

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Par M. Jean BIZET

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 11) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »	7
A. PRÉSENTATION ET MISE EN PERSPECTIVE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »	7
1. <i>Les crédits gérés par le ministère de l'écologie et du développement durable</i>	7
2. <i>Mise en perspective des crédits de la mission « Ecologie et développement durable »</i>	8
B. INFLEXIONS FORTES DE LA MISSION « ECOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »	10
1. <i>La création du programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE)</i>	10
a) <i>Crédits budgétaires concernés par le PITE</i>	10
b) <i>Gestion des programmes transférés et rôle du ministère de l'écologie et du développement durable</i>	11
2. <i>L'affectation de ressources fiscales ou financières au secours de la mission « Ecologie et développement durable »</i>	12
C. MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} JUILLET 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	16
1. <i>Structuration de la mission en trois programmes et définition du plafond d'emploi</i>	16
2. <i>Les implications de la LOLF dans le dialogue de gestion au sein du ministère et avec les opérateurs sous tutelle du ministère</i>	19
3. <i>Les observations de votre rapporteur sur la mise en œuvre de la LOLF au sein du ministère de l'écologie et du développement durable</i>	20
II. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX PROGRAMMES OPÉRATIONNELS	22
A. LA DIMINUTION DES MOYENS DU PROGRAMME « PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS »	22
1. <i>Evolution et priorités du programme</i>	22
2. <i>La prévention des risques naturels et technologiques</i>	24
3. <i>Un engagement fort de l'Etat dans l'action « Gestion des crues »</i>	25
4. <i>Le nouvel équilibre budgétaire de l'ADEME proposé pour 2006</i>	26
a) <i>La fragilité endémique de l'ADEME</i>	26
b) <i>L'évolution des crédits affectés à l'ADEME depuis 2003</i>	27
B. LE PROGRAMME « GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ » À PEINE SAUVEGARDÉ EN 2006	28
1. <i>Evolution et priorités du programme</i>	28
2. <i>Le développement du réseau des espaces réglementés</i>	31
3. <i>L'achèvement du réseau Natura 2000 en 2006</i>	33
III. DÉVELOPPEMENT DURABLE ET « SAUT TECHNOLOGIQUE »	36
A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES INSUFFISANTS ET PEU LISIBLES	36
1. <i>Présentation des crédits</i>	36
2. <i>Des moyens insuffisants ou à réorienter</i>	37
3. <i>Les priorités de l'ADEME en matière de recherche et développement dans le domaine de l'énergie et de la lutte contre l'effet de serre (2005-2010)</i>	39

B. L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE COMME ÉLÉMENT MOTEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	41
1. <i>La réalité du changement climatique s'accompagne d'objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions de GES</i>	41
2. <i>Les politiques publiques pour accélérer l'innovation technologique en matière de lutte contre le changement climatique</i>	42
a) Les différents contenus des politiques publiques	43
b) La mise en œuvre du Protocole de Kyoto, notamment au sein de l'Union Européenne	44
 ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	 47

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet de loi de finances pour 2006, les crédits de la mission « Ecologie et développement durable » atteignent 632,97 millions d'euros en autorisations d'engagement et 615,59 millions d'euros en crédits de paiement.

Le ministère de l'écologie et du développement durable gère également 280,23 millions d'euros en crédits de paiement du programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

Au total, les crédits de paiement du ministère s'élèvent donc à 815,82 millions d'euros, ce qui représente 0,24 % du total des crédits des missions budgétaires.

Les moyens attribués sont soumis à une contrainte budgétaire forte, à peine compensée par l'affectation de recettes fiscales à des opérateurs de l'Etat sous tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable.

Au-delà du strict examen des crédits de la mission « Ecologie et développement durable », votre rapporteur pour avis a examiné les enjeux des politiques publiques menées en matière de lutte contre le changement climatique, notamment s'agissant de l'innovation technologique.

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »

A. PRÉSENTATION ET MISE EN PERSPECTIVE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »

Le projet de loi de finances pour 2006 est le premier budget préparé selon les dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} juillet 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Ceci se traduit par une transformation radicale de la présentation de ces crédits qui se fonde désormais sur les notions de résultat et de performance et non plus seulement l'affectation de moyens.

Le découpage par mission, scindée en programmes et actions, ne suit plus strictement les périmètres des ministères et le ministère de l'écologie et du développement durable s'inscrit dans deux missions, la mission « Ecologie et développement durable » et le programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

En outre, il convient d'avoir à l'esprit que les dépenses engagées par l'Etat en matière de protection de l'environnement et de développement durable dépassent très largement les seuls crédits inscrits dans la mission « Ecologie et développement durable ».

1. Les crédits gérés par le ministère de l'écologie et du développement durable

En 2006, pour l'ensemble des crédits du ministère, **le montant des autorisations d'engagement (AE) s'élève à 913 millions d'euros** répartis comme suit :

– 633 millions d'euros pour la mission « Ecologie et développement durable » ;

– 280 millions d'euros pour le programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » au sein de la MIREs.

Le montant total des crédits de paiement (CP) s'élève à 895 millions d'euros, c'est-à-dire :

– 616 millions d'euros pour la mission « Ecologie et développement durable » ;

– 280 millions d’euros pour le programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » au sein de la MIREs.

L’an dernier, le ministère de l’écologie et du développement durable avait procédé à un exercice de préfiguration de la mise en place de la LOLF pour les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005. Les crédits inscrits dans la mission « Ecologie et développement durable » s’élevaient à 574,24 millions d’euros.

Mais la stricte comparaison des chiffres d’une loi de finances à l’autre n’est pas pertinente puisqu’au titre de 2005, il convient d’ajouter 141 millions d’euros votés en loi de finances rectificative pour 2004, et immédiatement reportés sur 2005 afin de compléter les moyens disponibles du ministère.

A l’inverse, cette année, les moyens budgétaires du ministère de l’écologie et du développement durable sont complétés par des mesures d’affectation de taxes pour certains des opérateurs de la mission « Ecologie et développement durable » et la mise à contribution du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

2. Mise en perspective des crédits de la mission « Ecologie et développement durable »

● Comme l’indique le fascicule budgétaire consacré à l’effort financier consenti en 2005 et prévu en 2006 au titre de l’environnement, les crédits de la mission « Ecologie et développement durable » ne représentent que 23,33 % du total des crédits budgétaires consacrés à l’environnement estimés à 2.638,66 millions d’euros pour 2006. Les missions dans lesquelles figurent -en valeur absolue- les masses budgétaires les plus importantes sont :

– la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 764,34 millions d’euros, dont 280,25 millions d’euros gérés par le ministère de l’écologie et du développement durable ;

– la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » pour 633,60 millions d’euros, soit 21,47 % de la totalité des crédits de la mission ;

– la mission « Sécurité civile » pour 129,18 millions d’euros, soit 24,14 % de l’ensemble des crédits de la mission ;

– la mission « Transports » pour 147,99 millions d’euros soit 2,59 % de l’ensemble des crédits de la mission ;

– la mission « Défense » pour 103,86 millions d’euros, soit 0,23% de l’ensemble des crédits de la mission.

● Il convient également de mentionner les dépenses financées sur leurs ressources propres par les établissements sous tutelle du ministère de

l'écologie et du développement durable, qui s'élevaient en 2004 à 2.469,25 millions d'euros. L'essentiel des ressources de ces établissements publics provient du produit des redevances et taxes qui leur sont affectées, et les principaux opérateurs restent les agences de l'eau avec 2.185,91 millions d'euros de redevances nettes perçues en 2004¹.

● S'agissant des collectivités territoriales, l'effort consenti en matière de protection de l'environnement s'élève à 27.003 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 4,6 % par rapport à 2002.

Cet effort se répartit comme suit :

(en millions d'euros)

	2002	2003	Evolution
– dépenses de protection de l'environnement	15.896	16.571	+ 4,2 %
* <i>prévention et lutte contre les pollutions</i>	15.451	16.100	+ 4,2 %
* <i>protection du patrimoine écologique</i>	445	471	+ 4,6 %
– gestion des ressources naturelles	9.929	10.432	+ 5,1 %
* mobilisation de la ressource en eau	7.319	7.461	+ 1,9 %
* amélioration du cadre de vie	2.610	2.971	+ 13,8 %

(Source : PLF 2006 – Effort financier consenti en 2005 et prévu en 2006 au titre de l'environnement)

● Enfin, on peut relever que la dépense nationale de protection de l'environnement, qui inclut, au-delà des administrations publiques, les efforts consentis pour la protection de l'environnement par les entreprises et les ménages, est estimée à 31.830 millions d'euros en 2003 soit 2 % du PIB.

Si on y ajoute les dépenses réalisées pour la production et la distribution d'eau, la récupération et le recyclage ou encore l'amélioration du cadre de vie, on obtient la dépense nationale liée à l'environnement estimée à 47.200 millions d'euros en 2003, soit 3 % du PIB, au sein de laquelle **les crédits de la mission « Ecologie et développement durable » ne représentent que 1,30 % du total.**

¹ *Redevances nettes de prélèvement et de pollutions industrielles domestiques perçues dans l'année et remboursement des avances d'intervention.*

B. INFLEXIONS FORTES DE LA MISSION « ECOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE »

1. La création du programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE)

S'agissant de son périmètre, la mission « Ecologie et développement durable » est affectée par la création du programme « Interventions territoriales de l'Etat (PITE) », identifié au sein de la mission « Politique des territoires ».

a) Crédits budgétaires concernés par le PITE

Le ministère de l'écologie et du développement durable est concerné par sept des huit **actions régionales ou interrégionales de nature interministérielle** couvrant des projets d'envergure de portée nationale qui composent le programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE) : Plan Loire grandeur nature - Centre ; Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse ; Plan gouvernemental sur le Marais poitevin - Poitou-Charentes ; Plan Durance multi-usages - Provence-Alpes-Côte d'Azur ; Plan eau-agriculture en Bretagne ; Rhin et bande rhénane - Alsace ; Filière bois Auvergne - Limousin.

Au total, ceci représente 15,10 millions d'euros en AE et 5,04 millions d'euros en CP inscrits dans les actions du PITE et déduits de la mission « Ecologie et développement durable ».

Ces actions relèvent essentiellement des programmes « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « Gestion des milieux et biodiversité », la participation du troisième programme tenant à l'action « Développement durable ».

– Au titre du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions », les crédits transférés représentent 1,10 millions d'euros¹ en CP et 10,591 millions d'euros en AE. Pour l'essentiel, il s'agit de crédits destinés à la politique de l'eau, notamment pour l'action du PITE « Plan Loire-grandeur nature-centre » qui est le principal grand projet transféré (9 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP).

Des crédits en provenance de l'action « Lutte contre les pollutions de l'eau et les milieux aquatiques » sont transférés sur l'action du PITE « Eau-agriculture-Bretagne » et l'action « Plan gouvernemental sur le marais

¹ Il s'agit d'un solde global sur l'ensemble des actions du PITE car le PEI en faveur de la Corse avait été intégralement transféré au ministère de l'intérieur au titre de la gestion 2003 et 2004 et une partie des crédits sont réintégrés en 2006 mais, au titre de l'action « Gestion des crues », ce sont 3,6 millions d'euros qui sont transférés au PITE.

poitevin » afin de se conformer, sur le terrain, aux obligations communautaires.

– Au titre du programme « Gestion des milieux et biodiversité », les crédits transférés atteignent 3,84 millions d’euros en CP et 4,46 millions d’euros en AP et pour l’essentiel il s’agit de crédits consacrés à la protection de la nature.

