauffement climatique. »

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DE LA MINISTRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mme Laurence Rossignol. – Et le *Figaro* !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. EXAMEN DU RAPPORT

Au cours de sa séance du mercredi 28 novembre 2012, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « Développement durable, énergie, et climat » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » du projet de loi de finances pour 2013.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure pour avis. – Vous m’avez confié la responsabilité de l’avis portant sur les crédits pour 2013 du développement durable, de l’énergie et du climat au sein de la mission « Écologie », je vous en remercie et vais maintenant vous présenter mes conclusions.

Ce budget, comme cela a été rappelé par notre collègue Philippe Esnol dans le cadre de son avis sur la protection de l’environnement, mais aussi par la ministre lors de son audition devant notre commission, est marqué par l’effort de maîtrise des dépenses publiques du gouvernement. Mais comme, l’a rappelé la ministre, le budget 2013 en matière d’énergie et de climat préserve l’essentiel des capacités d’intervention du ministère, ce dont je me félicite compte tenu des enjeux, notamment en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Seconde observation : en matière d’énergie, la question principale pour 2013 est bien entendu le débat sur la transition énergétique, conformément aux engagements pris par le gouvernement, mais aussi par l’Europe et du fait de nos engagements internationaux.

Ce débat devrait se tenir tout au long du premier semestre, pour aboutir à un projet de loi de programmation sur l’énergie courant juin. Le « conseil national du débat », qui rassemble l’ensemble des parties prenantes, se réunira pour la première fois ce jeudi 29 novembre.

Quatre grandes questions seront à l’ordre du jour : les économies d’énergie, les énergies renouvelables, le financement de la transition et enfin la part des différentes sources d’énergie dans le *mix* énergétique.

La première phase du débat aura pour but d’établir des *scenarii* de trajectoires d’évolution possibles. Elle sera suivie par une phase de participation du public, avant la synthèse des observations en mai prochain.

Les orientations qui seront retenues dans le projet de loi de programmation auront très certainement un impact pour le budget 2014. Nous y porterons ensemble une attention soutenue.

L’avis que je vous présente porte sur les crédits de trois programmes : le programme 174 « énergie, climat et après-mines », le programme 170 « météorologie », enfin le programme 217 sur les crédits alloués au ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie.

Le programme 174, consacré à l'énergie, au climat et à l'après-mines, disposera en 2013 de 682 millions d'euros en AE et de 687 millions en CP.

Il recouvre trois priorités : amorcer la transition énergétique, assurer la garantie des droits collectifs des mineurs et la gestion économique et sociale de l'après-mines, approfondir la politique en matière de qualité de l'air.

Les crédits sont globalement stables entre 2012 et 2013, mais cet équilibre cache une disparité importante entre les actions.

L'action 1, consacrée à la politique de l'énergie, représente 6,4 millions d'euros, soit seulement 1 % des crédits du programme. Cette action est centrée sur la gestion durable des matières et déchets radioactifs, l'essentiel des crédits étant versés à l'Agence nationale de gestion des déchets radioactifs (l'ANDRA) dont la priorité est l'avancement du projet de création d'un stockage géologique réversible pour les déchets radioactifs de haute et moyenne activité à Bure : le projet Cigéo (centre industriel de stockage géologique).

La Commission nationale du débat public a été saisie de ce projet le 10 octobre dernier. Cela devrait permettre d'organiser un débat public au premier semestre 2013, notamment en ce qui concerne la conception industrielle du site, les mesures prises en matière de sûreté, ou encore la réversibilité du stockage.

Comme vous le savez, l'essentiel de la politique énergétique est largement financé hors budget, ou tout au moins hors du champ budgétaire de cet avis. J'ai souhaité, à l'occasion de cet avis, faire le point sur un dispositif en particulier : le fonds chaleur. J'ai auditionné à ce titre le Syndicat des énergies renouvelables.

