

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le jj mmmm 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-967  
du 3 août 2009 de programmation relative  
à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. STÉPHANE DEMILLY ET PHILIPPE TOURTELIER,

Députés.

---

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— UN INSTRUMENT LÉGISLATIF ORIGINAL AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE</b> 5	
A. — Le Grenelle de l'environnement : retour sur une démarche participative et innovante .....	5
B. — Le parcours législatif de la loi de programmation .....	8
C. — Les singularités d'un objet législatif non identifié.....	9
<b>II.— LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE (ART. 2 À 22).....</b>	<b>20</b>
A.— La réduction des consommations d'énergie des bâtiments (art. 3 à 6) .....	29
B.— L'urbanisme (art. 7 à 9) .....	48
C.— Les transports (art. 10 à 17) .....	61
D.— L'énergie (art. 18 à 21).....	102
E.— La recherche dans le domaine du développement durable (art. 22).....	116
<b>III.— BIODIVERSITÉ, ÉCOSYSTÈMES ET MILIEUX NATURELS (ART. 23 À 35).....</b>	<b>123</b>
A.— La préservation de la biodiversité (art. 23 à 26).....	123
B.— La disponibilité et la pérennité de la ressource en eau (art. 27 à 30).....	139
C.— Une agriculture diversifiée et durable (art. 31 à 34).....	145
D.— La gestion de la mer et du littoral (art. 35) .....	156
<b>IV.— PRÉVENTION DES RISQUES POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ, PRÉVENTION DES DÉCHETS (ART. 36 À 47).....</b>	<b>160</b>
<b>IV.— PRÉVENTION DES RISQUES POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ, PRÉVENTION DES DÉCHETS (ART. 36 À 47).....</b>	<b>160</b>
A.— L'environnement et la santé (art. 37 à 45).....	160
B.— Les déchets (art. 46 et 47) .....	180
<b>V.— UN ÉTAT EXEMPLAIRE (ART. 48) .....</b>	<b>189</b>
<b>VI.— GOUVERNANCE, INFORMATION ET FORMATION (ART. 49 À 55).....</b>	<b>193</b>
<b>VII.— DISPOSITIONS PROPRES À L'OUTRE-MER (ART. 56 ET 57).....</b>	<b>208</b>
<b>CONCLUSION : L'AMBITION BRIDÉE .....</b>	<b>213</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>215</b>

<b>ANNEXES .....</b>	<b>216</b>
A-1. – Discours du Président de la République Nicolas Sarkozy du 21 mai 2007 et du 25 octobre 2007 .....	217
A-2. – Liste des engagements du Grenelle de l’environnement.....	217

Projet de rapport

MESDAMES, MESSIEURS,

Conformément aux dispositions de l'article 145-7 du Règlement de notre Assemblée, dans sa rédaction issue de la résolution n° 292 du 27 mai 2009, le présent rapport constitue le rapport de suivi de la mise en application des dispositions de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (ci-après dénommée « loi de programmation »).

## **I. – UN INSTRUMENT LÉGISLATIF ORIGINAL AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

### **A. – LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : RETOUR SUR UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE ET INNOVANTE**

Le Grenelle de l'environnement trouve son origine dans le « pacte écologique » que l'animateur et militant écologique Nicolas Hulot avait soumis à la signature des candidats à l'élection présidentielle de 2007. Le document, notamment paraphé par les candidats Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy, définissait dix objectifs prioritaires (lutter contre le réchauffement climatique, encourager les énergies renouvelables, concilier la production agricole avec le respect de l'environnement, préserver l'espace rural et naturel, lutter contre l'étalement urbain, réduire la demande de transport fortement consommateur de pétrole et émetteur de gaz à effet de serre, réorienter le budget en faveur du développement durable, etc.) assortis de cinq propositions concrètes (dont la création d'un poste de vice-premier ministre chargé du développement durable et l'instauration d'une taxe carbone en croissance régulière).