Il convient de signaler que cinq de ces projets (le « Rhin et la bande rhénane – Alsace », le « Plan Loire grandeur nature – Centre », le « Plan gouvernemental sur le Marais poitevin », le « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d’Azur » et la « Filière bois - Auvergne et Limousin ») recouvrent des territoires « d’intérêt majeur » dans la constitution du réseau Natura 2000.

Ils traduisent, notamment, la prise en compte d’un axe de préservation de la biodiversité et des paysages à l’échelle d’un projet de territoire en lien avec les politiques nationales de protection de la nature et des paysages. Ils participent ainsi au travail interministériel pour l’intégration des enjeux liés à la biodiversité dans les politiques sectorielles.

b) Gestion des programmes transférés et rôle du ministère de l’écologie et du développement durable

● La gestion des actions au sein du PITE est assurée conformément à une charte établie par le ministère de l’intérieur et de l’aménagement du territoire en concertation avec les ministères contributeurs d’où il ressort que ceux-ci seront soit « associés » soit « référents ».

– Lorsqu’il est ministère « associé », le ministère de l’écologie et du développement durable conserve la responsabilité de la mise en œuvre de sa politique mais il ne dispose plus de la maîtrise de la définition ni du suivi des objectifs. Il donnera un avis sur les propositions de valeurs-cibles formulées par les préfets en fonction des objectifs de l’action et recevra les informations transmises par les préfets de région sur les modalités de leur mise en œuvre (consommation des crédits, résultats affectés par les indicateurs...). Il s’agit notamment du plan d’action Marais-poitevin, de la filière bois en Auvergne et en Limousin ou du plan Rhin et bande rhénane.

– Le ministère peut être également ministère « référent » et alors désigné comme « responsable politique » de l’action. Les crédits transférés sont gérés au sein d’un budget opérationnel de programme (BOP) sous la responsabilité du préfet de région territorialement compétent. Le ministère de l’écologie et du développement durable animera le débat interministériel et pilotera le dialogue de gestion avec le préfet en lui fixant des objectifs et des critères d’évaluation et il recevra, de sa part, toute information lui permettant de suivre l’exécution de l’action, qu’il transmettra aux ministères associés. Le ministère est ainsi « responsable politique » de l’action « Plan Loire grandeur nature ».

Votre rapporteur pour avis souligne l'intérêt du mécanisme des PITE, en raison de la fongibilité interministérielle qui est instaurée au sein de chaque action, ce qui contribue à assurer une réelle souplesse dans leur gestion et leur exécution. Néanmoins, il relève, pour émettre des réserves, que :

– le principe de fongibilité est limité au périmètre de chacune des actions et ne peut être étendu à l'ensemble du programme. En cas de faible consommation des crédits provenant de la mission « Ecologie et développement durable », les crédits ne pourront pas être utilisés en cours d'exercice à des fins environnementales dans une autre action du PITE. Ils risquent alors d'être affectés, au sein d'une même action, à des projets agricoles, culturels ou touristiques ;

– les obligations communautaires de résultat qui incombent au ministère de l'écologie et du développement durable auraient sans doute supposé que les crédits consacrés à leur mise en œuvre puissent être redéployés à d'autres fins. Néanmoins, il semblerait, dans l'hypothèse d'une consommation anormalement faible, qu'il soit toutefois possible de transférer les crédits non utilisés vers les programmes ministériels d'origine.

Il conviendra donc de suivre avec attention le bilan de gestion et d'exécution des actions du PITE, auxquelles le ministère de l'écologie et du développement durable contribue financièrement.

2. L'affectation de ressources fiscales ou financières au secours de la mission « Ecologie et développement durable »

● En complément des crédits budgétaires de la mission « Ecologie et développement durable » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006, plusieurs mesures d'affectation de taxes sont prévues au bénéfice d'établissements publics placés sous la tutelle du ministère et intervenant dans le domaine de l'environnement.

Mesures d'affectation de recettes en faveur d'établissements publics sous tutelle du MEDD

– L'article 12 du projet de loi de finances pour 2006 institue une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur assise sur l'émission de dioxyde de carbone par chaque véhicule afin d'encourager l'achat et l'utilisation de véhicules faiblement émetteurs de CO₂. Cette taxe additionnelle prévue à l'article 1011 bis (nouveau) du code général des impôts s'applique aux véhicules mis en circulation à compter du 1er juin 2004 pour lesquels sont délivrés à compter du 1er janvier 2006 des certificats d'immatriculation.

Selon une déclaration du Premier Ministre le 3 septembre dernier, le produit de cette taxe estimé à 12 millions d'euros sera affecté à l'ADEME pour renforcer ses moyens d'intervention sur des programmes d'économie d'énergie.

Mais rien dans la rédaction de l'article 12 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale ne précise cette affectation et votre rapporteur pour avis considère qu'il conviendrait de l'indiquer expressément.

– L'article 43 du projet de loi de finances pour 2006 modifie l'article 266 quinquies du code des douanes instaurant la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel, afin d'en affecter le produit à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Il s'agit de conforter les moyens d'intervention de cette agence dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et en faveur de la maîtrise de l'énergie et le produit attendu de cette recette est estimé à 170 millions d'euros ;

– L'article 44 du projet de loi de finances pour 2006 modifie l'article 224 du code des douanes relatif à l'affectation du produit du droit de francisation et de navigation pour en affecter 80 % au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, étant précisé que le produit afférent aux navires de plaisance, dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois dans l'année, reste affecté à la collectivité territoriale de Corse.

On peut rappeler que l'article 223 du code des douanes détermine l'assiette et le taux de ce droit annuel applicable à tous les navires francisés de plaisance ou de sport, à travers le calcul d'un droit sur la coque, modulé selon le tonnage du bateau et un droit sur le moteur, modulé selon sa puissance administrative.

L'article 44 représente une recette évaluée à 28 millions d'euros et traduit très exactement l'engagement pris par le Président de la République, lors de la célébration du 30^{ème} anniversaire du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres le 18 juillet dernier. Ayant réaffirmé l'ambition de préserver, à terme, le tiers du littoral français, il a souligné en conséquence la nécessité de renforcer le budget d'acquisition du conservatoire en raison de la hausse constatée du prix du foncier.

– L'article 45 du projet de loi de finances pour 2006 propose d'affecter à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage une partie du droit de timbre annuel acquitté pour la valorisation du permis de chasser.

En application de l'article 1365 bis N du code général des impôts ainsi créé, ce droit de timbre, fixé à neuf euros, serait affecté à hauteur de quatre euros aux fédérations départementales des chasseurs, qui ont mis en place un guichet unique de validation du permis de chasser, pour reprendre une disposition prévue par l'article 123 de loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004. Le solde serait affecté à l'ONCFS et le montant des recettes ainsi transféré est évalué à six millions d'euros.

Au total, 216 millions d'euros viendraient donc abonder les budgets de ces différents établissements publics, soit l'équivalent de 35 % des crédits de paiement de la mission « Ecologie et développement durable ».

Votre rapporteur pour avis se félicite de l'affectation de ressources supplémentaires pour ces opérateurs importants dans le domaine de l'environnement, tout en soulignant que ceci ne facilite pas l'interprétation qui doit être faite en conséquence, tant de l'évolution des subventions accordées à ces mêmes établissements que des redéploiements annoncés sur une partie de ces subventions.

● Enfin, et sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel après l'article 79 du projet de loi de finances pour 2006 tendant à élargir les cas et les modalités d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs, afin de conforter les actions menées dans le cadre du programme «Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et ce jusqu'au 31 décembre 2012 :

– le fonds pourra ainsi contribuer au **financement de la préparation et de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels** et aux actions d'information préventive sur les risques majeurs à hauteur de 75 % dans la limite de 16 millions d'euros par an ;

– il est également proposé d'**élargir le mécanisme de financement**, mis en place par la loi de finances pour 2004 dans la limite de 10 millions d'euros par an jusqu'au 31 décembre 2008, **des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage**, dans les communes dotées d'un PPR approuvé. Compte tenu de la montée en puissance de ce dispositif d'appui aux collectivités territoriales, il est proposé d'autoriser son financement dans la limite de 33 millions d'euros par an, et ce jusqu'au 31 décembre 2012, et de fixer le taux de subvention à 25 %, au lieu de 20 %, pour les travaux de prévention et 50 % pour les études ;

– enfin, une **enveloppe particulière de 35 millions d'euros** serait affectée d'ici au 31 décembre 2012 au financement des études et travaux visant à prévenir les conséquences qui résulteraient du glissement de terrain du **site des Ruines de Séchilienne**, en Isère.

Au total, ce sont 54 millions d'euros qui pourraient être mobilisés sur ces objectifs.

Votre rapporteur pour avis se félicite du souci affiché par le Gouvernement de renforcer les actions conduites en matière de prévision et de prévention des risques naturels majeurs. **Il s'interroge néanmoins sur les capacités réelles d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs** dont le champ de compétences n'a cessé d'être élargi depuis sa création par l'article 13 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Elargissement du champ d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs

1) Expropriations pour risques naturels majeurs

L'objet initial du fonds de prévention des risques naturels majeurs était le financement des expropriations des biens exposés à un risque naturel prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies humaines, ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens ;

L'article 159 (V) de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a rendu éligible le risque d'affaissement de terrain dû à une cavité souterraine ou à une marnière. Depuis 1997, 34,82 millions d'euros ont été dépensés à ce titre.

2) Evacuations temporaires et relogement

L'article 75 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a mis à la charge du fonds les dépenses d'évacuation temporaire et de relogement des personnes à l'un des risques majeurs cités ci-dessus. Depuis l'entrée en vigueur de la mesure, seulement 0,2 million d'euros ont été délégués à ce titre.

3) Financement des plans de prévention des risques naturels

L'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 du 30 décembre 1999 prévoit que du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} septembre 2006, les dépenses d'élaboration des plans de prévention des risques naturels sont financés à hauteur de 50 % par le fonds. Depuis 2000, la contribution du fonds s'est élevée à 41,14 millions d'euros, dont 7,5 millions d'euros en 2005.

4) Contribution à l'acquisition amiable de biens fortement exposés ou gravement sinistrés et au financement d'études et travaux de prévention

● L'article 159 (VI) de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité autorise le fonds à contribuer au financement des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, de l'acquisition amiable d'un immeuble exposé à des risques d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines, ou des travaux de mise en sécurité relatifs à ces risques dès lors que ces travaux sont moins coûteux que des mesures d'expropriation.

● L'article 27 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit que le fonds de prévention des risques naturels majeurs pourra, sous certaines conditions, contribuer à :

– l'acquisition amiable, par l'Etat, par une commune ou un groupement de communes, de biens menacés par l'un des risques éligibles à l'expropriation pour risque naturel majeur, lorsque les travaux de prévention sont plus coûteux ;

– l'acquisition amiable de biens d'habitation et des biens liés à une activité économique de taille modeste fortement sinistrés à la suite d'une catastrophe naturelle, ainsi que leurs terrains d'assiette ;

– les études et travaux de prévention à maîtrise d'ouvrage privée sur les biens couverts par la garantie contre les catastrophes naturelles, réalisés en application de plans de prévention des risques approuvés ;

– les actions d'information des populations en ce qui concerne les conditions générales de leur indemnisation au titre de la garantie d'assurance.

● L'article 128 de la loi de finances pour 2004 prévoit que dans la limite de 10 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2008, le fonds de prévention des risques naturels majeurs contribuera au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un PPR approuvé. Le taux d'intervention est fixé à 50 % pour les études et 20 % pour les travaux.

Au vu de ces nouveaux dispositifs, une première délégation des crédits a été effectuée en 2005 auprès des préfets des départements concernés à hauteur de 16,7 millions d'euros.