Le fonds chaleur a été créé en 2008 à la suite du Grenelle, avec pour objectif de soutenir la production de chaleur à partir de sources renouvelables : biomasse, géothermie, solaire thermique, énergies de récupération.

L'objectif de production supplémentaire de chaleur renouvelable d'ici 2020 s'élève à 5,5 millions de tonnes équivalent pétrole, soit plus du quart de l'objectif global fixé à l'horizon 2020 au niveau européen dans le cadre du paquet climat-énergie.

Le fonds chaleur est un des instruments les plus efficaces issus du Grenelle. Il permet de couvrir une large part des objectifs en termes d'énergies renouvelables.

Il a un impact tout à fait positif sur la balance commerciale. Lors de ses trois premières années d'activité, à partir d'un investissement de base de 600 millions d'euros, la substitution d'énergies importées s'est élevée à 240 millions d'euros par an. Le différentiel est positif. Si l'on part du principe que ces premiers 600 millions investis permettront chaque année, sur les vingt ans à venir, de réaliser 240 millions d'euros d'économies, on saisit bien le formidable effet de levier que permettent les investissements du fonds chaleur.

Il est également un atout considérable pour le développement de l'économie de la forêt, avec tous les débouchés que cette industrie représente au niveau local.

Ce fonds est géré hors budget par l'ADEME, sur la base de ses ressources fiscales en provenance de la TGAP (498 millions d'euros pour 2013). Cependant, la stagnation voire la diminution des crédits accordés au fonds chaleur depuis 2010 est un point sur lequel je souhaite attirer votre attention. Car, selon le syndicat des énergies renouvelables, pour remplir les objectifs de développement de la chaleur renouvelable d'ici 2020, il faudrait atteindre une dotation annuelle de 500 millions d'euros.

Il me semble donc important de pérenniser les financements de ce dispositif, qui a fait les preuves de son efficacité, et dont le renforcement est aujourd'hui essentiel si l'on compte atteindre l'engagement de 23 % d'énergies renouvelables à échéance 2020.

Les actions 2, 3 et 4 du programme 174 couvrent les dépenses de gestion économique et sociale de l'après-mines. Ces dépenses représentent au total 86 % des crédits du programme, soit 589 millions d'euros en AE et 594 millions en CP. La dotation comprend les moyens alloués à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs, à la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines, et la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières.

Ces crédits sont en baisse de 7 %. Cependant, il s'agit là d'une diminution structurelle d'origine démographique, directement liée à la baisse du nombre des ayants droit.

L'année 2013 verra la réforme du code minier. Les grandes lignes en ont d'ores et déjà été annoncées : il s'agira de mettre le code minier en conformité avec la Charte de l'environnement. L'ensemble des procédures relatives au régime de l'exploration et de l'exploitation des ressources seront revues, ainsi que la fiscalité minière et la responsabilité environnementale des entreprises exerçant des activités minières. Le projet doit également assurer une meilleure prise en compte des particularités des collectivités d'outre-mer, directement concernées par le sujet.

La dernière action du programme 174, consacrée à la lutte contre le changement climatique, est une des dotations du programme qui connaît la plus importante variation positive entre 2012 et 2013 : 35 millions d'euros de crédits de paiement y seront consacrés, soit une hausse de 5 millions d'euros, essentiellement fléchés vers la lutte contre la pollution de l'air.

Les crédits prévus viendront soutenir les Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air (AASQA), et assurer une subvention au Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA), pour la réalisation des inventaires annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France. De manière générale, l'objectif est de mettre en œuvre des mesures de prévention et de réduction de

la pollution atmosphérique et de renforcement de la surveillance de la qualité de l'air.

Cet effort budgétaire supplémentaire est on ne peut plus nécessaire compte tenu de la situation actuelle : la pollution de l'air est aujourd'hui responsable de près de 40 000 décès prématurés par an en France, selon les données fournies par le Conseil national de l'air. Le dépassement systématique des normes autorisées pour les différents polluants atmosphériques aura probablement des conséquences graves et coûteuses sur la santé publique et sur l'environnement à long terme.

