

N° 100

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT
ET AMÉNAGEMENT DURABLES**

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, président ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagauche, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Placade, vice-présidents ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Michel Mercier, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 10) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : UNE PRIORITÉ À L'HEURE DE LA MISE EN ŒUVRE DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »	7
A. L'ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE	7
1. <i>Une volonté de « réconcilier » la nature et l'urbain dans une approche intégrée de la qualité des territoires</i>	7
2. <i>Une exigence de transversalité qui se décline dans l'organisation interne du ministère et des services déconcentrés</i>	8
B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR 2009 : LA TRADUCTION DES ENGAGEMENTS DU « GRENELLE »	9
1. <i>Le maintien et le développement de la biodiversité</i>	10
a) <i>Un effort budgétaire soutenu en faveur des espaces naturels protégés</i>	10
b) <i>Une stratégie renforcée et clarifiée dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement</i>	12
2. <i>La gestion intégrée de la ressource en eau</i>	14
3. <i>L'aménagement durable des territoires et de l'espace urbain</i>	15
II. L'AFFICHAGE PUBLICITAIRE EXTÉRIEUR : QUEL BILAN POUR UNE LOI BIENTÔT TRENTENAIRE ?	17
A. LA PUBLICITÉ, LES ENSEIGNES ET PRÉENSEIGNES : UN RÉGIME TRÈS ENCADRÉ	18
1. <i>Les objectifs de la loi de 1979 : une réglementation de « protection esthétique »</i>	18
2. <i>Les principes généraux</i>	18
a) <i>Une liberté d'expression et d'information encadrée par un régime de déclaration préalable</i>	18
b) <i>Un régime complexe d'interdictions et d'exceptions : un souci d'équilibre entre protection du paysage et développement économique</i>	19
c) <i>Un arsenal de sanctions entre les mains des maires et des préfets pour mettre fin aux infractions</i>	21
3. <i>Le cas des « entrées de ville »</i>	21
4. <i>La taxation locale sur la publicité extérieure : un système récemment unifié et clarifié</i>	22
B. UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF, MAIS UNE LOI DONT L'APPLICATION RESTE PERFECTIBLE	24
1. <i>Une prise de conscience générale : la maîtrise de la « pression publicitaire », un élément essentiel du cadre de vie</i>	24
2. <i>Des insuffisances qui nuisent à l'efficacité du dispositif : la nécessité d'une application plus rigoureuse de la loi</i>	25

a) Des carences en matière de police de l’affichage	25
(1) Un constat récurrent	25
(2) Un récent et bienvenu « rappel à la loi » : la nécessité de sensibiliser les maires et les représentants de l’Etat à ces enjeux	27
b) Les « préenseignes dérogatoires » : une forme de « pollution visuelle » qui reste délicate à maîtriser	28
3. <i>Quelles voies d’amélioration pour une meilleure maîtrise de la publicité extérieure ?</i>	29
a) Le remplacement du régime de déclaration préalable par un système d’autorisation préalable : un amendement qui suscite de fortes réserves	29
b) Quelques pistes de réflexion pour contribuer au débat	30
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	33

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement a placé l'impératif de développement durable au cœur de son action, en lançant des paris audacieux :

- d'une part, la création d'un « grand » ministère d'Etat vise à décloisonner les actions menées dans des domaines jusqu'alors bien souvent étrangers les uns aux autres, comme l'énergie, les transports, l'équipement, l'urbanisme, l'aménagement du territoire ou encore l'environnement ;

- d'autre part, l'organisation du « Grenelle de l'environnement » a suscité une formidable mobilisation des responsables politiques et de l'ensemble de la société civile, et a favorisé une prise de conscience très forte des enjeux, face à l'« urgence écologique ».

Les conclusions de cette large consultation vont se décliner au niveau législatif : un premier projet de loi de programme, dit « Grenelle I », adopté par l'Assemblée nationale à la quasi-unanimité le 21 octobre 2008, sera examiné par notre Haute Assemblée en janvier ; au moins deux autres textes suivront courant 2009, pour assurer la mise en œuvre « opérationnelle » des orientations et engagements ayant résulté de ces travaux.

Dans ce contexte, et pour répondre aux défis que notre pays doit relever pour atteindre les ambitions ainsi fixées, la **protection de l'environnement** constitue une **priorité budgétaire pour 2009**.

Conformément au champ de l'avis budgétaire qu'il rend depuis plusieurs années au nom de la commission des affaires culturelles, votre rapporteur a ciblé son analyse sur les crédits correspondant à la politique de la nature et des paysages. Ceux-ci sont regroupés, dans le projet de loi de finances pour 2009, avec les moyens relatifs à l'aménagement de l'espace urbain, au sein du **programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité »**, dont le libellé et la logique transversale traduisent **l'exigence de qualité des territoires et du cadre de vie**.

Ce programme constitue l'un des neuf programmes de la Mission « Ecologie, développement et aménagement durables », dont le poids financier global représente 10,25 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10,07 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) pour 2009.

Cependant, au-delà de l'analyse budgétaire, votre rapporteur a souhaité, à l'occasion de la présentation de ce rapport, apporter un éclairage plus thématique, comme il l'a fait il y deux ans, par exemple, sur les éoliennes.

Son attention s'est portée, cette année, sur un autre sujet fortement lié à la problématique des paysages : **l'affichage publicitaire extérieur**.

Alors que la **loi régissant la publicité, les enseignes et préenseignes¹ aura bientôt trente ans**, votre rapporteur a entendu des représentants des professionnels du secteur, des associations de défense du paysage, et du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement des territoires (MEEDDAT), en vue d'établir un **bilan de sa mise en œuvre**.

C'est un sujet auquel votre rapporteur attache le plus grand intérêt depuis de nombreuses années, et notamment à la suite du rapport sur les entrées de ville qu'il a établi en 1994.

L'affichage publicitaire extérieur s'inscrit, en outre, dans une actualité renouvelée, qui a été marquée, ces derniers mois, par la volonté des pouvoirs publics, exprimée par la voix de la secrétaire d'état en charge de l'écologie, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, d'adapter les textes en vigueur à l'évolution du temps.

Alors que le paysage a été, au regret de votre rapporteur, l'un des grands absents du « Grenelle », il faut se réjouir de son « retour » dans le débat public : c'est en effet une composante essentielle de la qualité du cadre de vie et donc du développement et de l'aménagement durables. Le présent rapport apporte une contribution à la réflexion ainsi engagée.

¹ Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

I. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : UNE PRIORITÉ À L'HEURE DE LA MISE EN ŒUVRE DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »

Les changements intervenus dans l'architecture budgétaire de la Mission « Ecologie, développement et aménagement durables » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 conduisent votre rapporteur à cibler son analyse des crédits sur le **programme 113**, qui correspond au champ de l'avis budgétaire qu'il rend au nom de la commission des affaires culturelles.

Ce programme regroupe les moyens consacrés par l'Etat en faveur de l'aménagement équilibré et durable des territoires, de la gestion intégrée de la ressource en eau et des ressources minérales, et enfin de la protection et de la restauration du vivant sauvage.

A. L'ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

1. Une volonté de « réconcilier » la nature et l'urbain dans une approche intégrée de la qualité des territoires

De nouveaux changements dans la maquette budgétaire de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » ont affecté, cette année encore, les crédits dédiés à la politique de la nature et des paysages. Ces crédits étaient regroupés, l'an dernier, au sein du programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques », décliné en quatre actions :

- l'action 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » ;
- l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité », qui réunit les crédits destinés à la politique de la nature (espaces naturels protégés notamment) et à la politique de l'eau ;
- l'action 8 « Soutien au programme » ;
- enfin, l'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ».

• Alors que le programme 181 est désormais recentré sur la prévention des risques, le **programme 113**, précédemment intitulé « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », voit son **champ élargi**, par la fusion, totale ou partielle, d'autres programmes ou actions :

- l'intégralité de l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » du programme 181, ainsi, que, pour partie, l'action 1 du même programme, pour ce qui concerne la pollution de l'eau et l'entretien des cours d'eau domaniaux ;
- une partie de l'action 1 « Politique de l'énergie et des matières premières » du programme 174 « Energie et matières premières », pour ce qui concerne la protection de la ressource minière non énergétique ;

- une partie de l'action 3 « Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral » du programme 226 « Transports terrestres et maritimes », pour ce qui concerne l'aménagement du littoral.