5) Mesures et travaux exceptionnels de prévention

A travers des dispositions législatives spécifiques, des financements exceptionnels ont été effectués par le fonds de prévention des risques naturels sur des opérations ponctuelles. Depuis 1995, environ 26 millions d'euros ont été dépensés à ce titre.

En application du II de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, le fonds est alimenté par « *un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles* » et « *le taux de ce prélèvement est fixé par l'autorité administrative dans la limite de 4 %* ».

L'arrêté du 24 juillet 2003 a fixé ce taux à 2 % et les ressources annuelles du fonds s'élèvent à environ 25 millions d'euros. Selon les informations transmises par l'administration, les réserves du fonds représentent 98 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis considère qu'au-delà de 2008, le financement des interventions du fonds de prévention des risques naturels majeurs, telles que redéfinies par le projet de loi de finances pour 2006, ne pourra se faire qu'en majorant le taux de prélèvement prévu par l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

C. MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} JUILLET 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

1. Structuration de la mission en trois programmes et définition du plafond d'emploi

● L'architecture de la mission « *Ecologie et développement durable* » n'a pas évolué depuis la présentation de la maquette en juin 2004.

La mission se structure autour de trois programmes :

- Prévention des risques et lutte contre les pollutions ;
- Gestion des milieux et biodiversités ;
- Conduite et pilotage des politiques environnementales.

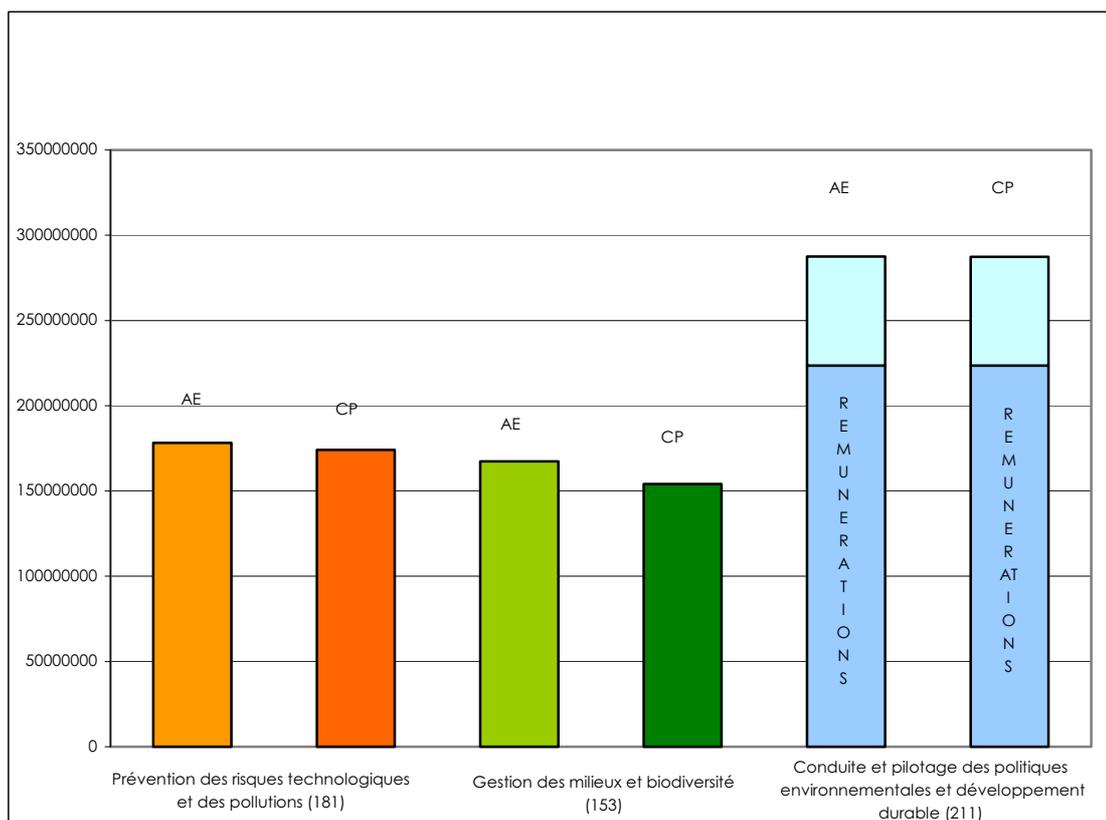
Comme l'indique le ministère, trois orientations guident ces trois programmes, à savoir :

– la garantie ou la restauration de la sécurité des populations par la lutte contre les pollutions d'origine industrielle ou agricole et la prévention des risques tant naturels (séismes, inondations...) que technologiques ;

– l'amélioration de l'état écologique des eaux, la préservation du patrimoine naturel par la protection des espèces et des espaces naturels, des paysages, avec une incitation forte à une gestion durable de ce patrimoine ;

– la recherche et la mise en œuvre d'un développement durable dont le ministère assure l'animation par le biais de la stratégie nationale de développement durable (SNDD).

RÉPARTITION DE LA MISSION ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE EN 2006 (AE ET CP)



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

Le montant des crédits est le suivant :

– pour le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » : 178 millions d'euros en AE et 174 millions d'euros en CP ;

– pour le programme « Gestion des milieux et biodiversité » : 167 millions d'euros en AE et 154 millions d'euros en CP ;

– pour le programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » : 288 millions d’euros en AE et 287 millions d’euros en CP (dont les rémunérations représentent l’essentiel).

● La définition du plafond d’emplois pour 2006

L’effectif est constitué d’un socle de 3.647 équivalents temps plein travaillé (ETPT) estimé en 2005 auxquels s’ajoutent 46 ETPT provenant d’un transfert des directions régionales de l’industrie de la recherche et de l’industrie (DRIRE) au titre du renforcement de l’inspection des installations classées et de 26 ETPT résultant du transfert des emplois INSEE correspondant aux personnels des corps concernés exerçant au ministère de l’écologie et du développement durable. A contrario deux emplois sont supprimés, ce qui porte à 3.717 ETPT, les emplois inscrits sur l’action n° 5 « Management et soutien » et l’action n° 8 « Commission nationale du débat public » du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable ».

Le tableau ci-dessous retrace la répartition de ces emplois par catégories de fonctionnaires :

PLAFOND D’EMPLOIS POUR 2006

Nombre d’ETPT	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
3.717	1.783	965	969

Il convient de souligner que le schéma budgétaire retenu conduit à un pilotage de l’ensemble de la politique de recrutement, de la masse salariale et des emplois au sein du troisième programme support. Néanmoins une première enquête, réalisée en mai 2005, permet de rendre compte de la ventilation des effectifs autorisés par programme comme suit :

– 45,62 % de l’effectif global est affecté au programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » dont 49,01 % de catégorie A, 29,30 % de catégorie B et 21,69 % de catégorie C ;

– 24,44 % de l’effectif global est affecté au programme « Gestion des milieux et biodiversité » dont 53,79 % de catégorie A, 25 % de catégorie B et 21,21 % de catégorie C ;

– 29,94 % de l’effectif global est affecté au programme « Soutien aux politiques environnementales et développement durable » dont 40,91 % de catégorie A, 23,82 % de catégorie B et 35,27 % de catégorie C.

2. Les implications de la LOLF dans le dialogue de gestion au sein du ministère et avec les opérateurs sous tutelle du ministère

- Au sein du ministère de l'écologie et du développement durable, la mise en œuvre de la LOLF implique la mise en place de procédures nouvelles à travers des protocoles de préfiguration tant vis-à-vis des services déconcentrés que des opérateurs extérieurs.

– Dans la phase de construction des objectifs et indicateurs de pilotage stratégique, un groupe de travail constitué d'une vingtaine de directions régionales (directions régionales de l'environnement (DIREN) et directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)) a été constitué. Il comportait notamment les quatre régions préfiguratrices pour la LOLF dans lesquelles, et notamment en Midi-Pyrénées, des groupes de travail avec l'ensemble des services départementaux concernés ont été mis en place. Des groupes ad hoc entre administration centrale et services déconcentrés sur des thèmes spécifiques ont également été mis en place. Des échanges ont également lieu avec les groupes de travail similaires des ministères partenaires du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) avec leurs services déconcentrés.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF dans les quatre régions préfiguratrices, un important travail a été mené pour définir les indicateurs de pilotage stratégique au niveau du responsable de budget opérationnel de programme (BOP) et les indicateurs de pilotage opérationnel au niveau du responsable d'unité opérationnelle (UO). Les protocoles de préfiguration le soulignent dans les objectifs assignés à cette expérimentation. Elle doit aboutir à « la définition des objectifs opérationnels correspondant à la déclinaison des objectifs de performance nationaux (...) ainsi que la vérification de leur pertinence, la définition des objectifs opérationnels complémentaires intéressant le responsable de programme ou l'expérimentateur ainsi que la vérification de leur pertinence et la définition des modalités de collecte des indicateurs ».

– Les opérateurs extérieurs ont été associés, dans le cadre de travaux bilatéraux directions de tutelle – établissements publics nationaux (EPN), à la définition des libellés, objectifs et indicateurs de la partie de la maquette les concernant, effectués pour partie avec l'appui d'un cabinet conseil. Des représentants de ces opérateurs ont été associés aux comités de suivi de l'élaboration de la nouvelle présentation budgétaire. Il a été décidé, pour la gestion 2005, d'expérimenter la mise en œuvre de la loi organique avec un établissement public et l'ADEME s'est porté candidat.

- En outre, en 2004 pour la région Midi-Pyrénées et en 2005 pour trois régions supplémentaires (régions Bourgogne, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes), le ministère a expérimenté la globalisation de l'ensemble des crédits délégués, c'est-à-dire de ceux attribués à l'ensemble des ordonnateurs secondaires délégués participant à la mise en œuvre des politiques du ministère sous le pilotage du directeur régional de l'environnement (DIREN).

Cette expérimentation a concerné, d'une part, les relations entre l'administration centrale et les responsables de BOP et d'autre part, les rapports entre le responsable de BOP et les responsables d'UO, tant s'agissant du dialogue de gestion que de la mise en place des crédits.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, des améliorations s'imposent pour faciliter la mise en œuvre de la LOLF portant notamment sur :

- le besoin d'accompagnement des services pour la diffusion et l'appropriation des outils de la LOLF ;
- la rationalisation et la simplification du nombre d'acteurs concernés ;
- le renforcement et une meilleure adéquation des outils informatiques.

3. Les observations de votre rapporteur sur la mise en œuvre de la LOLF au sein du ministère de l'écologie et du développement durable

● Comme l'an dernier, votre rapporteur pour avis a deux interrogations principales s'agissant de la structuration retenue pour la mission « Ecologie et développement durable », à savoir l'hypertrophie du programme support « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » et l'inadéquation entre les deux programmes opérationnels et les directions du ministère.

● Comme il a été indiqué plus haut, l'ensemble des crédits de personnel sont regroupés dans le programme support de la mission « Ecologie et développement durable » et concentrés, pour l'essentiel, au sein d'une action dont le volume est en conséquence totalement disproportionné.

Ceci ne correspond pas à l'esprit de la nouvelle loi organique car toute analyse des coûts d'un programme opérationnel voire d'une action est impossible à réaliser.

Le ministère, interrogé à ce sujet par la Cour des comptes dans le cadre de la note d'exécution budgétaire annuelle ainsi que par le Comité interministériel d'audit des programmes, plaide pour le maintien d'une responsabilité unique pour le pilotage de la masse salariale et la gestion du plafond d'emplois, en invoquant la faiblesse des effectifs du ministère et leur répartition sur quelques 67 corps de fonctionnaires ce qui rend complexe leur gestion. Il évoque également la taille moyenne des services déconcentrés, au sein desquels la polyvalence des agents constitue un gage certain d'efficacité administrative. Leur ventilation entre trois programmes aboutirait à une rigidification de la gestion locale des compétences.