La France ne respecte pas les objectifs imposés par les directives européennes en matière de qualité de l'air. Ce manquement l'expose à des contentieux, avec risque de sanction financière. La Cour de justice de l'Union européenne l'a d'ores et déjà assignée l'année dernière pour non-respect des valeurs limites relatives aux particules fines dans quinze zones ; un nouveau contentieux se profile du fait du non respect des valeurs limites de dioxyde d'azote.

La lutte contre le réchauffement climatique constitue plus que jamais un enjeu majeur des politiques publiques. Dans ce contexte, le budget 2013 va dans le bon sens, en accroissant les crédits alloués à cette priorité. Mais les efforts réalisés sont encore largement insuffisants au regard des enjeux du réchauffement.

Dans un rapport publié le 18 novembre, la Banque mondiale a annoncé redouter une hausse de la température de la planète de 4°C d'ici 2100, voire dès 2060 en cas d'inertie des pouvoirs publics. Ce scénario est donc bien plus sérieux que les projections de hausse de 2°C généralement admises par la communauté internationale.

Ce rapport confirme ce que l'on sait depuis qu'on est en mesure d'évaluer correctement les projections climatiques et les températures réalisées. Jusqu'à présent, le réalisé a toujours été dans la fourchette haute voire supérieure des projections. Ce rapport est extrêmement préoccupant dans la mesure où il raccourcit le calendrier : nous étions sur un horizon 2100 avec un objectif de maintien du réchauffement en dessous de 2°C. Le rapport évoque maintenant 2060, c'est-à-dire demain. Les enfants d'aujourd'hui seront alors au milieu de leur vie d'adulte. Le rapport estime le réchauffement à 4°C, c'est-à-dire au-dessus des prévisions habituelles, avec des implications à peine imaginables : des sécheresses et des épisodes climatiques extrêmement violents. Entre 1950 et aujourd'hui, les catastrophes naturelles ont augmenté de 35 % en fréquence. La décennie la plus chaude est la dernière décennie. Ces éléments sont très préoccupants.

Le rapport souligne la forte imprévisibilité des conséquences de cette hausse de 4°C, mais prévoit qu'il faudra probablement compter avec des vagues de chaleur extrême, une chute des stocks alimentaires et une montée du niveau de la mer frappant des centaines de millions de personnes. Les pays en

voie de développement seraient les plus fortement touchés, mais l'Europe l'est aussi déjà de manière claire.

Aussi, dans ce contexte global très alarmant, il faut se féliciter que des crédits supplémentaires soient accordés dans le budget 2013 au titre de la lutte contre le réchauffement climatique et en faveur de la qualité de l'air. On peut toutefois noter qu'il y a toujours un écart fort entre l'enjeu et le volume des crédits.

Dans une période de maîtrise des dépenses publiques, il faut néanmoins rappeler que les mesures permettant de limiter le réchauffement climatique sont avant tout des mesures de développement économique.

Le programme 170 « Météorologie » comprend le financement des attributions de l'État en matière de prévision et de recherche météorologiques et climatiques. Il s'agit de la dotation à Météo-France. Les crédits inscrits pour 2013 s'élèvent à 215 millions d'euros, en CP comme en AE, soit une augmentation de près de 9 millions d'euros par rapport à 2012, ou encore une hausse de 4,3 %.

L'enjeu pour Météo-France est avant tout d'anticiper l'arrivée des phénomènes météorologiques dangereux afin d'être en mesure d'alerter les populations et de prendre les mesures de sécurité indispensables. Pour mener à bien cette mission, plusieurs objectifs prioritaires sont définis pour 2013 : améliorer la qualité de la prévision météorologique, la mettre au service du grand public et des différents secteurs d'activité économique, poursuivre les travaux sur le changement climatique et ses conséquences. La qualité et la fiabilité de l'information météorologique disponible sont cruciales dans l'anticipation des conséquences du changement climatique pour les populations.