• Ce programme s'articule désormais autour des politiques d'aménagement et de protection de l'environnement, dans une logique de développement durable. Il se décline en trois actions :

- l'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites - planification », précédemment libellée « Urbanisme, planification et aménagement » ;

- l'action 2 « Appui technique », regroupant les deux précédentes actions « Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers » et « Appui technique aux autres ministères » ;

- l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité ».

• Cette nouvelle architecture budgétaire répond au souci de restaurer un équilibre et une cohérence entre la politique de la nature et l'extension urbaine, en veillant à une **intégration accrue de la préservation des ressources et milieux naturels dans les politiques d'aménagement**.

Cela est clairement souligné dans le « bleu » budgétaire : ainsi, ce programme unique « *traduit la volonté de l'Etat de mettre au premier rang de ses priorités la préservation des ressources naturelles et l'aménagement concerté des espaces dans le cadre d'un développement équilibré et durable des territoires* ». Ces espaces sont abordés dans leur diversité : urbains, périurbains, ruraux, forestiers, littoraux et marins...

Ce faisant, le Gouvernement s'attache à prendre en compte **l'exigence de transversalité et de décloisonnement** des politiques et la nécessité de mener des approches intégrées, tel que cela ressort des conclusions du « Grenelle de l'environnement ». La montée en puissance de « villes durables », économes en espaces et répondant aux besoins en logements apporte un exemple de ces objectifs transversaux.

Votre rapporteur se félicite, par ailleurs, de l'émergence de la notion de « paysages » dans l'intitulé du programme. Il avait regretté, l'an passé, que la dimension « paysages » soit restée quelque peu à l'écart du « Grenelle ». Or, la qualité et la diversité des paysages constituent une « ressource commune » à préserver et un élément essentiel du cadre de vie.

2. Une exigence de transversalité qui se décline dans l'organisation interne du ministère et des services déconcentrés

En parallèle, la réorganisation interne du nouveau Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) prolonge ce souci de simplification et de transversalité.

Cette réforme, engagée dans cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et dans la continuité du « Grenelle de

l'environnement » vise à créer des **synergies** permettant au MEEDDAT de mieux répondre aux enjeux du développement durable.

L'organisation du ministère est resserrée autour de :

- deux structures transversales : le **secrétariat général**, qui regroupe les fonctions « support » du ministère, et le **commissariat général au développement durable**, qui s'assure de la prise en compte des principes du développement durable au MEEDDAT et dans les autres ministères ;

- **cinq directions générales**, correspondant aux enjeux les plus prioritaires du développement durable : la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ; la direction générale de l'aviation civile ; la direction générale de l'énergie et du climat ; la direction générale de la prévention des risques ; et, enfin, celle qui concerne le champ de ce rapport, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, regroupant d'anciennes directions du ministère de l'équipement et de celui de l'environnement.

Ce nouvel organigramme se substitue aux 35 anciennes directions d'administration centrale.

En parallèle, il est prévu, dans le cadre de la RGPP, une **réorganisation des services déconcentrés**, afin de garantir la cohérence et l'approche transversale des politiques du ministère au niveau territorial : un nouvel échelon régional unifié - les directions régionales à l'environnement, à l'aménagement et au logement (DREAL) - devrait ainsi reprendre les missions actuellement assumées par les directions régionales de l'équipement (DRE), les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS POUR 2009 : LA TRADUCTION DES ENGAGEMENTS DU « GRENELLE »

Hors dépenses de personnel, les crédits du programme 113 sont, à périmètre constant, en augmentation de **11 %** en autorisations d'engagement (AE) et **9 %** en crédits de paiement (CP) par rapport à 2008.

Ils s'établissent à **341,12 millions d'euros en AE** et **333,34 millions d'euros en CP**, ce qui représente environ **3,3 %** de l'ensemble des dotations de la mission. Cependant, 815,88 millions d'euros de dépenses de personnel (correspondant à un plafond d'emplois de 16 065 ETPT) sont inscrits par ailleurs, au titre de ce programme, sur le programme « support » de la mission (programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire »).

Cet **effort significatif** témoigne de la priorité accordée à ce programme, conformément aux engagements pris dans le cadre du « Grenelle de l'environnement ».

Votre rapporteur relève que cet effort est appelé à se poursuivre dans les trois ans à venir : en effet, le projet annuel de performance fait apparaître, pour la première fois, une projection pluriannuelle des plafonds de dotations par mission et de leur répartition par programme, pour les années 2009 à 2011. Cette évolution est retracée dans le tableau suivant.

L'ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS SUR LA PÉRIODE 2009-2011
(en millions d'euros)

	PLF 2009		2010		2011		Évol. 2009/2011 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mission Écologie développement et aménagement durables	10 249,2	10 068,5	10 247,5	10 196,5	9 386,4	9 338,8	-8,4	-7,2
Programme 113 : Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	341,1	333,8	355,5	348,1	385,0	376,2	+12,8	+12,8

Source : *Projet annuel de performances de la Mission « Écologie, développement et aménagement durables », annexé au projet de loi de finances pour 2009*

1. Le maintien et le développement de la biodiversité

a) Un effort budgétaire soutenu en faveur des espaces naturels protégés

Après deux augmentations successives de 30 % en 2007 et 2008, les crédits consacrés à la biodiversité progressent de **20 %** en autorisations d'engagement (AE) et de **17 %** en crédits de paiement (CP) pour 2009, s'établissant ainsi, hors programme « Interventions territoriales de l'Etat », à 215 millions d'euros en AE et 207 millions d'euros en CP.

Le tableau suivant retrace l'évolution et la répartition des dotations des principaux opérateurs :

ÉVOLUTION DES DOTATIONS ALLOUÉES AUX ESPACES PROTÉGÉS
(en millions d'euros)

	LFI 2008		PLF 2009		Évol. (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Parcs nationaux	58,5	63,7	65,3	66,0	+ 11,6	+ 3,6
Agence des aires marines protégées	10,6	8,6	14,7	15,4	+ 38,7	+ 79,1
Réserves naturelles nationales	17,3	17,3	19,5	19,5	+ 12,7	+ 12,7
Parcs naturels régionaux	8,4	8,1	8,5	8,9	+ 1,2	+ 9,9

Source : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

Cette **progression des dotations** de quelques uns des principaux opérateurs permettra d'**accompagner les projets, actuellement à l'étude, de création de nouveaux parcs et réserves**, dans le cadre des objectifs fixés dans le cadre du « Grenelle » (voir ci-après).

- Votre rapporteur note la progression significative, cette année encore, des moyens de l'Agence des aires marines protégées instituée par la loi du 14 avril 2006¹, dont les dotations avaient déjà augmenté de près de 80 % en 2008 pour accompagner sa mise en place et sa montée en puissance. En effet, après la création du premier parc naturel marin, en mer d'Iroise, par décret du 28 septembre 2007, quatre projets sont actuellement à l'étude : sur la Côte Vermeille, à Mayotte, dans les estuaires de la Somme, de l'Authie et de la Canche, et enfin l'estuaire de la Gironde et des pertuis charentais.

- S'agissant des **parcs naturels régionaux**, qui constituent un outil contractuel et souple de développement durable, fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine naturel, votre rapporteur souligne que neuf projets de création sont à l'étude². En outre, une majorité de parcs (30 sur 45) sont engagés dans une procédure de **révision de leur charte**, qui traduit le projet sur lequel les partenaires s'engagent, pour une durée maximale de 12 ans ; cinq classements arriveront à échéance en 2009 après avoir fait l'objet d'une prolongation ; cette phase de révision s'échelonne jusqu'en 2011.

A cet égard, votre rapporteur rappelle que le Parlement a adopté, il y a près d'un an, une loi³ visant à remédier aux difficultés constatées dans la gestion du **parc naturel régional de Camargue**, en raison d'un cadre

¹ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

² Ardennes, Pyrénées Ariégeoises, Baronnies, Pré-Alpes-d'Azur, Golfe du Morbihan, Marais Poitevin, Mont Ventoux, Picardie Maritime, Brie et Deux-Morins.

³ Loi n° 2007-1773 du 17 décembre 2007 relative au parc naturel régional de Camargue.

juridique incertain. Il avait d'ailleurs pu mesurer la complexité de la situation et les tensions entre les différents partenaires, en y effectuant un déplacement en septembre 2007. Cette loi a prolongé de trois ans la durée de classement, c'est à dire jusqu'au 18 février 2011. Elle a également permis de stabiliser la situation juridique du **syndicat mixte** « ouvert » créé pour gérer ce parc. Cette structure spécifique vise notamment à prendre en compte le rôle historique de la Fondation des propriétaires fonciers dans la gestion du parc.