Tout en mesurant l'intérêt des arguments évoqués, **votre rapporteur pour avis souhaite que ce choix de gestion ne se fasse pas au détriment de la maîtrise des dépenses d'emploi public et de la qualité des informations**

transmises au Parlement sur l'utilisation des ressources humaines par programme.

● Le découpage en trois programmes n'a permis de retenir, en dehors du programme support, que deux programmes opérationnels, afin d'atteindre -pour chacun d'entre eux- un seuil critique raisonnable, et ceci entraîne la scission de la politique de l'eau entre ces deux programmes, comme le montre le tableau ci-dessous.

Programme/actions	2006		Rappel : transferts au PITE	
	AE	CP	AE	CP
Action gestion des crues	52 145 700	35 967 139	-9 980 000	-3 610 000
Action lutte contre la pollution de l'eau et des milieux aquatiques	10 948 800	11 693 800	-461 200	2 643 800
Total programme prévention des risques et lutte contre la pollution	63 094 500	47 660 939	-10 441 200	-966 200
Action bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques	33 406 040	36 664 423	-558 760	-554 760
Action gouvernance dans le domaine de l'eau	7 016 000	7 016 000	-193 000	-193 000
Total programme gestion des milieux et biodiversité	40 422 040	43 680 423	-751 760	-747 760
Total « politique de l'eau »	114 709 500	93 055 322	(-11 192 960)	(-1 713 960)

(euros)

Des entretiens qu'il a eus avec les directeurs des programmes concernés, votre rapporteur pour avis a retenu qu'un sort différent était réservé à la présentation des actions relevant de la politique de l'eau, étant donné l'existence même de la direction de l'eau.

A terme, il convient de s'interroger sur **les conséquences de la « non coïncidence » entre les trois directions opérationnelles du ministère et les périmètres des deux programmes correspondants au sein de la mission**, notamment s'agissant de l'application des règles de fongibilité au sein d'un même programme. Comment celles-ci trouveront-elles à s'appliquer si elles concernent deux actions relevant de deux directions différentes ?

En outre, on peut craindre une moindre lisibilité de la politique de l'eau conduite au plan national, du fait de cette scission entre deux programmes, opacité d'ailleurs aggravée par la mise en place du PITE. **Cette question de réorganisation administrative et budgétaire mérite donc d'être suivie avec attention.**

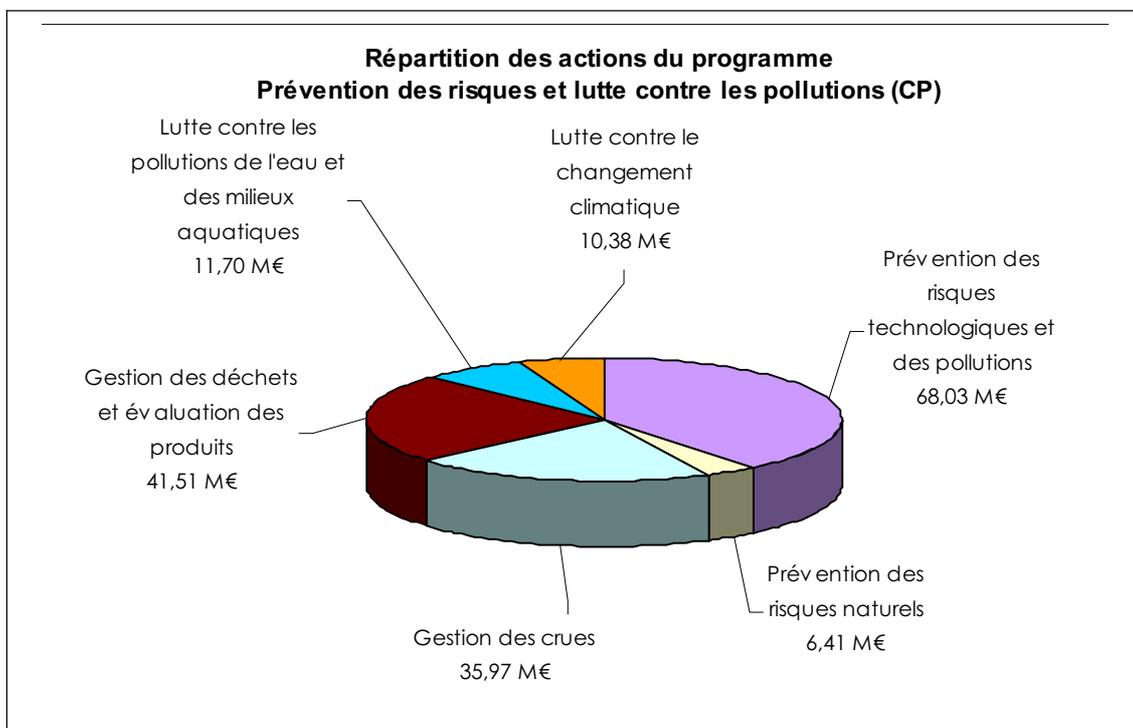
II. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX PROGRAMMES OPÉRATIONNELS

A. LA DIMINUTION DES MOYENS DU PROGRAMME « PRÉVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS »

1. Evolution et priorités du programme

• Dans le projet de loi de finances pour 2006, le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » est doté de 178,10 millions d'euros en AE et 173,99 millions d'euros en CP, en diminution respective de 55,5 % et 13,9 % par rapport à 2005. Il convient néanmoins de mentionner l'apport de fonds de concours pour un montant de 4,29 millions d'euros en AE et 8,29 millions d'euros en CP.

Le programme est structuré à travers six actions et les crédits budgétaires se répartissent selon la proposition suivante :



Source : ministère de l'écologie et du développement durable

- Les priorités affichées par ce programme en 2006 sont :

- le renforcement de la prévention des risques industriels et la poursuite de la modernisation de l'inspection des installations classées, l'élaboration des premiers Plans de prévention des risques technologiques, le déploiement des Comités locaux d'information et de concertation ;

- le développement d'un système de prévention des risques liés aux substances chimiques ;

- la mise en place des nouvelles orientations du Gouvernement en matière de déchets, en vue de mieux prévenir la production des déchets et maîtriser les impacts de leur traitement ;

- la poursuite de la politique de prévention des risques naturels et le lancement du Programme national de prévention du risque sismique ;

- la lutte contre le changement climatique, avec la préparation de la seconde phase de fonctionnement du marché de quotas d'émission de gaz à effet de serre, la mise en œuvre du Plan climat et le renouvellement des actions d'incitation à la maîtrise de l'énergie.

En outre, on peut rappeler que la politique de l'eau est inscrite dans ce programme à travers les actions « Gestion des crues » et « Lutte contre la pollution de l'eau et des milieux aquatiques ». Pour ces deux actions, la priorité a été respectivement fixée, d'une part, sur la prévision des crues et des besoins sur le contrôle des barrages et des digues, et d'autre part, sur l'assainissement dans les départements d'Outre-mer afin de respecter la directive relative aux eaux résiduaires urbaines (ERU).

- Une part importante des crédits du programme est affectée aux subventions pour charge de service public versées aux opérateurs de l'Etat. Celles-ci représentent 45,87 % des AE et 61,24 % des CP.

Parmi les principaux opérateurs relevant de ce programme, on peut citer l'ADEME, mais aussi l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET), le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) et les agences de l'eau pour partie.

- La contrainte budgétaire sur le programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions apparaît particulièrement importante au vu de l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement.

	Autorisations d'engagement demandées pour 2006 et engagement antérieurs	Crédits de paiement	
		Demandés pour 2006	À ouvrir après 2006
Incidence des autorisations d'engagement demandées pour 2006	178 103 497	98 627 547	79 475 950
<i>Incidence des autorisations de programme engagées avant 2006 (estimation *)</i>	<i>212 242 971</i>	<i>75 368 450</i>	<i>136 874 521</i>
Total pour programme	390 346 468	173 995 997	216 350 471

*estimation réalisée sur la base de la nomenclature de l'ordonnance organique de 1959

Votre rapporteur pour avis s'interroge, au vu du montant particulièrement élevé des crédits de paiement à ouvrir après 2006 sur la base d'autorisations de programme engagées avant 2006, sur les disponibilités réelles du programme pour conduire des actions nouvelles. Il conviendrait, pour l'avenir, de disposer d'un échéancier plus précis des crédits de paiement restant à ouvrir afin de mieux apprécier les arbitrages qui s'imposent entre paiement des dettes et financement de nouvelles actions.

2. La prévention des risques naturels et technologiques

- La diminution très sensible des crédits de paiement qui concerne notamment la prévention des risques technologiques et des pollutions et la prévention des risques naturels est heureusement en partie compensée par deux mesures de financement extérieur exposées plus haut.

Il s'agit de :

- l'affectation à l'ADEME de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel pour un montant de 170 millions d'euros ainsi que de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable au véhicules à forte émission de CO₂ pour un montant de 12 millions d'euros ;

- l'abondement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs, autorisé par un article additionnel après l'article 79 du projet de loi de finances pour 2006, à hauteur d'environ 54 millions d'euros.

- En ce qui concerne la prévention des risques technologiques, les indicateurs définis retracent principalement l'activité de l'inspection des installations classées à travers le nombre de contrôles exercés et la performance du suivi de mise en conformité des installations par l'exploitant.

Un autre indicateur permet également d'apprécier la qualité de gestion par l'ADEME du traitement des sols pollués en cas de responsable défaillant.

● S'agissant de la prévention des risques naturels, l'objectif affiché est de réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs, et les indicateurs choisis retiennent d'une part :

– un ratio « coûts d'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) approuvés l'année n rapporté au nombre total des communes couvertes par ces PPR approuvés l'année n » ;

– un ratio intégrant le montant total des travaux subventionnés de prévention des risques majeurs rapporté au montant des subventions accordées.

3. Un engagement fort de l'Etat dans l'action « Gestion des crues »

L'Etat confirme un engagement important dans la lutte contre les inondations, à travers les moyens affectés à l'action n° 3 « Gestion des crues ».

Crédits budgétaires affectés à l'action « Gestion des crues » en 2005 et 2006

<i>(millions d'euros)</i>	2005	2006	Fonds de concours	Rappel PITE	Total
Autorisations d'engagement	59,335	52,145	4,290	9,980	66,415
Crédits de paiement	47,045	35,967	8,290	3,610	47,867

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

Comme le rappelle le ministère, les inondations constituent le premier risque naturel majeur en France et elles provoquent des dégâts matériels et parfois humains très lourds lorsqu'elles se produisent dans des zones urbanisées. Ainsi les crues de décembre 2003 ont provoqué des dommages estimés à 1 milliard d'euros.

L'action « Gestion des crues » a pour finalité essentielle de réduire ces dommages, à travers une politique améliorant l'information et les moyens d'alerte des populations vivant en zone inondable (5 millions de personnes) et la mise en place d'une politique intégrée de prévention sur les bassins, où les inondations provoquent les plus lourds dommages.

– L'information et l'alerte des populations passent par la publication des atlas de zone inondable et, dans la mesure du possible, la mise en place d'un système de prévision et d'alerte aux crues.

– Les politiques intégrées conduites à l'échelle des bassins ont pour objet de renforcer le contrôle de la sécurité des barrages et des digues, d'assurer une gestion des cours d'eaux domaniaux n'aggravant pas les conséquences des crues, de mettre en place des techniques de ralentissement dynamique des crues, et enfin d'améliorer la protection localisée des lieux habités contre les crues.