Même si les sommes sont relativement raisonnables, il est frappant de constater à quel point les économies de court terme, qui consistent à ignorer les mesures à prendre pour le réchauffement climatique, impactent déjà les dépenses publiques que nous devons effectuer pour anticiper et prévenir les conséquences du dérèglement climatique. On est dans une relation économique et budgétaire au réchauffement climatique. Il n'est plus possible de reporter à plus tard les investissements pour en limiter l'effet puisque le réchauffement climatique impacte d'ores et déjà les budgets publics.

Le programme 217, consacré aux crédits de la conduite et du pilotage des politiques du développement durable, regroupe l'essentiel des moyens dévolus aux fonctions stratégiques de définition et de pilotage de la politique du ministère, à la gestion des ressources humaines et aux moyens transversaux.

Comme l'a précisé Delphine Batho lors de son audition devant la commission, le budget 2013 tient compte des difficultés financières du pays et de la nécessité d'atteindre l'objectif de réduction du déficit. Le ministère de

l'écologie participe donc à l'effort de stabilisation des effectifs de la fonction publique.

Au total, le budget permettra néanmoins de financer les priorités du ministère, dont la mise en œuvre de la feuille de route pour la transition écologique. Il préservera ses capacités d'intervention, ainsi que celles de ses opérateurs, et permettra d'engager la lutte contre le changement climatique, pour laquelle il faudra certainement mobiliser de nouveaux crédits dans les années à venir.

Je vous propose de donner un avis favorable à ces crédits, tout en soulignant que les enjeux économiques de la préservation de l'environnement, et en particulier du climat, sont probablement d'une toute autre mesure que celle des outils budgétaires que nous avons entre les mains en ce moment.

M. François Fortassin, rapporteur spécial. – Je ne fais pas tout à fait la même analyse. Je préfère parler de tendance au réchauffement climatique. Pour dire cela, je me fonde sur les trois siècles passés. A l'époque où la Savoie était italienne, les éleveurs savoyards s'étaient partagé des pâturages. Au moment de la révolution française, sur l'équivalent local des cahiers de doléances, le climat s'était refroidi et ils constataient la nécessité de revoir ce partage des pâturages parce qu'il y avait désormais des glaciers.

Deuxième exemple : un chroniqueur béarnais qui vivait au 18^{ème} siècle écrivait, en faisant des croquis pour illustrer les événements, que sur une période de trente ans, les glaciers auraient certainement fondu dans les Pyrénées. A la veille de la révolution, il y a pourtant eu un refroidissement considérable.

On est dans une tendance de réchauffement, c'est évident. Est-ce que cette tendance sera durable ou est-ce qu'elle ne le sera pas ? Nous n'en savons rien. La tendance peut très bien s'inverser dans les dix ou quinze ans qui viennent. Il faut être prudent. Dire que le réchauffement climatique est quelque chose d'inéluctable est à mon sens excessif, même si je sais qu'en disant cela je ne suis pas forcément à la mode...

Mme Odette Herviaux. – Je remercie Mme Rossignol pour son rapport, qui est très complet. On peut être tenté de croire que le réchauffement est seulement une tendance. C'est quelque part rassurant. Il y a déjà trois ou quatre ans, j'ai eu la chance d'assister à Saint-Malo à une réunion entre les régions et le CNUD, et nous avons alors été témoins de la réalité des choses. On constate que les conséquences du réchauffement sont déjà dramatiques, pas forcément chez nous, mais dans le grand Nord par exemple. Dans certains endroits, la fonte du permafrost fait basculer dans la mer des villages entiers. J'ai pu le voir aussi par des sécheresses dramatiques dans des pays considérés comme en difficulté. L'augmentation du niveau de la mer est un phénomène avéré. J'ai pu le constater d'une manière très forte au Sénégal, où la mer avance d'un mètre par an. Il est spectaculaire de voir des villages entiers qui disparaissent, là aussi ensevelis. En Bretagne, sur certaines presqu'îles, les dernières grandes marées ont montré que la mer avance.