Votre rapporteur interrogera le ministre pour **savoir si ces dispositions ont permis d'apaiser la situation et de dégager des solutions pérennes**. Il souhaite également savoir où en est la procédure de révision de la charte du PNR de Camargue, qui avait été interrompue.

- Il relève, enfin, que l'article 31 du projet de loi de finances pour 2009 reconduit l'affectation au **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** du produit du droit de francisation et de navigation des bateaux, dans la mesure où « *les objectifs fixés en matière d'intervention foncière et de réalisation des travaux* » ont été atteints. La loi de finances initiale pour 2007 a affecté au Conservatoire du littoral l'intégralité de cette recette, dont le montant devrait s'établir à **37 millions d'euros** en 2009.

b) Une stratégie renforcée et clarifiée dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Cet effort budgétaire s'inscrit dans le cadre d'une stratégie clarifiée et consolidée par les orientations prises dans le cadre du « Grenelle ».

Le projet de loi de finances pour 2009 traduit la mise en œuvre des principaux engagements issus de cette concertation :

- **Le renforcement de la connaissance de la biodiversité** : 2,93 millions d'euros (en AE et CP) sont inscrits à ce titre dans le projet de budget pour 2009, dont 1,73 million d'euros dédiés à la mise en œuvre des engagements n^{os} 79 et 177 du Grenelle.

- Le premier (n^o 79) prévoit la **création d'un observatoire de la biodiversité** et d'une fondation française de coopération pour la recherche sur la biodiversité, mise en place en février 2008. Il vise également à achever l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) sur terre et en mer d'ici à 2010.

L'observatoire de la biodiversité doit notamment permettre de produire des connaissances opérationnelles sur la biodiversité, afin de les mettre à disposition des citoyens ainsi que des gestionnaires et décideurs, pour l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques.

Il est prévu, pour 2009, de consacrer **800 000 euros** à la mise en place des outils informatiques et la réalisation des études nécessaires pour répondre à cet engagement.

- Le second (n^o 177) comprend une série de **mesures en faveur de la gestion de la biodiversité terrestre et marine dans les départements et**

collectivités d'outre-mer, dont notamment : le renforcement des moyens (en investissements et humains) des réserves naturelles d'outre-mer existantes et en projet ; la mise en place d'une structure de coordination dédiée aux réserves naturelles outre-mer, chargée notamment de développer un programme spécifique en matière de formation initiale et continue ; le développement, sur cinq ans, d'un programme d'inventaire des ressources marines biologiques des eaux d'outre-mer (en ciblant trois milieux prioritaires : les récifs coralliens, les mers australes et les grands fonds) ; le renforcement des actions en faveur des récifs coralliens et de leurs écosystèmes.

Pour 2009, 930 000 euros sont ainsi destinés aux études nécessaires à l'élaboration de plans d'action locaux pour la biodiversité outre-mer.

• **La mise en place d'une trame verte et bleue : 1,33 million d'euros** sont prévus à ce titre pour 2009.

Cet **engagement n° 73** du Grenelle de l'environnement est repris à l'**article 21** du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, en cours d'examen par le Parlement.

La trame verte - de même que la trame bleue, son équivalent pour les eaux de surface et leurs écosystèmes - est un réseau qui vise à assurer une « continuité écologique » sur l'ensemble du territoire pour permettre notamment aux espèces de circuler, par exemple via des corridors reliant les grands ensembles naturels. Elle doit constituer l'**infrastructure écologique** du territoire sur laquelle doit se bâtir un aménagement durable.

Le projet de loi de programme précité prévoit actuellement que celle-ci « sera élaborée d'ici à 2012 et pilotée dans chaque région en association avec les collectivités territoriales et en concertation avec les acteurs de terrain dans un cadre cohérent garanti par l'Etat. » En outre, « à l'issue d'un audit général qui aboutira en 2009 », seront précisées « les modalités de prise en compte de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme et les schémas d'infrastructures, ainsi que les conditions de sa prise en compte par la fiscalité locale et par la dotation globale de fonctionnement ».

Les crédits mobilisés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 doivent concourir à la construction d'un **cadre de référence national** (cartographie des grands ensembles écologiques, méthodes d'élaboration...), garant de la cohérence de la démarche au niveau national, et à la mise en place de mesures incitatives pour la mobilisation des espaces nécessaires.

• **Le renforcement des plans d'actions en faveur de la préservation des espèces animales et végétales : 4,04 millions d'euros** (en AE et en CP) sont prévus pour 2009, notamment en vue de poursuivre la mise en œuvre pluriannuelle des plans de restauration des espèces et des actions relatives aux grands prédateurs.

Ces crédits sont également dédiés à la mise en œuvre, pour partie, de l'engagement n° 74 du Grenelle de l'environnement, qui prévoit l'élaboration

d'une **stratégie nationale de création d'espaces protégés en vue d'atteindre l'objectif de 2 % du territoire national fortement protégé d'ici 10 ans** (contre 1,2 % à l'heure actuelle).

2,54 millions d'euros sont ainsi prévus pour doter, dans les 5 ans, les 131 espèces de faune et de flore les plus menacées de France d'un programme de suivi et d'information, voire, si nécessaire, d'un plan de conservation et de restauration.

En outre, la mise en œuvre de cette stratégie se traduira par :

- une **augmentation du rythme de création des réserves naturelles nationales**, avec un objectif de doublement du rythme actuel, soit **en moyenne huit réserves nationales créées chaque année** ;

- la **création de trois nouveaux parcs nationaux** (méditerranéen, zones humides, feuillus de plaine) et l'extension des territoires classés des parcs nationaux de la Guadeloupe et de Port-Cros.

Votre rapporteur salue les fortes ambitions ainsi affichées par le Gouvernement en faveur de la protection de la biodiversité. Il souligne néanmoins combien ces objectifs, notamment en matière d'extension du réseau des espaces protégés, devra être effectivement **accompagné par des moyens financiers, mais également humains, nécessaires au bon fonctionnement de ces espaces naturels protégés**. En effet, il avait déploré l'an passé que 25 % des réserves naturelles disposent de moins d'un équivalent temps plein (ETP) pour fonctionner.

A cet égard, il se félicite que, dans une **communication relative à la préservation de la biodiversité en France et la protection des espaces naturels** présentée lors du Conseil des ministres du **5 novembre 2008**, la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie ait confirmé l'engagement du Gouvernement en faveur de cet « *enjeu majeur* » non seulement dans une préoccupation écologique, mais aussi pour le rôle essentiel qu'il joue dans l'économie de nos territoires, en matière de tourisme, d'agriculture, de forêt, et de qualité de l'eau notamment : ainsi, « *dans un contexte budgétaire contraint, le budget destiné à financer ces actions prioritaires en faveur de la biodiversité, sera en augmentation chaque année de 25 % sur la période de 2009-2011, soit 132 millions d'euros supplémentaires entre 2009 et 2011* ».

2. La gestion intégrée de la ressource en eau

Les crédits destinés à assurer, notamment, le « bon état » écologique des milieux aquatiques, s'établissent, pour 2009, à **47 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **48 millions d'euros en crédits de paiement**. Le regroupement de ces crédits avec ceux destinés à la politique de la nature au sein d'une même action ne facilite pas, toutefois, la lisibilité du « bleu budgétaire ».

A cet effort de l'Etat vient s'ajouter celui de l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques), établissement public créé en 2007 et doté d'un budget de 108 millions d'euros, financé par prélèvement sur le budget des agences de l'eau.

Les priorités pour 2009 sont les suivantes :

- **L'activité des services de police de l'eau** (suivi des pollutions, surveillance de la mise aux normes des stations d'épuration, protection des aires d'alimentation de captages, etc.) : 7,2 millions d'euros y sont consacrés.

- **Des actions d'adaptation aux changements climatiques** : en application du « Grenelle », il est prévu de tester des solutions permettant de revenir à un équilibre entre offre et besoin en matière de prélèvement en eau (expérimentation de dispositifs de réalimentation des nappes, de stockage d'eau et de recyclage des eaux usées non traitées...), à la suite de l'expérimentation lancée en 2006 sur 10 bassins versants pilotes ; près de 4 millions d'euros y sont consacrés pour 2009.

- **La mesure du bon état des eaux et la lutte contre la pollution** : 10,9 millions d'euros en CP et 12 millions d'euros en AE y sont consacrés.

Dans ce cadre, **2,5 millions d'euros** sont prévus pour 2009 pour la mise en œuvre du « **plan PCB** » (polychlorobiphényles) prévu dans le cadre de l'**engagement n° 104** du Grenelle de l'environnement et présenté en février 2008. L'objectif est d'établir une photographie de la situation du vivant aquatique par la mise en place d'un réseau de 300 points de prélèvement. Le coût total pour l'Etat, sur trois ans, est de 7,5 millions d'euros. Une autre moitié est financée par l'ONEMA et les agences de l'eau.