Les différents volets de ces deux politiques font l'objet de partenariats étroits –participations, cofinancements, maîtrise d'ouvrage locale avec aides de l'Etat– avec les collectivités territoriales et votre rapporteur pour avis s'en félicite très vivement.

La mise en œuvre de cette démarche coordonnée se fait à travers les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Les 42 PAPI mis en place à ce jour concernent aussi bien les crues lentes (crues de plaine et crues de nappes) que les crues torrentielles sur près du quart du territoire, soit 800.000 personnes vivant en zones inondables et 11,48 millions d'euros y sont consacrés au titre des crédits de paiement en 2006.

4. Le nouvel équilibre budgétaire de l'ADEME proposé pour 2006

a) La fragilité endémique de l'ADEME

Il convient de rappeler que l'ADEME est le principal opérateur émergeant sur le budget de la mission « Écologie et développement durable » et que **depuis plusieurs années, la commission des affaires économiques s'était inquiétée de l'évolution très contrastée de ses ressources budgétaires** qui mettait en péril la pérennité de ses actions et notamment celles conduites en partenariat avec les collectivités territoriales.

Ainsi en 2005, en loi de finances initiales, les dotations ne s'élevaient qu'à 141,42 millions d'euros, en diminution de 50 % par rapport à 2004 et deux financements exceptionnels ont été adoptés in extremis :

– 130 millions d'euros de subventions ont été votés dans la loi de finances rectificative pour 2004 pour être immédiatement transférés sur 2005 ;

– 40 millions d'euros provenant du compte d'affectation spéciale « Privatisation » ont été affectés au financement des projets du plan « véhicules propres et économes » gérés par l'ADEME.

b) L'évolution des crédits affectés à l'ADEME depuis 2003

(millions d'euros)	EPRD 2003	EPRD 2004	EPRD 2005	Projet EPRD 2006
Fonctionnement	56,199	56,680	60,967	64,050
<i>Dont : Recherche</i>	<i>12,091</i>	<i>12,171</i>	<i>13,467</i>	<i>14,068</i>
<i>Industrie</i>	<i>15,079</i>	<i>15,079</i>	<i>16,500</i>	<i>17,982</i>
<i>Ecologie</i>	<i>29,029</i>	<i>29,430</i>	<i>31,500</i>	<i>32,000</i>
Interventions-CP	369,796	247,232	210,455	251,555
<i>Dont : Recherche</i>	<i>11,025</i>	<i>7,732</i>	<i>14,855</i>	<i>14,955</i>
<i>Industrie</i>	<i>32,256</i>	<i>33,500</i>	<i>33,500</i>	<i>20,600</i>
<i>Ecologie</i>	<i>326,515</i>	<i>206,000</i>	<i>162,000</i>	<i>31,000</i>
Taxes (TICGN + taxe CO ₂)				182,000
Total fonctionnement et interventions-CP	425,995	303,912	271,422	315,605

(Source : ADEME)

Votre rapporteur pour avis se félicite de l'affectation du produit de deux taxes à l'ADEME, qui renoue ainsi, en partie, avec le mode de financement dont elle bénéficiait jusqu'en 1999. Ceci permet d'assurer à l'agence des ressources annuelles stabilisées et de la mettre à l'abri de régulations budgétaires qui, dans le passé, ont parfois été importantes.

Néanmoins, il tient à souligner que la situation de l'ADEME reste préoccupante au vu des éléments qui lui ont été transmis, et ce tant sur son budget de fonctionnement que sur son budget d'intervention. Les ressources en CP sont jugées insuffisantes pour honorer la totalité des échéances des engagements des exercices antérieurs, ce qui conduira l'agence à poursuivre et renforcer une gestion contrainte de ces crédits en définissant des niveaux de priorité de paiement.

B. LE PROGRAMME « GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITÉ » À PEINE SAUVEGARDÉ EN 2006

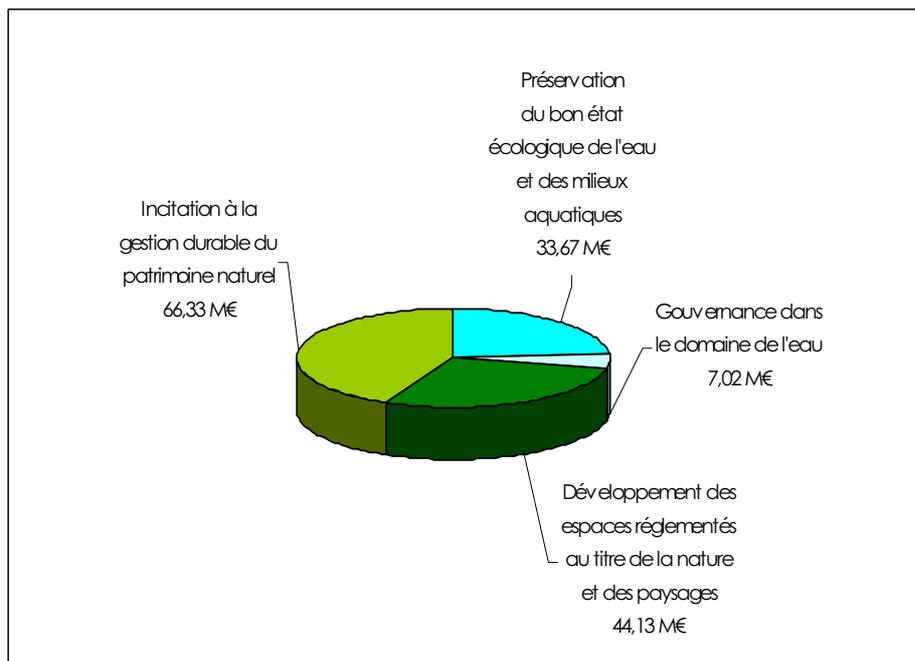
1. Evolution et priorités du programme

● Dans le projet de loi de finances pour 2006, le programme « Gestion des milieux et biodiversité » est doté de 167,353 millions d'euros en AE en diminution de 7,5 % par rapport à 2005 et de 154,142 millions d'euros en CP, soit une baisse de 6,4 % par rapport à 2005.

Il convient de préciser que ce programme va également être renforcé par des fonds de concours à hauteur de 1,56 millions d'euros en AE comme en CP.

Le programme se décline à travers quatre actions, sur lesquelles il est proposé de répartir les crédits budgétaires comme suit :

Répartition des actions du programme Gestion des milieux et biodiversité (CP)



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

● Les priorités affichées par ce programme en 2006 s'orientent pour l'essentiel autour de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité. On peut à cet égard citer :

- l'achèvement de la constitution du réseau Natura 2000 d'ici avril 2006 et l'accélération de la gestion concertée des sites ;

- la réforme des Parcs nationaux qui vise à renforcer la protection des cœurs des parcs, mieux intégrer les zones périphériques et mieux associer les

collectivités territoriales à la gouvernance de ces établissements et qui s'accompagnera de la poursuite du processus de création de 2 nouveaux parcs en faveur des milieux naturels tropicaux ;

- l'amélioration de la protection des espèces et des habitats, notamment dans le réseau des Réserves naturelles, tant sur le plan de la représentativité que de la qualité de la conservation, avec par exemple la création de la réserve naturelle des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et de réserves forestières de grande taille en forêt domaniale ;

- l'initiation d'un dispositif national d'observation de la biodiversité et de la construction d'un véritable système d'information sur la nature et les paysages.

S'agissant de la politique de l'eau, les priorités 2006 du programme portent sur la police de l'eau, dont l'action doit permettre d'atteindre un bon état de l'eau et des milieux aquatiques, et le système d'information sur l'eau, instrument d'application de la directive cadre sur l'eau (avec un premier rendez vous européen obligatoire au 31 décembre 2006) et de suivi de l'état des masses d'eau, notamment lors des épisodes de sécheresse.

Le point sur la stratégie nationale pour la biodiversité

Adoptée en février 2004, la stratégie nationale pour la biodiversité a pour objectif de stopper l'érosion de la biodiversité d'ici à 2010 et traduit les engagements de la France, signataire de la Convention de Rio pour la biodiversité en 1995.

Tous les ministères se sont engagés à se doter d'un plan d'actions répondant à l'une des orientations de la stratégie.

Sept plans d'actions sectoriels ont été présentés en Conseil des ministres le 23 novembre 2005, qui concernent le patrimoine naturel, l'agriculture, les territoires, l'urbanisme, les transports et infrastructures, la mer et l'international. Chaque plan est assorti d'un comité de pilotage et est révisable tous les deux ans.

Parmi les actions identifiées par le plan sectoriel sur le patrimoine naturel figure la mise en place d'un système national d'information sur la nature et les paysages et l'achèvement du réseau des espaces naturels protégés.

Au ministère de l'écologie et du développement durables, une cellule « biodiversité » est chargée de suivre, coordonner et animer la mise en œuvre des plans d'actions. Elle devra également rendre compte de cette mise en œuvre au comité de pilotage interministériel et à la Délégation interministérielle au développement durable et préparer le rapport national de mise en œuvre prévu tous les deux ans.

● Dans le programme « Gestion des milieux et biodiversité », le rôle des opérateurs de l'Etat est également important puisque les crédits qui leur sont destinés représentent 59 % des autorisations d'engagement et 62,4 % des crédits de paiement.

Parmi les opérateurs de l'Etat émergeant à ce programme, on peut citer le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les parcs nationaux, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le Conseil supérieur de la pêche, ainsi que les Réserves naturelles de France. Les agences de l'eau sont également opérateurs sur ce programme mais elles ne bénéficient d'aucune subvention pour charge de service public.

● Enfin, il convient de souligner le montant des crédits de paiement restant à ouvrir après 2006 et correspondant à des autorisations de programme engagées avant 2006. Même si ce montant est proportionnellement moins important que pour le programme « Prévention des risques et lutte contre la pollution », il s'élève néanmoins à 59,476 millions d'euros, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

	Autorisations d'engagement demandées pour 2006 et engagement antérieurs	Crédits de paiement	
		Demandés pour 2006	À ouvrir après 2006
Incidence des autorisations d'engagement demandées pour 2006	167 353 543	137 796 639	29 556 904
<i>Incidence des autorisations de programme engagées avant 2006 (estimation *)</i>	<i>75 822 186</i>	<i>16 345 383</i>	<i>56 476 803</i>
Total pour le programme	243 175 729.	154 142 022	89 033 707

*estimation réalisée sur la base de la nomenclature de l'ordonnance organique de 1959

Interrogé sur ce point, lors de son audition, le directeur du programme a estimé qu'en réalité la dette réellement due ne s'élevait qu'à 20 millions d'euros, en raison de l'abandon prévisible d'un certain nombre d'opérations ayant bénéficié d'une autorisation de programmes.

Là encore, **votre rapporteur pour avis souhaite obtenir des données fiables et précises sur l'état de la dette au titre des différents programmes de la mission** et disposer d'un échéancier détaillé permettant de cibler la part de cette dette exigible par année. Il est important de pouvoir ainsi mesurer la contrainte budgétaire qui pèse sur les responsables de programmes au titre d'engagements antérieurs, pour en déduire les marges d'actions nouvelles possibles.

2. Le développement du réseau des espaces réglementés

- L'action n° 4 « Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et des paysages » est dotée de 45,71 millions d'euros en autorisations de programme et de 44,13 millions d'euros en crédits de paiement. Elle est centrée sur le développement et sur la mise en œuvre du réseau des espaces protégés en soutenant les parcs nationaux, les réserves naturelles et les sites classés ou inscrits.

Plus généralement, cette action s'inscrit dans le cadre des objectifs et priorités de la stratégie nationale pour la biodiversité et de son plan d'actions pour le patrimoine naturel.