Je crois donc qu'il faut être réaliste. Néanmoins, je rejoins Mme Rossignol lorsqu'elle dit qu'on est loin des sommes d'investissements nécessaires, même si on peut penser qu'on dispose déjà de solutions, pour faire abaisser le niveau d'émission de gaz à effet de serre notamment. Je vous ai par exemple souvent entendu, mes chers collègues, prôner le développement rapide, avec des investissements de l'État et des entreprises privées, des énergies marines renouvelables.

Lorsqu'on parle des risques que la France soit condamnée par l'Europe pour le non respect de certaines normes, j'aurais aimé savoir si d'autres pays étaient dans ce cas. On a toujours la volonté de faire bien, parfois mieux que les autres. Qu'en est-il dans la réalité des choses ?

M. Ronan Dantec. – Je crois que le débat sur la réalité du réchauffement climatique est derrière nous : ce n'est plus un débat. On attend pour l'automne prochain le nouveau rapport du GIEC, qui, je le rappelle, n'est pas la secte des adorateurs du changement climatique que dénoncent certains mais bien, sous l'égide de l'ONU, la synthèse de la totalité de la connaissance scientifique produite sur le sujet. De ce qu'on sait déjà de ce prochain rapport, il sera extrêmement alarmant sur la gravité et l'accélération des choses. Tous les rapports du GIEC depuis le premier ont été dépassés par les faits. Regardez, par exemple, les prospectives des précédents rapports sur la rapidité de la fonte de la calotte arctique. Cette fonte a toujours été annoncée à des échéances beaucoup plus lointaines que ce qu'on a mesuré après. Le fonctionnement du GIEC, par la synthèse des connaissances et par la relecture diplomatique du rapport par les États, fait qu'on en atténue généralement les conclusions plutôt que d'en renforcer le caractère alarmant. Le GIEC est donc souvent en deçà de la réalité.

La situation est grave. La France s'engage aujourd'hui par la voix du Président de la République à être candidate pour accueillir la conférence de 2015 qui clôturera le cycle de Durban, avec normalement, sur la table, les engagements non plus seulement des anciens pays industrialisés mais aussi des pays émergents. Il s'agit là d'un acte fort de la diplomatie française, et je soutiens cette proposition de François Hollande, qui est extrêmement ambitieuse.

Il faudrait aujourd'hui que l'État ait un budget transversal consolidé sur le climat. Cela permettrait d'avoir une vision plus claire de l'ensemble des conséquences financières du changement climatique, à la fois par les politiques d'adaptation et d'atténuation de ce changement. Quel est le coût de la montée des eaux ? Dans le pays de Saint-Malo, sur la base d'une hausse d'un mètre du niveau de l'eau, hausse qui est plutôt dans la fourchette basse des estimations du GIEC, certaines communes se retrouveraient presque totalement inconstructibles. La Vendée connaîtrait des problèmes similaires. Ces conséquences du changement climatique ont un coût financier pour la collectivité extrêmement important.

Les politiques d'atténuation du changement climatique supposent d'intégrer de nouveaux raisonnements dans toutes nos stratégies. Par exemple, en matière de transports, si on émet moins de CO₂, il faut se demander à quel moment la tonne de CO₂ économisée apparaît et permet de créer un basculement des modes de transports très émetteurs vers les modes moins émetteurs de CO₂. Il s'agit là de systèmes d'ingénierie financière que l'on n'a pas, jusqu'à présent, réussi à mettre en œuvre.

Je souhaiterais qu'à l'avenir le Gouvernement nous propose un budget transversal sur la question du changement climatique, où la totalité des enjeux et des actions menées soit consolidée. On verrait qu'il s'agit de sommes absolument considérables.