- **La mise en œuvre de la directive européenne « stratégie marine »** du 12 décembre 2007 : 2,5 millions d'euros sont prévus afin notamment de réaliser des études sur l'état des eaux marines et littorales.

- **La gestion des cours d'eau domaniaux** : 2,6 millions d'euros sont inscrits à ce titre (hors Plan Loire) ; s'y ajoutent 3,3 millions d'euros, en crédits d'investissement, pour dépenses de restauration avant décentralisation.

- **La gouvernance** : est notamment prévue la mise en conformité des SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux) avec la loi sur l'eau d'ici fin 2011, ainsi que leur mise en compatibilité avec les SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) avant fin 2012.

3. L'aménagement durable des territoires et de l'espace urbain

Les dotations inscrites à l'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites - planification » s'établissent, hors fonds de concours, à 79,98 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 77,68 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour 2009, contre respectivement 68,60 et 69,10 millions d'euros en 2008, soit une progression de 16,5 % en AE et de 12,4 % en CP.

Cependant, les moyens consacrés à cette action sont avant tout humains : ces emplois, essentiellement dans les services déconcentrés, sont inscrits sur le programme « support » de la mission. En application du « Grenelle », ces effectifs devraient se redéployer vers les missions du ministère dans le domaine du développement et de l'aménagement durables.

L'action rend compte de l'activité de ces services pour l'observation des territoires, la conduite d'études ou réflexions stratégiques ou encore **l'appui aux collectivités territoriales**, par exemple en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle regroupe également les crédits relatifs aux 54 agences d'urbanisme, aux réseaux professionnels, aux architectes-conseils et paysagistes-conseils mandatés.

Enfin, une priorité pour 2009 concerne l'accompagnement des **grandes opérations d'urbanisme** en cours, dans le cadre de la réflexion engagée par le Gouvernement sur le développement de la « région capitale » et d'aires métropolitaines en région. Ainsi, **21,4 millions d'euros** sont consacrés à la réalisation d'opérations d'intérêt national (OIN) en région parisienne (villes nouvelles de Marne la Vallée et Melun-Sénart, Plaine de France, Seine Amont, Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-Saint Quentin en Yvelines) et en province (Euroméditerranée-Marseille, Saint-Etienne, Nice-Plaine du Var). Les subventions destinées aux établissements publics d'aménagement (EPA) sont incluses, pour la plupart, dans les contrats de projet 2007-2013 et contractualisées avec les collectivités locales concernées.

II. L’AFFICHAGE PUBLICITAIRE EXTÉRIEUR : QUEL BILAN POUR UNE LOI BIENTÔT TRENTENAIRE ?

Près de trente ans après l’adoption de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes¹, modifiée en 1985 puis en 1995, votre rapporteur a souhaité établir, à l’occasion de ce rapport, un bilan de sa mise en œuvre.

Ce thème est **au cœur de la problématique des paysages**.

Il rejoint celui de la requalification des « entrées de ville », en faveur duquel votre rapporteur œuvre depuis de nombreuses années, à la suite du rapport qu’il a établi en 1994 à la demande du Gouvernement et de l’amendement adopté dans le cadre de la « loi Barnier »² du 2 février 1995.

Si ces textes ont permis de réaliser des **avancées significatives**, la question de la « dénaturation » et de la banalisation des paysages, notamment en zone périurbaine, reste encore un sujet d’actualité. Des initiatives récentes de certaines municipalités, visant à rendre plus restrictive la réglementation applicable en matière d’affichage, traduisent ce souci de lutter contre une « pression » publicitaire perçue comme une nuisance par nombre de nos concitoyens. Par ailleurs, les secrétaires d’Etat chargés de l’environnement et de l’aménagement du territoire ont réaffirmé, dans une lettre adressée aux préfets le 23 juin 2008, que « *la maîtrise de la publicité et des enseignes constitue un élément essentiel du cadre de vie* ».

Les enjeux sont cependant complexes puisqu’ils **conjugent esthétique des paysages et développement commercial et économique**.

En effet, le « marché » de la publicité extérieure représente un chiffre d’affaire global évalué à 1,1 milliard d’euros selon les représentants de l’Union de la publicité extérieure (UPE), soit **11 % du marché des « grands médias »**. Dans le contexte actuel de réduction de la publicité à la télévision, dans la presse et à la radio, la publicité extérieure apparaît de plus en plus, aux côtés d’internet, comme un « média d’avenir ».

C’est pourquoi votre rapporteur a souhaité avoir un éclairage équilibré sur le bilan de l’application de ces dispositions, en entendant à la fois des représentants des professionnels de l’affichage et des associations de défense du paysage.

Il ressort de ces auditions que **cette loi reste perçue comme utile et globalement efficace, même si ses conditions d’application sont perfectibles** sur plusieurs points. Veiller à une bonne application des textes existants apparaît donc comme un préalable nécessaire, avant d’envisager d’éventuels ajustements plus ponctuels de la loi.

¹ Cette loi est désormais intégrée, notamment, au sein du Titre VIII « Protection du cadre de vie » du Livre V « Prévention des pollutions, des risques et des nuisances » du code de l’environnement (articles L. 581-1 à L. 581-45).

² Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement.

A. LA PUBLICITÉ, LES ENSEIGNES ET PRÉENSEIGNES : UN RÉGIME TRÈS ENCADRÉ

1. Les objectifs de la loi de 1979 : une réglementation de « protection esthétique »

C'est par ces termes que le rapporteur du projet de loi, le sénateur Jacques Carat, présente en 1978 l'économie générale du texte qui deviendra la loi du 29 décembre 1979. Il est d'ailleurs intéressant de noter que c'est notre commission des affaires culturelles qui en avait été saisie au fond, la commission des affaires économiques s'en étant saisie pour avis.

Il était alors apparu nécessaire de « *réglementer la publicité extérieure et les enseignes en vue de la protection architecturale, des paysages et plus généralement du cadre de vie* ». Comme le soulignait alors le rapporteur : « *Nous n'en sommes pas au pire, mais le pire n'est pas loin. La dernière décennie s'est comme vouée à la réclame. Ouvrons les yeux. Le paysage se néglige.* »

Ce texte, dont l'élaboration a été précédé par un long travail de concertation, engagé dès 1971, s'est substitué à la loi du 12 avril 1943, présentée comme « *désuète, inappropriée et en pratique constamment violée* »¹. Il se veut alors distinct, dans son objet, du décret du 11 février 1976, qui règlemente, sous l'angle de la sécurité routière, la publicité et les enseignes installées le long des routes.

Enfin, votre rapporteur rappelle que la lutte contre les abus de l'affichage publicitaire est ancienne dans notre pays : une première loi a été votée au début du 20^e siècle, à l'initiative de M. Charles Beauquier, député du Doubs ; en 1924, une autre loi, votée à l'initiative de M. Jean Boivin Champeaux, sénateur du Calvados, a interdit les « panneaux réclame » dans les stations thermales et touristiques.

2. Les principes généraux

a) Une liberté d'expression et d'information encadrée par un régime de déclaration préalable

La loi du 29 décembre 1979 a reconnu, dans son article 1^{er}, le droit pour chacun « *d'exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes* ».

Ces différentes notions sont ainsi définies :

« *- constitue une publicité, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image destinée à informer le public*

¹ *Rapport sur le projet de loi réglementant la publicité extérieure et les enseignes, présenté par M. Jacques Carat, au nom de la commission des affaires culturelles, Sénat, n° 448 (1977-1978).*

ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilés à des publicités ;

- constitue une enseigne toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ;

- constitue une préenseigne toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée. »

Depuis la loi du 2 février 1995, « l'installation, le remplacement ou la modification des dispositifs ou matériels qui supportent de la publicité » sont soumis à un système de **déclaration préalable** auprès du maire et du préfet (article 581-6 du code de l'environnement).

b) Un régime complexe d'interdictions et d'exceptions : un souci d'équilibre entre protection du paysage et développement économique

La loi définit une série d'exceptions au principe de « liberté d'affichage », afin de limiter l'impact de l'affichage publicitaire sur la qualité des paysages et du cadre de vie. Des « exceptions à l'exception » sont également prévues, afin de laisser aux communes la possibilité d'aménager ces règles, d'une façon plus ou moins restrictive.