- Des perspectives nouvelles pour les parcs nationaux en 2006

En 2006, devrait être adoptée au Parlement une réforme de la législation sur les parcs nationaux, issue des propositions de M. Jean-Pierre Giran, député¹. L'ambition du projet de loi est de relancer la dynamique de créations de parcs nationaux, en consolidant la protection dont bénéficient les espaces protégés, maintenant ainsi le rang international de cette protection, tout en créant une dynamique de gestion exemplaire dans les zones périphériques des parcs, associant les collectivités locales, sur la base du volontariat. Est également proposée la création d'un régime juridique des parcs naturels marins répondant aux spécificités techniques et juridiques de ce milieu.

Les moyens budgétaires alloués en 2006 s'élèvent à 32,213 millions d'euros en AE et 31 millions d'euros en CP, en baisse respective de 5 % et 4,86 %.

Cette diminution pèse principalement sur le programme d'investissements des parcs nationaux dans leur zone périphérique, ce que votre rapporteur pour avis déplore d'autant plus dans la perspective de l'examen du projet de loi réformant la législation sur les parcs nationaux.

Il est en effet prévu que le périmètre de la zone périphérique du parc ne soit plus délimité par le parc mais qu'il résulte de la libre adhésion des communes au plan de préservation et d'aménagement du parc national. Il est très regrettable que, dans ces futures zones d'adhésion, le parc ne puisse plus soutenir des projets d'aménagement bénéficiant principalement aux collectivités locales, volontaires pour protéger une nature exceptionnelle. Ceci n'incite pas à la mise en place d'une véritable gouvernance locale dans ces zones d'adhésion.

¹ *Les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires – rapport au Premier ministre (juin 2003)*

● Les réserves naturelles en 2006

Fin 2004, la France comptait 156 réserves naturelles représentant 546.139 hectares (terrestres et marins), dont 143 réserves naturelles situées sur le territoire métropolitain (239.605 hectares). Vingt et un projets sont en cours d'instruction, après avoir recueilli l'avis favorable du comité permanent du conseil national de la protection de la nature, dont trois à cinq pourraient aboutir en 2005.

L'Etat souhaite compléter son réseau des réserves nationales en fixant des priorités répondant à son plan d'action pour le patrimoine naturel élaboré dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité évoquée plus haut. Il s'agira en priorité d'espaces :

– hébergeant des espèces protégées répertoriées sur des listes nationales mais ne figurant pas encore dans le réseau des aires protégées réglementairement ;

– concernant des habitats prioritaires au sens de la directive européenne ne figurant pas dans le réseau des aires protégées réglementairement.

Les moyens budgétaires globalement alloués par l'Etat aux réserves naturelles nationales sont en baisse par rapport à 2005 :

	AE	CP
2 004	12 093 210 €	12 275 802 €
2 005	13 480 000 €	13 370 000 €
2 006*	12 500 000 €	12 000 000 €

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

* Ces prévisions tiennent compte de l'augmentation du nombre de réserves ainsi que de la revalorisation des salaires des personnels entraînée par l'adhésion des gestionnaires à la convention collective nationale de l'animation.

Sur ces crédits, il est prévu un soutien au budget de fonctionnement des réserves de l'ordre de 10,43 millions d'euros afin de financer principalement les dépenses de fonctionnement nécessaires à la gestion écologique de ces espaces (salaires, équipements, matériels...) et aux études nécessaires pour la préservation et l'évaluation des plans de gestion, ainsi que le suivi du patrimoine biologique des réserves.

En outre, une dotation de 1,5 million d'euros en AE (1 million d'euros en CP) est prévue pour soutenir les dépenses en matière de travaux en génie écologique, des équipements nécessaires à l'accueil du public (observatoires, passerelles, sentiers...) et exceptionnellement l'achat de terrains **mais votre rapporteur pour avis considère, pour le regretter, que cela ne sera pas suffisant pour doter les réserves nouvellement créées.**

On peut rappeler que les subventions de l'Etat représentaient, en 2004, 56 % du budget de fonctionnement des réserves naturelles et 34 % de leur budget d'investissement.

3. L'achèvement du réseau Natura 2000 en 2006

● Au sein de l'action n° 4 « Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel », des moyens importants sont consacrés à l'achèvement du réseau Natura 2000 et à la mise en place de ses outils de gestion.

	Autorisations d'engagement	Credits de paiement
LFI 2004	16 859 000 €	15 900 000 €
LFI 2005	25 428 000 €	19 780 000 €
PLF 2006	40 000 000 €	25 000 000 €
<i>(dont transfert PITE)</i>	<i>3 591 750 €</i>	<i>2 979 000 €</i>

L'évolution de l'ensemble des crédits consacrés à Natura 2000 est de + 57 % en AE et de + 26 % en CP en 2006. Pour les crédits relevant strictement de la mission « Ecologie et développement durable », l'augmentation est de + 43 % en AE et + 11 % en CP par rapport à 2005.

● L'année 2006 sera décisive pour achever la réalisation du site Natura 2000 et éteindre ainsi les contentieux communautaires en cours.

Malgré des avancées significatives, reconnues par la Commission européenne, **le retard pris par la France dans la constitution du réseau Natura 2000 lui a valu d'être condamnée à deux reprises par la Cour de justice des communautés européennes :**

– le 11 septembre 2001, pour insuffisance de propositions de zones spéciales de conservation (ZSC) ;

– le 26 novembre 2002, pour insuffisance de désignation de zones de protection spéciale (ZPS).

Un réseau de sites qui reste à compléter

- Au titre de la directive « habitats, faune, flore »

Les ZSC concernent la conservation des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces figurant aux annexes I et II de la directive « Habitats-faune-flore ».

La France a proposé à la Commission **1226 sites au titre de la directive « Habitats »**, totalisant une superficie de plus de 4 millions d'hectares dont une superficie marine de l'ordre de 500 000 hectares, soit presque 8 % du territoire national ; parmi ces sites : 130 sites « alpins », 470 sites « atlantiques » et 451 sites « continentaux » ont été reconnus « sites d'importance communautaire » (SIC). La Commission annonce la parution, d'ici fin 2005, de la liste des SIC de la région méditerranéenne, dernière région biogéographique concernant la France.

Le réseau doit encore être complété pour 54 espèces et 45 habitats, selon le résultat du bilan effectué à l'issue des séminaires bio-géographiques communautaires.

- Au titre de la directive « Oiseaux »

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

201 ZPS ont été notifiées au titre de la directive « Oiseaux » correspondant à une superficie de 1,7 millions d'hectares, soit environ 3,1% du territoire national métropolitain.

La France est désormais tenue de progresser rapidement dans la construction du réseau de ZPS, dans un contexte particulièrement sensible en raison des craintes et des réticences que suscite encore cette directive auprès de nombreux acteurs du monde rural.

Au regard de l'étude menée en 2004 par le Muséum national d'histoire naturel (MNHN), les insuffisances concernent 85 espèces « nicheuses ».

Pour faciliter l'achèvement de la désignation de cette partie du réseau, **un groupe de travail national⁽¹⁾ sur les ZPS, constitué sous l'égide du Comité national de suivi Natura 2000, a permis :**

- de suivre et accompagner l'étude scientifique pouvant identifier les secteurs nécessaires à l'achèvement du réseau ZPS et menée par le MNHN
- d'auditionner et analyser des expériences locales réussies
- de proposer des méthodes facilitant l'aboutissement de projets locaux de nouvelles ZPS.

(1) la mise en place de ce groupe de travail constituait l'une des propositions du rapport de notre collègue Jean-François Le Grand, élaboré au nom de la commission des affaires économiques en octobre 2003

La Commission a envoyé en 2004 à la France une mise en demeure, puis un avis motivé lui demandant de compléter rapidement son réseau de sites, qui présente encore de nombreuses insuffisances. **Elle menace maintenant la France de saisir une nouvelle fois la Cour de justice**, pour exécution incomplète de ces arrêts, ce qui pourrait aboutir à une deuxième condamnation, caractérisée par de **lourdes astreintes et une amende**.

Ce retard peut également remettre en cause le versement de financements européens attendus pour soutenir certains **projets d'équipements et d'infrastructures** concernant directement le développement économique des territoires.

Pour respecter ses engagements et éviter cette condamnation, la France doit achever le réseau d'ici le 30 avril 2006 (hors sites marins) en transmettant à la commission environ 250 sites manquants (plus une centaine d'extensions de sites existants) au titre des deux directives.

● Parallèlement, il importe de poursuivre la mise en place des outils de gestion des sites Natura 2000 et de contractualiser avec les acteurs locaux qui s'engagent à respecter les orientations de gestion définies.

On peut rappeler que lors de l'adoption de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, à l'initiative de notre collègue Jean-François Le Grand, le code de l'environnement a été modifié pour mettre en place une gestion contractuelle et concertée des sites Natura 2000, privilégiant le rôle des collectivités territoriales.

– le comité de pilotage d'un site Natura 2000 est désormais présidé par un élu et il regroupe toutes les parties concernées ;

– le document d'objectifs (DOCOB), pluriannuel, élaboré par le comité de pilotage pour chaque site Natura 2000, identifie et définit les règles d'encadrement et d'aménagement des activités humaines, afin de préserver la biodiversité. La réalisation et l'animation est engagée sur 850 sites proposés à la commission européenne et les DOCOB sont achevés ou sur le point de l'être sur 310 d'entre eux ;

– le contrat Natura 2000 permet aux acteurs locaux (propriétaires fonciers, forestiers, agriculteurs, associations, communes...) de s'engager vis à vis de l'Etat sur des mesures de gestion, en contrepartie d'une rémunération appropriée, conformément aux cahiers des charges des DOCOB ;

– la charte Natura 2000, créée par la loi relative au développement des territoires, offre une labellisation à des acteurs locaux désireux de faire reconnaître l'adéquation de leur gestion aux préconisations du DOCOB, mais sans rémunération spécifique ;

– les propriétaires de terrains localisés en site Natura 2000 qui s'engagent, à travers un contrat ou une charte Natura 2000, à respecter le cahier des charges du DOCOB pourront bénéficier d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sur les terrains concernés.

Les crédits inscrits sur l'action n° 4 pour le réseau Natura 2000 sont répartis ainsi pour 2006 :

– réalisation et animation des DOCOB : 22,4 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP ;

– gestion contractuelle : 11,1 millions d’euros en AE et 2,5 millions d’euros en CP ;

– appui technique : 5,4 millions d’euros en AE et 5,4 millions d’euros en CP ;

– diverses mesures dont le programme LIFE : 1,1 million d’euros en AE et 1,1 million d’euros en CP.

III. DÉVELOPPEMENT DURABLE ET « SAUT TECHNOLOGIQUE »

Comme l’an dernier, votre rapporteur pour avis souhaite aborder la problématique du développement durable, analysée comme facteur d’encouragement pour la recherche technologique dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, qui constitue aujourd’hui le défi majeur posé pour l’avenir de nos civilisations.

Avant d’exposer les enjeux de cette problématique, il faut évoquer brièvement –pour regretter leur insuffisance et leur manque de visibilité- les crédits de la mission « Ecologie et développement durable » consacrés à la lutte contre le réchauffement climatique.

A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES INSUFFISANTS ET PEU LISIBLES

1. Présentation des crédits

● Les moyens budgétaires sont répartis sur les deux programmes de la mission « Ecologie et développement durable ».

– Action n° 6 « Lutte contre le changement climatique » au sein du programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions ».