M. Raymond Vall, président. – Je propose qu'on reçoive assez rapidement l'ONERC, Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique car il a mené ce genre d'études. Une audition permettrait d'évaluer la fiabilité de leurs travaux qui me paraissent, sur le principe, extrêmement importants.

Je voudrais profiter de l'examen de cet avis budgétaire pour me féliciter de l'amélioration du budget de Météo-France. Beaucoup d'organismes se prévalent aujourd'hui de travailler sur des prévisions météorologiques, mais en réalité, comme l'a rappelé Laurence Rossignol, c'est à partir de Météo-France qu'il faut essayer de construire la prévision et l'information qui seront nécessaires, de manière plus précise que dans le passé, pour faire face au réchauffement.

Il nous faut voir comment éviter l'éparpillement de ce budget et concentrer nos efforts autour de cet organisme qui me paraît performant. Lorsque nous avons reçu son président, il nous avait signalé son inquiétude budgétaire.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je voudrais bien évidemment saluer le travail de la rapporteure et souligner qu'il n'y a pas d'équivoque, pour nous, sur le fond de l'action qui est à mener. Nous reconnaissons qu'il y a beaucoup à faire dans le domaine de la transition énergétique et que les échéances qui ont été rappelées sont sombres à bien des égards. Il est donc nécessaire d'avoir une action vigoureuse dans ce domaine. Je comprends l'intervention de François Fortassin qui nous invite à relativiser ce phénomène au regard de l'Histoire, mais la prévision ne peut pas se faire qu'au regard du passé.

Sur ce budget, autant il est possible de partager l'objectif d'une transition énergétique assumée, autant on peut s'interroger sur la méthode retenue. J'avais eu l'occasion de dire, lors de l'audition de la ministre, que sur l'écheveau compliqué que constituent la proposition de loi Brottes, le débat sur la transition énergétique, le futur texte qui interviendra peut-être à l'été prochain, et la conférence environnementale, on peine à y voir clair. Un travail avait été mené de manière consensuelle au sein du Grenelle. On peut remettre en cause ce travail, mais il faut dans ce cas répondre à l'ambition affichée,

avec clarté et volonté. On a le sentiment qu'on met aujourd'hui le Grenelle de côté et qu'on peine à reconstruire autre chose.

Le ministère est amoindri dans sa configuration, comme beaucoup l'ont relevé. C'est contradictoire avec l'ambition d'une démarche énergétique forte pour la transition environnementale. Sur l'évolution des crédits, un artifice, ou un effet induit, vise à réintégrer les crédits du bonus-malus et augmenter ainsi beaucoup les crédits. Sans cet élément, on aboutit à une timide hausse de moyens de 5 millions d'euros.

Nous nous abstiendrons sur ce budget.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure pour avis. – Je n'arrive pas à mesurer la part de provocation, la part de liberté d'esprit, et de refus du conformisme et de la pensée unique, dans l'intervention de notre collègue François Fortassin. Elle contient probablement un peu de tout cela... Ce ne sont que des postures qui me sont sympathiques, mais en l'espèce, je pense qu'il y a un vrai débat. La question n'est pas : est-ce qu'il y a un réchauffement climatique et est-ce que ce réchauffement climatique sera durable, mais bien quelle est la part de l'activité humaine dans le réchauffement climatique ?

Le réchauffement climatique est avéré. Comme je l'ai expliqué tout à l'heure, et comme Ronan Dantec l'a rappelé, on est toujours au-delà des perspectives les plus pessimistes et on commence seulement à avoir la compréhension de l'effet du réchauffement climatique sur le réchauffement climatique lui-même. Les modèles mathématiques initiaux intégraient les émissions de CO₂ et le réchauffement anticipé. Aujourd'hui, on comprend de quelle manière le réchauffement climatique produit de nouveau des effets et accélère le réchauffement.

Vous n'avez pas tort sur le fait que le réchauffement n'est pas toujours de nature humaine. La civilisation des Mayas a probablement disparu à la suite d'un réchauffement climatique brutal. On ne peut pas mettre cela sur le compte du moteur à explosion...