Moins de deux semaines après l'élection présidentielle, le ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables Alain Juppé annonce l'organisation d'un Grenelle de l'environnement. Dans son discours lors d'une réunion préparatoire avec les associations écologistes, le

Président de la République Nicolas Sarkozy dresse les contours d'une démarche innovante : « *Le "Grenelle de l'environnement" sera un contrat entre l'État, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations. Je veux que ce contrat engage les responsables (...). Notre contrat devra porter, dans un premier temps, sur cinq ans (...). Je veux que les échéances soient rapprochées afin que chacun soit comptable de son action. Et nous nous accorderons sur une évaluation annuelle des engagements (...). Il y aura des points de divergence. Je ne veux pas que les sujets difficiles soient esquivés. Je n'ai pas de sujets tabous. Je souhaite que la discussion soit franche et aboutisse à des décisions ambitieuses qui ne se résument pas au plus petit dénominateur commun.* » Les travaux conduits dans le cadre du processus ainsi engagé, inspiré par un souci réel de gouvernance transparente et concertée, font apparaître une structuration en quatre phases principales.

Du 16 juillet à la fin de septembre 2007, une première phase a été consacrée à la mise en place des groupes de travail, au dialogue et à l'élaboration des propositions en leur sein. Constitués de quarante membres répartis en cinq collèges ayant vocation à représenter les acteurs du développement durable (État, collectivités locales, organisations non gouvernementales, patronat, syndicats), ces groupes étaient au nombre de six :

– groupe I, coprésidé par le climatologue Jean Jouzel et l'économiste Nicholas Stern : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie » ;

– groupe II, présidé par le sénateur Jean-François Le Grand : « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles » ;

– groupe III, présidé par le professeur Dominique Maraninchi : « Instaurer un environnement respectueux de la santé » ;

– groupe IV, présidé par le professeur Jean-Robert Pitte : « Adopter des modes de production et de consommation durables » ;

– groupe V, présidé par Nicole Notat : « Construire une démocratie écologique » ;

– groupe VI, présidé par l'économiste Roger Guesnerie : « Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité »

Chaque groupe a ensuite mis en place, en tant que de besoin, plusieurs ateliers thématiques. Le groupe n° 1 s'est ainsi adjoint trois ateliers travaillant respectivement sur les transports et les déplacements, sur le bâtiment et l'urbanisme et sur l'énergie et le stockage du carbone. Deux ateliers intergroupes ont par ailleurs été créés, portant sur les organismes génétiquement modifiés (présidé par le sénateur Jean-François Le Grand) et les déchets (présidé par les professeurs Alain Grimfeld et Roger Guesnerie).

Il était prévu que les groupes se réunissent quatre fois au cours de l'été 2007, mais la complexité de certains sujets a obligé la majorité d'entre eux à organiser une ou deux réunions supplémentaires. Après que la dernière réunion se fut tenue le 25 septembre 2007, les synthèses et les rapports de chaque groupe ont été rendus publics le jeudi 27 septembre 2007.

La phase II a été constituée d'une consultation élargie du public, entre la fin de septembre et la mi-octobre 2007. Selon les informations publiées par le ministère chargé de l'écologie, quatorze mille contributions ont été recensées sur Internet et trois cent mille internautes sont intervenus sur le « Forum du Grenelle », ouvert spécialement. Dix-neuf réunions régionales ont par ailleurs été organisées, auxquelles quinze mille personnes au total ont participé.