(euros)	AE 2006	CP 2006
Fonctionnement	10 329 382	10 329 382
– Etudes à caractère général ¹	329 382	329 382
– Subvention à l’ADEME	10 000 000	10 000 000
Investissement ²	107 740	48 137
TOTAL	10 437 122	10 377 519

¹ Il s’agit d’études relatives à la mise en place du marché de permis d’émission de gaz à effet de serre et des actions de communication correspondantes.

² Il s’agit du financement d’études pour la mise en place du système de contrôle de déclarations d’émission de gaz à effet de serre des exploitants des 1.500 exploitations choisies soumises au Plan national d’affectation des quotas (PNAQ).

– Au sein de l’action n° 1 « Développement durable » du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » et selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, une enveloppe globale de 940.000 euros est prévue pour la mission interministérielle à l’effet de serre (MIES) et l’Observatoire national des effets du réchauffement climatique (ONERC).

Rôle de la MIES et de l’ONERC

La mission interministérielle de l’effet de serre (MIES), créée par le décret n° 92-528 du 16 juin 1992 modifié par le décret n° 98-441 du 5 juin 1998, vise par son activité la maîtrise du changement climatique à trois niveaux :

– au plan national, elle a la responsabilité d’élaborer, par concertation interministérielle, les plans nationaux de lutte contre le changement climatique et d’en assurer le suivi ;

– au plan communautaire, elle participe aux travaux engagés dans ce domaine, dirige la délégation aux réunions du groupe environnement international « changements climatiques » du Conseil des ministres et prépare en liaison avec le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) les instructions ;

– enfin, au plan international, elle dirige (hors les segments à haut niveau durant lesquels elle assiste le ministre chargé de l’écologie) la délégation française lors de réunions internationales (notamment les conférences des Parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et les réunions des Parties ayant ratifié le Protocole de Kyoto entré en vigueur en février 2005).

La MIES prépare en liaison avec le ministère des affaires étrangères les instructions pour ces réunions. La MIES coordonne avec l’Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) (créé par la loi n° 2001-153 du 19 février 2001 et le décret n° 2002-328 du 8 mars 2002) la participation française au groupe international d’experts sur l’évolution du climat (GIEC) qui prépare son quatrième rapport d’évaluation. Les conclusions de ce groupe constituent la référence désormais universellement acceptée dans les négociations internationales, tant sur les causes du changement climatique que sur ses conséquences et les moyens envisageables pour en freiner l’intensification. La MIES assume également la fonction d’Autorité nationale désignée (AND) pour le mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto.

2. Des moyens insuffisants ou à réorienter

● En comparaison des moyens attribués à l’étranger, pour des structures intervenant en matière de réchauffement climatique, les effectifs de la MIES sont manifestement insuffisants. Ils proviennent, du fait même de son caractère de mission interministérielle et de la transversalité de sa mission, de personnels mis à disposition et représentent 11 personnes plus un cadre à temps partiel.

EFFECTIFS DE LA MIES

Ministère de l'économie et des finances	2 cadres, 1 secrétaire
Ministère de l'équipement	2 cadres
Ministère de l'agriculture	1 agent
Ministère de l'écologie et du développement durable	4 agents dont 2 contractuels
Météo France	1 cadre (temps partiel)
Caisse des dépôts et consignations	1 cadre

Compte tenu de la mise en œuvre du système communautaire d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES), avec l'application du PNAQ et la transmission des données disponibles pour la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre et de la préparation des négociations à venir sur l'après-Kyoto, il apparaît indispensable de renforcer les effectifs de la MIES.

- C'est pourquoi votre rapporteur pour avis s'inquiète des conséquences de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale le 8 novembre dernier diminuant de 1 millions d'euros les crédits inscrits au programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales » en vue d'obtenir la suppression de l'ONERC, organisme jugé inutile par les auteurs de l'amendement.

D'une part, on peut observer que le montant des crédits supprimés dépasse très largement les moyens attribués à l'ONERC qui, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, s'élèveraient à 300.000 euros en 2006.

En réalité, cette suppression remet en cause toute la politique « climat » du Gouvernement ce qui est inacceptable, compte tenu des enjeux majeurs qui se posent à court et moyen terme.

- Au-delà du strict rétablissement de ces crédits qu'il convient d'obtenir, votre rapporteur pour avis souhaite qu'un effort de lisibilité et de rationalisation soit mené s'agissant des moyens budgétaires affectés à la lutte contre le changement climatique.

Il faut, après un bilan objectif et sans complaisance du travail accompli par les différentes structures intervenant sur ce thème, chercher à optimiser les moyens mis à disposition, au besoin en supprimant les organismes qui ne sont pas opérationnels.

Plus largement, **votre rapporteur pour avis souhaite l'élaboration d'un document synthétique permettant de retracer les objectifs et les moyens consacrés par l'Etat à la lutte contre le changement climatique.** Il semble que le ministre de l'écologie et du développement durable ait pris l'engagement d'élaborer un document de politique transversale (DPT) portant sur le climat, initiative qu'il convient de saluer.

Dans ce document, il serait ainsi intéressant d'y voir retracer les moyens consacrés par l'ADEME en matière de recherche et développement.

3. Les priorités de l'ADEME en matière de recherche et développement dans le domaine de l'énergie et de la lutte contre l'effet de serre (2005-2010).

L'ADEME a identifié les options de recherche qui constituent ses priorités d'intervention dans le domaine de l'énergie et de la lutte contre l'effet de serre :

– le programme PREBAT visant à développer les technologies et les concepts permettant de réduire de façon drastique les consommations d'énergie des bâtiments tant neufs qu'existants (5,5 millions d'euros en 2005) ;

– le programme Véhicule Propre et Econome et la participation au programme PREDIT afin de faire émerger les technologies véhicules répondant à la fois aux enjeux de l'effet de serre mais aussi des pollutions locales (43,6 millions d'euros en 2005) ;

– le programme visant à développer les piles à combustibles et le recours à l'hydrogène comme vecteur énergétique (programme PAN-H) (intégré dans PREDIT) ;

– le programme photovoltaïque visant à développer les filières de conversion directe de l'énergie solaire en électricité à un stade de compétitivité avancé (5,1 millions d'euros en 2005) ;

– le programme national de recherche sur les bio-ressources, notamment en vue de la production de carburants issus de la biomasse (3,35 millions d'euros) ;

– le programme sur la géothermie profonde conduite dans un cadre européen autour du pilote de recherche de Soultz sous Forêt (2,6 millions d'euros) ;

– le programme de recherche sur la capture et le stockage du CO₂ dont l'objectif est d'expérimenter la faisabilité de cette option en développant les technologies de capture lors de la combustion, en préparant la mise en œuvre d'une expérimentation pilote de stockage géologique et en conduisant

un programme de suivi scientifique propre à valider les différentes options (5,5 millions d'euros en 2005).

On peut également citer le programme « Ecotechnologies » qui, pour partie, concerne les technologies « intégrées » favorisant notamment les procédés de production économes en ressources et en énergie et les systèmes d'optimisation pour la gestion des émissions et des ressources. Les différentes thématiques sont la production et la consommation durable (éco conception, cycle de vie des produits, gestion intégrée des filières de gestion des déchets, fondés sur des concepts d'économie de fonctionnalité ou d'économie « circulaire » (16,2 millions d'euros en 2005).

● Les modalités d'intervention de l'ADEME sont encadrées par un contrat de plan signé avec l'Etat, qui lui fixe des objectifs pluriannuels et des obligations de résultat. Sa capacité d'expertise lui permet :

- de définir des programmes de recherche ;
- de mobiliser les laboratoires publics en allouant des crédits incitatifs ;
- de soutenir les recherches conduites par les entreprises (contrats à frais partagés) ;
- de promouvoir la valorisation des résultats au travers d'opérations de démonstration au financement desquelles elle participe.

Au total, les financements de recherche de l'ADEME, évalués à environ 50 millions d'euros sur 2000-2004, ont été affectés, à hauteur de 70 %, à la recherche dans les entreprises et de 30 % aux laboratoires publics. L'effort de recherche correspondant est estimé à 200 millions d'euros, soit 350 à 400 projets de recherche par an.

● Des synergies judicieuses à développer

L'Agence nationale de la recherche (ANR) mise en place en 2005 a délégué à l'ADEME la gestion de quatre de ses programmes relevant du secteur « énergie durable et environnement », à savoir le programme national sur les bioénergies (PNRB), le programme de recherche sur le bâtiment (PREBAT), le programme génie civil et urbanisme, le programme de recherche sur les transports (PREDIT) et le programme de recherche sur les ecotechnologies, pour un montant total de 41,49 millions d'euros.

Ces nouveaux financements, gérés de façon spécifique du fait de leur origine, vont néanmoins permettre de démultiplier l'impact des programmes conduits par l'ADEME dans ces différents domaines et votre rapporteur pour avis se félicite de cette synergie.

Par ailleurs, l'ADEME va contribuer également, à la demande de l'ANR, à l'animation des programmes dont la gestion a été confiée par cette

dernière, au Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Il s'agit des programmes « Hydrogène et piles à combustible », « capture et stockage du CO₂ » et « photovoltaïque ».

B. L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE COMME ÉLÉMENT MOTEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

1. La réalité du changement climatique s'accompagne d'objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions de GES

● L'augmentation de l'effet de serre résultant des activités humaines et le constat de l'accélération de ce phénomène sont désormais avérés au plan scientifique.

La concentration de dioxyde de carbone (CO₂) dans l'atmosphère de la planète a augmenté de 30 % depuis le début de l'ère industrielle passant de 280 ppm (particules par millions) à 370 ppm aujourd'hui. Cette augmentation conduit à retenir plus de puissance thermique dans l'atmosphère et à réchauffer encore plus notre planète. La dérèglement de la machine climatique va en s'accélération et des dommages locaux sont déjà constatés. Ce problème est particulièrement sévère pour l'Europe. Si la température moyenne du globe a augmenté de 0,7 C ces 100 dernières années, l'augmentation était de 1°C en Europe. Les scénarios du Groupe International des Experts du Climat (GIEC) publiés en 2001 indiquent que l'augmentation de la température moyenne pourrait être d'environ 4 à 6°C d'ici à la fin du siècle si aucune correction n'était entreprise.

Les conclusions de la conférence internationale sur le climat d'Exeter, organisée en marge du G8, en février 2005, ont renforcé le sentiment d'urgence sur la question climatique. Au-delà d'une hausse de 2°C, la probabilité d'avoir des événements extrêmes devient très importante. Selon l'avis des scientifiques du GIEC, cet objectif implique au moins la stabilisation à 550 ppm (particules par millions) c'est-à-dire une diminution de moitié des émissions globales. Pour diminuer ce risque, ne pas dépasser la limite de 400 ppm pourrait devenir un objectif de politique publique. Dans ce cadre, les émissions devraient être approximativement nulles.

Extrait de « Les énergies renouvelables face au marché : prix, régulation, recherche, développement et stratégie par Antoine Tristan Mocilnikar (avril 2005)

Les conséquences induites par la modification de la composition chimique de l'atmosphère sont également connues. Il faut s'attendre à une augmentation de la température moyenne, un changement du régime des pluies, une élévation du niveau des mers et une augmentation des épisodes violents. Il faut également tenir compte des caractéristiques très particulières des systèmes naturels, à savoir leur temps long de réponse aux perturbations qu'ils subissent, le fait qu'ils peuvent évoluer de façon non linéaire, avec des changements brutaux et enfin l'irréversibilité de certaines situations c'est-à-dire l'impossibilité de revenir à l'état précédent la crise.

Le secteur de l'énergie est au cœur de la lutte contre les changements climatiques puisqu'il était responsable de 60,6 % des émissions mondiales en 2002.. Le CO₂ émis par la production d'électricité (y compris cogénération et réseaux de chaleur) correspond à 40 % à celui émis dans l'ensemble du secteur de l'énergie. Le transport correspond à 20 % et les usages énergétiques stationnaires à 40 %.