Il convient d'avoir une discussion sur la soutenabilité de ce réchauffement et, dans la mesure où le changement climatique est en très grande partie d'origine anthropique, sur les moyens de maîtriser et réduire ce réchauffement. Je pense qu'on peut au moins se mettre d'accord sur ce point, et ne pas se perdre dans de fausses discussions. Nous sommes là dans notre rôle de parlementaires, d'acteurs politiques, et dans l'action politique sur les effets du réchauffement climatique.

Pour répondre à la question de Vincent Capo-Canellas sur la voie choisie par le Gouvernement, je dirais qu'on découvre tous un phénomène auquel personne n'a été préparé. Pour se préparer plus tôt, il eut fallu qu'il n'y ait aucun sceptique dès le début, ce qui n'a pas été le cas. Il eut également fallu que cela n'impacte pas les trajectoires économiques des pays concernés. C'est là le problème du réchauffement climatique : il impacte nos trajectoires

économiques. Nous cumulons aujourd'hui la crise économique, un accroissement de la compétition internationale, et des tensions sur l'énergie. Les discussions que nous avons eues autour de la loi de finances sur le bonus-malus étaient, de ce point de vue, très révélatrices. Ces discussions étaient régressives : ce qui était consensuel au moment de la loi Grenelle II sur la vocation de maîtrise du CO₂ du dispositif bonus-malus a disparu dans les discussions de samedi après-midi, au profit d'une simple discussion sur les effets budgétaires et industriels du système.

Nous avons donc à faire œuvre pédagogique constante, et notre commission en particulier. Je ne sais pas si le Gouvernement trouvera une solution, il s'est en tout cas engagé à chercher, ce qui n'est pas le cas de tous les gouvernements. Des ajustements seront faits au fur et à mesure. Face à un phénomène nouveau, inventons aujourd'hui des outils nouveaux.

C'est pourquoi je vous invite à voter ce budget, même s'il existe un écart important entre l'échelle du changement climatique et de ses conséquences et l'échelle de ce budget !

M. Vincent Capo-Canellas. – Ronan Dantec abordait tout à l'heure le manque de visibilité que nous avons sur les crédits concernant la lutte contre le changement climatique, c'est aussi vrai sur la politique de l'énergie. Il existe un problème de pilotage général sur ces deux sujets. Les crédits sont disséminés. Il serait souhaitable d'avoir à l'avenir une vision plus globale sur ces problématiques.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure pour avis. – Il existe un document de politique transversale relatif à la lutte contre le changement climatique. Cet « orange » budgétaire collationne et analyse les politiques en faveur du climat réparties dans l'ensemble des programmes.

M. Raymond Vall, président. – Une audition de l'ONERC permettra de compléter ces informations.

Je voudrais simplement ajouter un élément à prendre en compte : l'humanité est aujourd'hui face à un défi démographique sans précédent. Les raisons de ce changement climatique peuvent être discutées, même le changement n'est pas en lui-même discutable. Lors d'un déplacement à Copenhague, nous avons eu accès au laboratoire de carottage de la calotte polaire. L'analyse des échantillons montrait bien qu'à partir d'une certaine époque, les éléments collectés étaient consécutifs à l'activité humaine.

Pour la première fois, l'humanité va se retrouver devant le problème de la démographie. Nous étions 2,5 milliards au début du siècle, nous serons 9 milliards demain. Quelles que soient nos sensibilités politiques, quelles que soient nos réserves par rapport à l'action du Gouvernement, ce budget ne pourra résoudre à lui seul cet enjeu planétaire. Une solidarité internationale de l'humanité toute entière doit émerger de nos actions et de notre volonté. Nous devons accompagner la prise de conscience et le changement de comportements qui sont nécessaires aujourd'hui.

*A l'issue de ce débat, la commission émet **un avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes 170 « Météorologie », 174 « Énergie, climat et après-mines » et 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».*