• **D'une façon générale, toute publicité est interdite :**

- sur les immeubles classés au titre des monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire ;

- sur les monuments naturels et dans les sites classés ;

- dans les parcs nationaux et les réserves naturelles ;

- sur les arbres.

Le maire ou, à défaut, le préfet, sur demande ou après avis du conseil municipal et après avis de la commission départementale compétente en matière de sites, peut en outre interdire par arrêté toute publicité sur des immeubles « *présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque* ».

Cependant, votre rapporteur rappelle que la loi de finances initiale pour 2007 a instauré une **dérogation à l'interdiction de publicité sur les monuments historiques** : l'article L.621-29-8 du code du patrimoine autorise, lors de travaux nécessitant la pose d'échafaudages, qu'une partie des surfaces des bâches puisse être dédiée à la publicité. Cela constitue une ressource supplémentaire pour aider au financement de ces travaux : la publicité apposée sur la façade sud du Grand Palais a ainsi « rapporté » près de 350 000 euros.

• **En dehors des agglomérations**, le principe général est que **toute publicité est interdite**, à l'exception, toutefois, des « zones de publicité autorisée » (ZPA).

• **A l'intérieur des agglomérations**, en revanche, la **publicité est admise**, sous réserve du respect de certaines prescriptions, notamment en matière d'emplacement, de surface, de hauteur ou encore d'entretien.

La loi prévoit néanmoins des **exceptions** à ce principe général, puisque toute publicité est interdite :

- dans les zones de protection autour des sites ou monuments historiques classés et des sites inscrits à l'inventaire ;

- à moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité des immeubles classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire ou « présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque » ;

- dans les secteurs sauvegardés et zones de protection du patrimoine architectural et urbain ;

- dans les parcs naturels régionaux.

Il peut être dérogé à cette interdiction, toutefois, par l'institution de « **zones de publicité restreinte** » (ZPR) notamment, dans lesquelles les prescriptions sont plus restrictives.

En outre, il peut y être dérogé, **à titre exceptionnel**, par l'institution d'une « **zone de publicité élargie** » (ZPE), « *lorsque la publicité est un élément déterminant de l'animation des lieux considérés* ».

• S'agissant des trois types de **zones dérogatoires** - zones de publicité autorisée, restreinte ou élargie -, leur délimitation et les prescriptions qui s'y appliquent sont établies à la demande du conseil municipal.

Le projet de réglementation spéciale est préparé par un **groupe de travail présidé par le maire**. Il comprend en nombre égal :

- des membres du conseil municipal voire un représentant de l'échelon intercommunal compétent en matière d'urbanisme ;

- des représentants des services de l'Etat.

Par ailleurs, peuvent être associés, avec voix consultative : des représentants des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture, des associations locales d'usagers et des professions « directement intéressées ».

Le projet ainsi élaboré est transmis pour avis à la commission départementale des sites. Cet avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de deux mois.

• Votre rapporteur ajoute que la **jurisprudence** a cherché à traduire, par ailleurs, cette **approche équilibrée entre protection du cadre de vie** d'une part, et **liberté d'expression ou liberté du commerce** d'autre part.

Ainsi, un règlement local de publicité ne peut édicter une interdiction générale et absolue de la publicité, ni introduire de dispositions conduisant à favoriser certains opérateurs économiques.

c) Un arsenal de sanctions entre les mains des maires et des préfets pour mettre fin aux infractions

Afin de remédier aux infractions à ces dispositions, le maire - agissant alors au nom de l'Etat - et le préfet disposent depuis 1979 de tout un arsenal de sanctions administratives¹ et pénales², dont la mise en œuvre est fondée sur l'établissement d'un procès-verbal.

• **Les sanctions administratives**

Est d'abord puni d'une amende - dont le montant est de 750 euros - le fait d'installer un dispositif sans déclaration préalable ou d'une façon non conforme à cette déclaration. Cette amende est recouvrée au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle le manquement a été constaté.

Le maire et le préfet peuvent adresser une mise en demeure puis ordonner, par arrêté, la **suppression - c'est-à-dire le « décrochage » - ou la mise en conformité**, dans les quinze jours, des publicités, enseignes ou préenseignes irrégulières. En cas d'inexécution, l'afficheur est redevable, passé ce délai, d'une **astreinte**, dont le montant est fixé à **92,57 euros par jour et par infraction**, ce qui constitue un niveau très dissuasif selon les professionnels, mais encore insuffisant selon certaines associations de défense du paysage... Notons que le maire et le préfet disposent également d'un pouvoir d'**exécution d'office**, néanmoins subordonnée, si la publicité a été apposée dans ou sur une propriété privée, à la demande du propriétaire ou à son information préalable.

• **Les sanctions pénales**

Ces sanctions administratives sont complétées par un régime de sanctions pénales que le juge peut ordonner afin de supprimer ou de mettre en conformité les publicités, enseignes et préenseignes en infraction.

Le montant de l'amende, pour le fait d'apposer, de faire apposer ou de maintenir après mise en demeure un dispositif irrégulier, est alors, pour chaque infraction, de 3 750 euros. L'article L. 581-41 prévoit que les amendes ainsi prononcées sont affectées d'une majoration de 50 % perçue au bénéfice du département et dont « *le produit constitue l'une des ressources du département pour mettre en œuvre la politique des espaces naturels sensibles* ». L'autorité judiciaire peut également ordonner, sous astreinte, la suppression ou la mise en conformité d'un affichage en infraction.

3. Le cas des « entrées de ville »

En juin 1994, votre rapporteur s'est vu confier, par les ministres en charge de l'environnement, de l'équipement, des transports et du tourisme, une **mission de réflexion sur les « entrées de ville »**.

¹ Articles L. 581-26 à L. 581-33 du code de l'environnement.

² Articles L. 581-34 à L. 581-44 du code de l'environnement.

Le constat était alors celui d'une « vitrine dégradée » : des espaces mal définis et au développement désordonné, transformés en véritables couloirs de chalandises, oublieux de leur dimension culturelle : or, « historiquement, « entrer en ville » relevait d'un parcours qui menait de la campagne au cœur de la cité. Il se voulait initiatique et représentatif des « splendeurs » de la ville. »

Ce constat a été largement partagé par notre Président Gérard Larcher, dans le rapport d'information sur la gestion des espaces périurbains qu'il avait présenté en 1998 au nom de la commission des affaires économiques du Sénat¹.

Votre rapporteur avait formulé un certain nombre de propositions visant à « reconquérir » ces espaces périurbains et à y « redonner le goût de l'urbanisme ».

L'une d'elles s'est traduite par l'adoption de l'**article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme**, lors du vote de la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement.

Cette disposition prévoit notamment, sous réserve de quelques exceptions, qu'« en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations (...) et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. »

4. La taxation locale sur la publicité extérieure : un système récemment unifié et clarifié

A l'initiative de la commission des finances du Sénat, le régime des taxes locales sur la publicité a été une première fois modifié dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007 (article 73). Une nouvelle refonte a été engagée par l'**article 171 de la loi de modernisation de l'économie (LME)**², introduit à l'initiative de la commission spéciale du Sénat présidée par M. Gérard Larcher et notamment de son co-rapporteur Philippe Marini.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2009, une **taxe unique**, dénommée **taxe locale sur la publicité extérieure**, se substitue aux trois taxes actuelles :

- la taxe sur les affiches (TSA)³, instaurée en 1950 ; elle est redevable par les « annonceurs » (c'est-à-dire ceux dans l'intérêt desquels l'affiche est apposée) ;

¹ Rapport d'information présenté par M. Gérard Larcher, au nom de la commission des affaires économiques, sur la gestion des espaces périurbains, Sénat, n° 415 (1997-1998).

² Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

³ L'intitulé complet est « taxe sur la publicité frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses ».

- la taxe sur les véhicules publicitaires, instituée par la loi de 1979 ; le redevable est le propriétaire du véhicule ;

- la taxe sur les emplacements publicitaires fixes (TSE), instaurée en 1981 ; l'exploitant de l'emplacement en est le redevable ; l'application de cette taxe est exclusive de la taxe sur les affiches - et inversement -, dans la mesure où elles concernent en pratique à peu près les mêmes supports.

Ces trois **taxes communales** sont **facultatives**.

Selon les indications données par la commission spéciale du Sénat dans son rapport, le montant des taxes perçues (TSA et TSE) ne peut être évalué avec précision mais serait **de l'ordre de 25 millions d'euros par an** selon les afficheurs, dont 22,65 millions d'euros pour l'affichage « grand format ». Sur la base des déclarations des communes, le ministère de l'intérieur avance, pour sa part, un montant global des deux taxes d'environ 40 millions d'euros par an.