- Des objectifs ambitieux à atteindre en ce qui concerne la maîtrise des émissions de GES

L'enjeu est d'autant plus important que la demande mondiale d'énergie augmente de 2 % par an et que le développement de pays émergents tels que la Chine ou l'Inde, ainsi que les légitimes aspirations au développement des pays pauvres rendent irréaliste un arrêt brutal de cette croissance.

On estime ainsi que la demande énergétique mondiale va augmenter de 60 % entre 2002 et 2030 et 2/3 de cette croissance sera le fait des pays en voie de développement.

A la lumière du rapport des experts réunis au sein du GIEC, afin de limiter l'impact du changement climatique, il s'avère nécessaire de limiter la concentration de dioxyde de carbone à moins de 450 ppm en volume, afin de contenir le réchauffement mondial à moins de 2°C. Pour y parvenir, il s'agit de diviser par deux les émissions mondiales de GES en 2050, les pays industrialisés s'engageant à une division par quatre ou cinq de leurs émissions, afin de sauvegarder les perspectives de développement des pays du Sud.

La France a inscrit cet objectif de réduction dans sa stratégie nationale de développement durable et celui-ci est compatible avec ceux retenus par l'Union Européenne en mars 2005, à savoir des profils de réduction de l'ordre de 15 à 30 % d'ici 2020 par rapport aux valeurs de référence prévues dans le Protocole de Kyoto.

2. Les politiques publiques pour accélérer l'innovation technologique en matière de lutte contre le changement climatique

- Les objectifs à atteindre imposent une transformation radicale et profonde des modes de production et de consommation afin de favoriser un développement sobre en énergie et de réduire de façon substantielle le substrat matériel de la croissance.

Comme le souligne Christian Brodhag, délégué interministériel au développement durable *« la technologie et l'innovation seront des éléments centraux dans la lutte contre le changement climatique, pour réaliser une*

transition vers une économie plus sobre en carbone continuant à être durablement productrice de richesses ensuite distribuées ».

a) Les différents contenus des politiques publiques

● Pour accélérer le progrès sur les technologies de lutte contre le changement, les politiques publiques s'avèrent indispensables et doivent porter sur l'offre comme sur la demande.

En l'absence d'intervention de l'Etat, le niveau de recherche et développement des acteurs privés pour lutter contre le changement climatique ne sera pas optimal du point de vue de la société à cause de différentes imperfections du marché (impossibilité de s'approprier tous les bénéfices générés par une invention, imperfection du marché des capitaux, aversion au risque du secteur privé) et parce que le changement climatique est une externalité dont le coût n'est pas encore pris en compte. C'est pourquoi la mise en place de politiques publiques pour encourager le progrès technique est légitime. Deux grandes familles de politiques publiques peuvent encourager le progrès sur les technologies de lutte contre le changement climatique : les politiques axées sur la demande (normes, taxes, marchés de permis ou subventions) et les politiques axées sur l'offre (subventions à la R&D, R&D dans le secteur public, renforcement des brevets, prix à l'innovation).

Les instruments économiques permettent de diminuer l'écart de prix entre les technologies sobres en carbone et les technologies fossiles. Ils accélèrent le progrès technique en améliorant la rentabilité de certains marchés et en favorisant l'apprentissage par la pratique. Ils encouragent aussi la R&D des entreprises en statique et dynamique. La mise en place d'un signal prix est essentielle pour canaliser le progrès technique dans un sens favorable à l'environnement. En effet, en l'absence de signal prix, le progrès technique risque de faire baisser les coûts d'utilisation d'un service et donc d'augmenter son utilisation (effet rebond).

Cependant, le signal prix carbone actuel n'est probablement pas fixé à un niveau qui reflète intégralement l'externalité qu'il cherche à corriger. Plusieurs raisons l'expliquent, notamment la difficulté de faire accepter un signal prix élevé aux consommateurs. De plus, dans le cas du changement climatique, il est impossible de déterminer le signal prix optimal avec précision car l'évaluation des dommages est un exercice très difficile, voire impossible à l'heure actuelle. Dans ces conditions, il est utile de mettre en place des politiques complémentaires au signal prix comme les subventions à la recherche. En outre, des grands programmes doivent être mis en place dans les domaines où les inventions sont encore éloignées du stade de la commercialisation et de la diffusion massive (pile à combustible et filière hydrogène, capture et séquestration du carbone, photovoltaïque, éventuellement voiture économe et propre). L'Etat a aussi un rôle à jouer en terme de coordination de l'effort de recherche, en particulier dans le domaine du bâtiment et de la biomasse.

Source : Direction des études économiques et environnementales du MEDD.

● Comme le résume Olivier Godard, directeur du CNRS¹, « si l'on veut que les ruptures technologiques soient au rendez-vous, il faut certes investir dans la recherche et le développement mais il faut tout autant que les incitations économiques données aux agents économiques permettent l'émergence d'abord de niches de débouchés, puis de débouchés plus larges à mesure que les coûts unitaires décroissent par effet d'apprentissage et d'échelle. **Loin d'opposer approche de type Kyoto et approche par la technologie, on voit bien que la**

¹ La faiblesse de la volonté collective face au changement climatique.

seconde a besoin de la première et ne pas être seulement une manœuvre dilatoire ».

b) La mise en œuvre du Protocole de Kyoto, notamment au sein de l'Union Européenne

● Les 39 pays industriels signataires du Protocole de Kyoto ont accepté, sur la période 2008-2012, une réduction de leurs émissions de 5,2 % en moyenne par rapport aux niveaux de 1990.

● Au sein de l'Union Européenne, la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté a mis en place un dispositif destiné à permettre à la Communauté et à ses Etats membres de réaliser leurs engagements respectifs au titre du protocole de Kyoto dans des conditions économiquement efficaces et performantes.

– Le marché du CO₂ a été mis en place le 1^{er} janvier 2005 et les **quotas d'émission ont été distribués à 12.000 sites industriels**, en fonction des besoins d'émission définis par chaque pays dans le cadre des plans nationaux d'allocation de quotas (PNAQ) approuvés par la Commission européenne.

En outre, **la directive 2004/101/CE du Parlement et du Conseil du 27 octobre 2004, qui modifie la directive 2003/87/CE précitée, établit un lien entre le système d'échange communautaire de quotas d'émission de gaz à effet de serre et les mécanismes de flexibilité mis en place par le protocole de Kyoto.** A cet effet, les dispositions de la directive autorisent et définissent les conditions dans lesquelles les détenteurs de certains crédits d'émission générés par les activités de projet prévues par l'article 6 (mise en oeuvre conjointe) et par l'article 12 (mécanisme de développement propre) du protocole de Kyoto pourront les utiliser dans le système communautaire pour satisfaire à leurs obligations d'émissions dans le cadre national.

La transposition en droit français de ces dispositions, par la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement favorise la mise en œuvre de mécanismes de développement propre dans les pays en voie de développement, ce qui encourage les efforts de recherche et d'innovation technologique des pays industrialisés et peut contribuer, à plus long terme, à convaincre les pays en voie de développement de participer, de manière plus active, au Protocole de Kyoto.

– Le premier bilan du système d'échanges de quotas à travers le PNAQ français montre que, sur la période d'essai 2005-2007, les allocations de quotas seront globalement peu contraignantes pour les entreprises concernées par rapport à leurs émissions réelles.

LE PLAN NATIONAL D'AFFECTATION DES QUOTAS POUR 2005-2007

Le plan a été élaboré en application de la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émissions de GES et les secteurs industriels et énergétiques concernés sont les suivants :

Activités de production d'énergie	Installation de combustion de plus de 20 MW	combustion agroalimentaire
		combustion chimie
		combustion externalisée
		chauffage urbain
		combustion énergie
		combustion industrie
		électricité
		transport de gaz
		combustion autres
		raffinage
cokerie		
Activités hors secteur de l'énergie	acier	
	ciment	
	chaux	
	verre	
	céramique	
	tuiles et briques	
	papier	

L'enveloppe globale de quotas à affecter a été évaluée en conciliant au mieux le maintien de la compétitivité économique et le respect des engagements internationaux de la France.

Une première évaluation des quotas à affecter s'est appuyée sur les prévisions d'émissions résultant de la combinaison des émissions passées, des perspectives de croissance des secteurs, des taux de progrès atteignables en matière de limitation des émissions. Ensuite a été appliqué, compte-tenu de la part des émissions couvertes par le système d'échanges dans les émissions totales de la France, un taux d'effort nécessaire pour que la France se conforme à l'objectif de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre prévu dans le cadre du protocole de Kyoto. Ce taux d'effort est fixé à 2,43 % et correspond à une réduction d'émission de 3,5 millions de tonnes de CO₂.

Le PNAQ français a été validé par la Commission européenne en décembre 2004, et adopté par le décret n° 2005-190 du 25 février 2005. Un arrêté ministériel du 25 février 2005 a fixé la liste des établissements auxquels des quotas sont alloués pour la période 2005-2007, ainsi que le montant des allocations.

Au mois d'août 2005, conformément à l'arrêté du 25 février 2005 modifié, **le montant total de quotas du PNAQ pour la première période d'échange a été fixé à 155,68 MteCO₂ par an**. Une réserve de 5,00 MteCO₂, incluse dans l'allocation globale, est prévue pour couvrir en fin de période les besoins de quotas des nouvelles installations et les extensions d'installations existantes. **Ainsi, la quantité totale annuelle de quotas affectée aux 1.111 établissements actuellement retenus est de 150,68 MteCO₂ par an répartis en 56,80 MteCO₂ pour l'industrie et 93,88 MteCO₂ pour la production d'énergie.**

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

● Il convient donc de tout mettre en œuvre pour promouvoir, au-delà de 2012 un protocole de Kyoto élargi et renforcé, qui actuellement ne couvre qu'un tiers des émissions mondiales par des engagements de réduction. Ainsi, la question des secteurs des transports et du bâtiment, émetteurs importants de GES sera sans doute abordée. Tels sont les enjeux majeurs qui seront débattus lors de la première conférence des parties du Protocole de Kyoto qui se tient à Montréal, fin novembre 2005.

*

*

*

La commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ecologie et développement durable » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, les groupes socialiste et communiste, républicain et citoyen votant contre.

ANNEXE -

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Le rapporteur pour avis tient à renouveler ses plus vifs remerciements à l'ensemble des personnalités qui ont bien voulu accepter de le rencontrer pour leur précieux concours.

I – Auditions organisées par le rapporteur spécial de la commission des finances

- M. Jean Marc Michel, directeur de la nature et des paysages ;
- M. Emmanuel Rebeillé Borgella, directeur général de l'administration ;
- M. Thierry Trouvé, directeur de la prévention des pollutions et des risques.

II – Auditions organisées par le rapporteur pour avis

- ADEME (Agence gouvernementale De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie)
 - M. Xavier Lefort, secrétaire général ;
 - M. François Moisan, directeur exécutif de la stratégie et de la recherche ;
- CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique)
 - M. Olivier Godard, directeur de recherche (Économie publique dans le champ de l'environnement) ;
- Cabinet ministériel
 - Mme Gwénaëlle Baudet, chef de cabinet, chargée des relations parlementaires ;
- MIES (Mission interministérielle de l'effet de serre)
 - M. Philippe Meunier, secrétaire général ;
 - M. Tristan Mocilnikar, ingénieur en chef des mines, conseiller expert dans l'économie des filières énergétiques ;
- Universités
 - M. Dominique Bourg, professeur des universités, directeur du centre de recherche de l'écologie industrielle et du développement durable.