La réforme de ce régime de taxation locale vise à remédier à plusieurs dysfonctionnements :

- la complexité des tarifs ;
- le caractère obsolète de la nomenclature, qui ne mentionne pas les supports d'apparition plus récente tels que les supports déroulants ou à lamelles ou encore les panneaux numériques ;
- les différences importantes de rendement des taxes : le rapport précité relève ainsi que la TSA est environ 10 fois plus rentable que la TSE sur certains types d'affiches ;
- la complexité de mise en œuvre de la TSA, pour les raisons déjà évoquées et du fait du suivi régulier que doivent effectuer les communes, les affiches étant fréquemment renouvelées, contrairement aux emplacements fixes.

Votre rapporteur relève que cette réforme, élaborée dans le cadre d'une concertation étroite avec les professionnels concernés, n'est pas contestée par ces derniers, même si l'application des **nouveaux taux** et **l'élargissement de l'assiette** de la taxe¹ conduira à une augmentation de la fiscalité de l'ordre de **40 %** selon les informations qui lui ont été transmises. Cela favorisera, de fait, les **efforts de rationalisation** du parc d'affiches et d'enseignes publicitaires.

¹ *Come le précise la circulaire sur la réforme des taxes locales sur la publicité, adressée par le ministère de l'intérieur aux préfets, le 24 septembre 2008, la loi a élargi le champ de la taxation des supports publicitaires, afin de couvrir l'ensemble des nouveaux supports commercialisés par les sociétés d'affichage. La taxe frappe les supports publicitaires fixes, visible de toute voie ouverte à la circulation publique, à savoir : les dispositifs publicitaires, les enseignes et les préenseignes, y compris les préenseignes dites « dérogatoires ».*

B. UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF, MAIS UNE LOI DONT L'APPLICATION RESTE PERFECTIBLE

La loi relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes semble être, d'une façon générale, « entrée dans les mœurs » : son principe n'est pas contesté ; l'« outil » est jugé bon ; d'ailleurs, la loi de 1979 a été assez peu « retouchée » en presque trente ans ; elle a contribué à des **améliorations notables**, dont nous pouvons constater les résultats dans nos centres-villes ou nos campagnes.

Néanmoins, cette réglementation, pourtant très encadrée, n'est pas exempte de failles ; celles-ci résultent notamment d'**un certain manque de rigueur dans l'application effective de la loi**. Or, aussi bien les riverains que les professionnels de l'affichage souffrent des pratiques abusives et déloyales, qui mènent à des dérives que l'on continue de constater par endroits, notamment dans les périphéries urbaines ou aux abords de certaines zones d'activité commerciale.

1. Une prise de conscience générale : la maîtrise de la « pression publicitaire », un élément essentiel du cadre de vie

Les personnes auditionnées par votre rapporteur ont reconnu comme vertu à la loi de 1979 le fait d'avoir suscité **une réelle prise de conscience** chez la plupart des élus.

Cette loi a également conduit à **responsabiliser les professionnels** de l'affichage, qui reconnaissent avoir intégré la préoccupation de la protection du paysage et du cadre de vie dans leurs « cahiers des charges ».

En effet, selon de récents sondages, **près des trois quarts des Français jugeraient la publicité « envahissante »**, qu'il s'agisse notamment de l'affichage extérieur, de la publicité sur Internet et du publipostage dans les boîtes aux lettres. Une « surexposition » publicitaire peut ainsi s'avérer inutile voire contreproductive en termes de stratégie marketing.

De fait, et comme cela a été confirmé de façon unanime à votre rapporteur, les résultats sont tangibles dans les campagnes et les centres-villes. Des progrès significatifs ont également été observés au niveau des entrées de ville, à l'initiative des élus notamment : tel est le cas à Amiens, souvent citée en exemple pour son action volontariste en ce domaine.

Selon le président de l'Union de la publicité extérieure (UPE), le nombre d'affiches aurait été réduit de près de moitié en trente ans. L'apparition de nouveaux dispositifs déroulants ou à lamelles, permettant de présenter simultanément plusieurs affiches, a favorisé à cette évolution. La réduction concerne également les formats, avec le remplacement volontaire, par exemple, d'un grand nombre d'affiches de 16 mètres carrés par des affiches de 8 mètres carrés dans les centres-villes.

Le président du Syndicat national de la publicité extérieure (SNPE) a confirmé que **l'aspect qualitatif prime désormais sur le quantitatif**, qualifiant ce phénomène de « dédensification » : cela traduit selon lui une forme d'autodiscipline de la part des professionnels ; cependant, **les élus municipaux ont fortement contribué à faire infléchir les tendances dans ce sens, dans le cadre des règlements locaux de publicité (RLP)**.

Selon la dernière enquête sur la publicité extérieure réalisée par le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables auprès des préfetures, pour l'année **2006**, on compte **1 239 règlements locaux** (dont 50 intercommunaux), soit 9 % de plus qu'en 2003. 27,3 millions d'habitants, soit près de 47 % de la population, sont à cette date concernés par un RLP, contre 44 % en 2003.

Cela confirme l'intérêt des élus pour cette réglementation, dont l'un des atouts est de leur laisser une certaine souplesse pour adapter ces règles aux circonstances et spécificités locales.

Un article paru dans le journal *La Croix* le 12 août 2008, met ainsi en avant « *le combat de nombreux maires contre la pollution visuelle* ». Est notamment cité l'exemple de Marseille, dont le nouveau règlement local étend au domaine public les restrictions appliquées depuis 2004 au domaine privé, qui ont permis d'y réduire de 26 % le nombre des panneaux. La ville de Paris a également voté en décembre 2007 un règlement plus restrictif, interdisant par exemple les panneaux de plus de 8 mètres carrés ; il fait actuellement l'objet d'un recours devant le tribunal administratif.

2. Des insuffisances qui nuisent à l'efficacité du dispositif : la nécessité d'une application plus rigoureuse de la loi

Cependant, à côté de ces progrès, deux phénomènes viennent quelque peu ternir le bilan de la loi : une application jugée insuffisante et une multiplication, par endroits, des préenseignes dites « dérogatoires », qui semblent parfois échapper à tout véritable contrôle. Cela **n'appelle pas une remise en cause du bien-fondé de la loi : bien au contraire, il s'agit d'aller jusqu'au bout de sa logique**, en exploitant les possibilités de sanction des dérives qu'elle offre aux maires et aux préfets.

a) Des carences en matière de police de l'affichage

(1) Un constat récurrent

L'ensemble des personnes auditionnées par votre rapporteur ont souligné un certain manque de rigueur dans l'application effective de la loi, en raison des lacunes constatées en matière de police de l'affichage. Les professionnels de la publicité extérieure reconnaissent être eux-mêmes pénalisés par cette situation, qui nuit à l'image de la profession et entretient une forme de concurrence déloyale.

Le contrôle de la légalité des dispositifs d'affichage s'effectue :

- en amont, par le biais de la **déclaration préalable**, adressée à la fois au maire et au préfet ; comme le souligne la circulaire d'application de 1997¹, il s'agit d'un dispositif **préventif**, visant d'une part à responsabiliser les professionnels de l'affichage, et permettant au maire et au préfet, d'autre part, de connaître, sur un territoire donné, l'étendue du parc publicitaire, son implantation et son évolution dans le temps ; or, ces déclarations seraient le plus souvent insuffisamment exploitées à des fins de contrôle et de sanction ;

- a posteriori, sur la base de **procès-verbaux** signalant les panneaux en infraction ; or, les agents des directions départementales de l'équipement (DDE) ou les agents assermentés des mairies sont trop peu nombreux pour réaliser ces contrôles et ils n'y sont pas formés.

Le constat d'une insuffisante application de la loi n'est pas récent.

• Dans le rapport, précité, sur la gestion des espaces périurbains, rendu public en 1998, notre Président Gérard Larcher préconisait une application plus stricte de la législation sur la publicité : il déplorait en effet une « **insuffisante mobilisation des services de l'Etat** » dans l'application du système de déclaration préalable pour mettre fin aux implantations illégales de panneaux publicitaires aux abords des villes, en particulier le long des axes routiers et dans les zones commerciales. Or, ces déclarations permettent de disposer d'un inventaire complet des dispositifs de publicité et de leur emplacement sur le territoire.

• Par ailleurs, **les différents ministres en charge de l'environnement ont attiré l'attention de leurs services sur ce point.**

Dans une circulaire du 5 avril 2001², Mme Dominique Voynet constatait ainsi que « *le mécanisme de la déclaration préalable, institué par le législateur en 1995, est inégalement mis en œuvre. Un quart en moyenne des déclarations préalables reçues en préfecture ne sont pas traitées et l'on déplore une absence totale de traitement dans certains départements* ».

Plus récemment, Mme Nelly Ollin, a également attiré l'attention des préfets, dans le cadre de la **circulaire du 1^{er} mars 2007 sur la politique des paysages**, sur la nécessité de « *contenir la pression de la publicité sur les paysages* » : « *en effet, les critiques liées à cette réglementation et son application, notamment en périphérie des villes et agglomérations, sont nombreuses. Il est donc important de veiller à ses conditions d'application et à son contrôle, et cela sans attendre une évolution de la loi* ». Cette circulaire faisait suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2006, de la **Convention européenne du paysage**, signée à Florence en 2000 dans le cadre du Conseil

¹ Circulaire n° 97-50 du 26 mai 1997 d'application du décret n° 96-946 du 24 octobre 1996 relative à la déclaration préalable des dispositifs supportant de la publicité et de certaines préenseignes et autorisation préfectorale pour les enseignes laser.

² Circulaire DNP/SP n°2001-1 du 5 avril 2001 relative à la mise en œuvre des textes sur la publicité, les enseignes et les préenseignes.

de l'Europe. Ce traité a donné une nouvelle impulsion à la politique des paysages, en rappelant que le paysage constitue « *un élément essentiel du bien-être économique et social* » et du patrimoine national, mais aussi « *une ressource économique reconnue* » pour l'attractivité touristique des territoires.

(2) Un récent et bienvenu « rappel à la loi » : la nécessité de sensibiliser les maires et les représentants de l'Etat à ces enjeux

Face à ce constat récurrent, votre rapporteur salue l'initiative des secrétaires d'Etat en charge de l'environnement et de l'aménagement du territoire, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet et M. Hubert Falco, qui ont également rappelé avec fermeté, dans une **lettre adressée aux préfets le 23 juin 2008**, la nécessité de renforcer l'organisation de la police spécifique à cette réglementation.

En effet, sur la base des résultats tirés de l'enquête nationale précitée établie pour l'année 2006, on relève :

- certes, une **amélioration quant au nombre de procédures engagées** : le nombre de procès-verbaux s'établit à 2 397 en 2006, soit une hausse de 29 % depuis 2003 ; le nombre d'arrêtés de mise en demeure (soit 1 508 en 2006) a augmenté de 76 % sur la même période ; les mises en conformité après mise en demeure, au nombre de 973, augmentent de 116 % ; le nombre de déposes d'offices est stable (335 en 2006) ;

- cependant, **beaucoup de PV ne sont pas exploités** ; le constat est le même s'agissant des déclarations préalables ;

- en outre, l'utilisation des **amendes administratives** est **marginale** : mises à part des « actions coups de poings » menées à La Réunion, (36 amendes) on en compte seulement 4 pour l'ensemble des autres départements ; il en est de même du **recours aux astreintes administratives**, alors que cela constitue un moyen d'action dissuasif ;

- les **poursuites pénales** pour les infractions les plus graves sont également rares ; en 2003 comme en 2006, on ne dénombre qu'une demi-douzaine environ d'amendes prononcées.

Notons, enfin, que la **conduite des procédures est lourde**, en raison de la complexité des textes notamment, et suscite de **nombreux contentieux** dont les conséquences pèsent sur les finances de l'Etat.

Face à cette situation, les secrétaires d'Etat invitent les représentants de l'Etat à mieux structurer leurs services, sous la forme de « pôles de compétences » dont la mise en place était déjà préconisée par la circulaire du 5 avril 2001 précitée ; ils devront également identifier au moins une personne en charge de la coordination en ce domaine : en effet, il apparaît que **seuls 8 départements mobilisent plus d'un agent à temps plein sur cette mission**.

Les préfets sont également appelés à « *alerter les élus afin qu'ils ne relâchent pas leur vigilance* », mais aussi à intervenir eux-mêmes, concurremment avec le maire et a fortiori en cas de carence de sa part, dans les

procédures de mise en demeure et de dépose d'affiche. Il leur est recommandé, en outre, de veiller à la mise en œuvre de l'amende administrative « *chaque fois qu'elle est applicable et ce avec la plus grande fermeté* » ; la procédure pénale peut également constituer « *une incitation forte et exemplaire au respect des textes* ».

Votre rapporteur souligne qu'en application de l'article L. 581-30 du code de l'environnement, les astreintes administratives sont recouvrées « *au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle ont été commis les faits constatés* » ; mais, « *à défaut par le maire de liquider le produit de l'astreinte, de dresser l'état nécessaire à son recouvrement et de le faire parvenir au préfet dans le mois qui suit l'invitation qui lui en est faite par celui-ci, la créance est liquidée et recouvrée au profit de l'Etat* ». Cela devrait constituer une « incitation à agir » pour les élus municipaux.

Encore faut-il **mieux informer les élus** sur les textes législatifs et réglementaires en vigueur et sur les moyens d'action qui s'offrent à eux en vue de mettre fin aux dérives constatées sur leur territoire.

Votre rapporteur relève, néanmoins, que **le constat d'un certain « laisser-faire » en matière de police de l'affichage n'est pas généralisable : celle-ci s'applique en effet de façon exemplaire dans certaines villes ou certains départements.**

b) Les « préenseignes dérogatoires » : une forme de « pollution visuelle » qui reste délicate à maîtriser

Les préenseignes dites « dérogatoires », qui se multiplient en dehors des agglomérations, et notamment au niveau des entrées de ville, apparaissent, à l'heure actuelle, comme la **principale nuisance** en termes d'impact de la publicité sur le paysage.

La nécessité de renforcer leur contrôle a été soulignée par l'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur. Certains interlocuteurs ont même préconisé leur interdiction absolue.

Votre rapporteur rappelle que la catégorie des préenseignes dérogatoires est définie à l'article L. 581-19 du code de l'environnement : ces panneaux servent à « **signaler les activités soit particulièrement utiles pour les personnes en déplacement ou liées à des services publics ou d'urgence, soit s'exerçant en retrait de la voie publique, soit en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales** ».

Sont ainsi concernés, notamment, les hôtels, restaurants, stations service, garages, monuments historiques ouverts au public... Le format de ces affiches est normé à 1,50 mètre de haut et 1 mètre de large, soit 1,50 mètre carré. Leur nombre est limité à **quatre par établissement**, dans un rayon de cinq kilomètres, pour les activités commerciales « *particulièrement utiles* » pour les personnes en déplacement, et à deux s'agissant des services d'urgence ou des produits du terroir.

Ces préenseignes dérogatoires sont **difficilement contrôlables** dans la mesure où elles échappent au dispositif de déclaration préalable. Par ailleurs, quand elles sont implantées sur le territoire de plusieurs communes, les maires peuvent difficilement vérifier le respect de la limitation à quatre du nombre de ces affiches.

Or, selon les informations transmises à votre rapporteur, les dérives sont fréquentes et la multiplication de ces préenseignes constitue une forme de « pollution visuelle » au niveau des zones commerciales ou des entrées de ville, voire dans certains parcs naturels régionaux. Notons que le phénomène d'« étalement urbain » contribue par ailleurs à accroître le nombre de zones potentielles d'implantation de ces préenseignes.

L'ancienne « **RN 20** », entre Massy et Arpajon, dans l'Essonne, en est une illustration : le 17 juin dernier, la secrétaire d'Etat en charge de l'écologie, par ailleurs élue du département, a participé à une « séquence de terrain » pour illustrer l'effet dévastateur sur le paysage de la prolifération des panneaux publicitaires. Cette opération s'inscrit dans le cadre plus global de la requalification de cet axe routier.

Votre rapporteur salue, par ailleurs, l'initiative du Syndicat national de la publicité extérieure (SNPE) d'engager à compter de janvier 2009, dans deux départements « pilotes » (la Somme et le Calvados), des **opérations de recensement** des préenseignes dérogatoires, afin d'avoir un état des lieux de la situation et de vérifier le caractère ou non légal de ces panneaux.

3. Quelles voies d'amélioration pour une meilleure maîtrise de la publicité extérieure ?

a) Le remplacement du régime de déclaration préalable par un système d'autorisation préalable : un amendement qui suscite de fortes réserves

Dans le cadre de l'examen, en première lecture à l'Assemblée nationale, du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, nos collègues députés ont adopté un amendement relatif à la publicité et aux enseignes. Cette disposition figure à l'article 36 *bis nouveau* du projet de loi, qui, après avoir été adopté à une quasi-unanimité, a été transmis au Sénat et devrait être examiné en janvier 2009.

Présenté par MM. Martial Saddier, député UMP de Haute-Savoie, et Christian Jacob, rapporteur du projet de loi au nom de la commission des affaires économiques, cet amendement, pour lequel le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale, tend à substituer un système d'autorisation préalable au régime de déclaration préalable au maire et au préfet introduit par la « loi Barnier » du 2 février 1995. Ainsi, l'article L. 581-6 du code de l'environnement est modifié pour prévoir que « *l'installation, le remplacement ou la modification des dispositifs ou matériels qui supportent de*

la publicité sont soumis à autorisation préalable du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

L'**objectif**, souligné par les auteurs de cet amendement, est **tout à fait louable** : il s'agit en effet de lutter de façon plus efficace contre « *la prolifération des enseignes publicitaires à l'intérieur des agglomérations* », qui « *se réalise souvent de façon anarchique* » et peut ainsi constituer « *une véritable pollution visuelle* ». Le remplacement de la simple déclaration par une autorisation, placée entre les mains du maire ou du président de l'intercommunalité, vise notamment à remédier au contournement de la législation actuelle et donc à mieux lutter contre les dérives constatées.

Cependant, votre rapporteur a pu constater, au cours de ses auditions, que cette disposition a surpris les professionnels du secteur et qu'elle suscite de fortes réserves de leur part :

- d'abord, au niveau de la forme, cet amendement introduit une disposition « technique » dans un projet de loi de programme ayant vocation à fixer des orientations générales ;

- ensuite, comme cela a été indiqué à votre rapporteur, cette disposition, en confiant un pouvoir quasi discrétionnaire au maire, introduit une « révolution » dans la législation actuelle, qui pose comme principe général celui de liberté d'expression et d'information ; les professionnels craignent notamment un risque d'arbitraire, qui donnerait lieu à un développement des contentieux ;

- en outre, ce système d'autorisation peut apparaître illusoire compte tenu du suivi très étroit qu'il impliquerait, et alors même que la déclaration préalable est à l'heure actuelle trop peu exploitée faute de moyens ; il pourrait, de ce fait, susciter des délais d'autorisation très longs, ce qui aurait des effets préjudiciables pour les entreprises d'affichage ;

- enfin, il pourrait s'avérer contre-productif par rapport à l'objectif recherché, en créant un « droit acquis » en faveur des dispositifs ainsi autorisés ; cela ne faciliterait pas la mise en œuvre des contrôles *a posteriori* dans le cadre de la police de l'affichage.

Votre rapporteur appelle donc l'attention sur cet amendement, qui devra faire l'objet d'un examen vigilant au moment des débats au Sénat. Il semble que l'impact de cette disposition pourrait au final desservir l'objectif de maîtrise de l'affichage publicitaire extérieur pourtant mis en avant par ses auteurs. Il pourrait également placer les maires dans une position délicate, car ceux-ci pourraient faire l'objet de diverses pressions.

b) Quelques pistes de réflexion pour contribuer au débat

L'adoption de cet amendement constitue néanmoins un **signal** qui mérite d'être pris en compte et qui contribue d'ailleurs à relancer le débat autour de la nécessaire maîtrise de la publicité extérieure.

Dans le cadre de la lettre adressée aux préfets le 23 juin dernier, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet et M. Hubert Falco envisagent, en effet, la **perspective d'une refonte** du dispositif législatif et réglementaire relatif à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

A cet égard, **votre rapporteur se félicite de la décision de « réactiver » le Conseil national du paysage (CNP)**, dont il est membre, afin d'aborder notamment cette question dans ce cadre. Cet organisme consultatif a été créé par arrêté du 8 décembre 2000. Il est composé de représentants des collectivités locales, des administrations de l'Etat et de la société civile, d'associations et d'experts en paysage. Il ne s'était pas réuni depuis 2001.

La réinstallation de ce Conseil est fixée au 20 novembre 2008.

Dans ce cadre, plusieurs **pistes de réflexion** mériteraient d'être débattues en vue de consolider la réglementation existante :

- en priorité, **assurer une application plus stricte de la police de l'affichage**, à travers notamment un contrôle plus ciblé sur les espaces tels que les axes commerciaux ou les entrées de ville ; il conviendra de mesurer l'impact du « rappel à la loi » adressé cet été aux préfets ; il apparaît également nécessaire de veiller à ce que la loi soit appliquée de la même façon, et avec la même fermeté, dans le **domaine privé** situé aux abords du domaine public que dans ce dernier, car l'impact sur le cadre de vie est tout aussi grand ;

- **mieux encadrer**, en outre, les « **préenseignes dérogatoires** » afin de réguler leur implantation et prévenir leur multiplication : à cet égard, il pourrait être envisagé de les rendre moins « dérogatoires », en les soumettant au régime de déclaration préalable ou en les incluant dans les règlements locaux de publicité ; une autre piste serait de favoriser leur **regroupement** et d'**harmoniser** leur format, en prenant appui sur la « **signalisation d'information locale** » : cette nouvelle catégorie de signalisation routière a pour objet d'informer l'utilisateur de la route, tout en améliorant le cadre de vie et en garantissant la sécurité ; votre rapporteur note, par ailleurs, que la réforme de la taxation sur la publicité, engagée à l'initiative de notre collègue Philippe Marini, permet désormais de taxer, sauf décision contraire de la commune, ces préenseignes dites dérogatoires, jusqu'alors exclues de l'assiette des taxes locales ; cela devrait contribuer à prévenir leur multiplication et favoriser une certaine rationalisation de leur implantation ;

- **ajuster la législation à la décentralisation**, qui a été postérieure à la loi de 1979 et qui est restée mal prise en compte dans les textes ; il conviendrait notamment de **favoriser l'approche intercommunale**, comme le souhaitait déjà Mme Nelly Ollin dans la circulaire du 1^{er} mars 2007 précitée : cela s'avère important s'agissant des entrées de ville notamment ;

- **envisager un élargissement de la composition des groupes de travail chargés d'élaborer les règlements locaux de publicité (RLP)** ; les représentants des **associations agréées de défense du paysage** et de

l'environnement en sont exclus, alors qu'ils pourraient être associés à ces travaux, comme le sont actuellement les associations locales d'usagers ; à l'heure actuelle, leur participation « illicite » à ces groupes de travail suscite un contentieux contre les règlements ainsi élaborés, ce qui constitue une perte de temps et un véritable gâchis en termes de finances publiques ; au-delà, les **commerçants** « locaux », qui sont les principaux concernés par les affiches, pourraient également être davantage associés à ces groupes de travail, alors que seuls sont visés, à l'article L. 581-14 du code de l'environnement, les représentants des chambres consulaires ;

- veiller à assurer, en parallèle, une certaine **stabilité dans le temps des règles applicables**, afin de donner une plus grande visibilité aux professionnels de l'affichage sur ce qui est ou non légal ; enfin, certains intervenants ont regretté que les maires n'aient quasiment plus recours aux « zones de publicité élargie » ; or, ces zones permettaient notamment d'autoriser des fresques murales sur des murs pignons, ayant un caractère souvent esthétique et original.

*

* *

La préservation de la qualité des paysages et du cadre de vie est un élément essentiel de l'impératif de développement durable, « credo » du « Grenelle » de l'environnement. Cet enjeu confère à cet objectif une **dimension culturelle**, qui en fait un sujet tangible pour nos concitoyens, au-delà des seuls aspects scientifiques ou économiques. C'est pourquoi votre commission y attache la plus grande attention : cette dimension mérite en effet d'être pleinement prise en compte, à la fois dans les traductions concrètes et « opérationnelles » du « Grenelle », et dans le cadre d'une éventuelle commission parlementaire permanente en charge du développement durable.

*

* *

Au cours de sa réunion du 19 novembre 2008, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » dans le projet de loi de finances pour 2009, les groupes socialiste et communiste, républicain et citoyen s'abstenant.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Cyril Ronfort et **Mme Catherine Giobellina** de l'Association paysages de France

M. Emmanuel Dupont, président du Syndicat national de la publicité extérieure (SNPE)

M. Stéphane Dottelonde, président et **Mme Nathalie Tureau**, directrice juridique de l'Union de la publicité extérieure (UPE)

M. Dominique Saumet, inspecteur des sites, membre de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France

MM. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et **Philippe Démeron**, adjoint au sous-directeur de la qualité du cadre de vie, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Maître Pierre Bonfils, avocat.