La phase III a marqué la conclusion de la réflexion sur les orientations stratégiques. Plusieurs tables-rondes ont été organisées au cours de quatre demi-journées de travail (24–25 octobre 2007), aboutissant à la présentation de deux cent soixante-huit engagements en faveur de l'environnement.<sup>(1)</sup> A l'occasion de cette restitution solennelle et en présence des plus hautes autorités de l'État, du président de la Commission européenne José Manuel Barroso et du Vice-président et prix Nobel de la paix Al Gore, le Président de la République a évoqué une véritable « révolution copernicienne » dans les actes et la pensée : *« C'est à une révolution que nous invite ce Grenelle de l'environnement (...). Une révolution dans nos façons de penser et dans nos façons de décider. Une révolution dans nos comportements, dans nos politiques, dans nos objectifs et dans nos critères. »* Plus loin : *« La France n'est pas en retard. Mais la France veut maintenant être en avance (...) Notre ambition n'est pas d'être aussi médiocre que les autres sur les objectifs, ce n'est pas d'être dans la moyenne. Notre ambition c'est d'être en avance, d'être exemplaire. La France a plaidé à l'ONU en faveur d'un New Deal économique et écologique planétaire. La France ne peut pas espérer que son appel sera entendu si elle ne s'impose pas à elle-même l'exigence la plus forte. »* Dans un discours dont le volontarisme a surpris à l'époque, il a lancé des propositions hardies : *« Le Grenelle n'est pas une fin, c'est un commencement (...). Je vous propose que, pour tous les grands projets, tous, par exemple ceux soumis à enquête publique, la décision négociée "à cinq" se substitue à la décision administrative (...). Tous les grands projets publics, toutes les décisions publiques seront désormais arbitrées en intégrant leur coût pour le climat, leur "coût en carbone". Toutes les décisions publiques seront arbitrées en intégrant leur coût pour la biodiversité (...). L'État sera précurseur dès 2008, tous les ministères et toutes les administrations feront leur bilan carbone et engageront un plan pour améliorer de 20 % leur efficacité énergétique (...). Dès 2008, tous les projets de bâtiments publics respecteront les meilleures normes de performance énergétique... ».*

(1) On trouvera la liste de ces engagements, qui constituent la véritable matrice de la loi de programmation, en annexe du présent rapport.

Le mois de décembre 2007 voit le lancement de trente-quatre comités opérationnels, pilotés par un parlementaire ou une personnalité reconnue et dont la tâche était de proposer des actions concrètes pour la mise en oeuvre des engagements (phase IV).<sup>(1)</sup> Leurs travaux se sont, pour la plupart, achevés en mai 2008, afin de laisser place au « temps du Parlement ».

## B. – LE PARCOURS LÉGISLATIF DE LA LOI DE PROGRAMMATION

Le projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 955) est déposé le 11 juin 2008 sur le bureau de l'Assemblée nationale et immédiatement renvoyé à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République se saisissant pour avis de ses seuls articles 42, 44 et 45.

La commission des affaires économiques, après avoir auditionné le ministre et la secrétaire d'État chargés de l'écologie (2 juillet et 17 septembre 2008) et organisé deux tables-rondes sur les énergies renouvelables et le bâtiment, examine le texte au cours de quatre réunions, les 24 et 30 septembre 2008. Le rapporteur Christian Jacob dépose son rapport le 1<sup>er</sup> octobre 2008 (n° 1133), quelques jours après le dépôt du rapport pour avis de la commission des lois constitutionnelles (n° 1125).

L'Assemblée nationale examine le projet de loi au cours de quinze séances tenues les 8, 9, 13, 14, 15, 16 et 17 octobre 2008. Chargé d'en soutenir la discussion devant le Parlement, le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire Jean-Louis Borloo s'exprime ainsi, non sans quelque lyrisme : « *Le Grenelle est né de la conviction que nous entrons dans un nouveau monde. Nous avons vécu un siècle et demi dans l'illusion : celle de la profusion des ressources naturelles et des matières premières, comme l'eau et les forêts, celle d'un climat stable, d'un air sans CO<sub>2</sub>, d'une biodiversité infinie et sans cesse renouvelée ; l'illusion de terres fertiles et agricoles illimitées, permettant une production et une urbanisation sans fin. Si, dans cette période, nous avons connu une formidable amélioration de notre qualité de vie et d'énormes progrès médicaux et*

(1) Les trente-quatre chantiers opérationnels ont porté sur les thèmes suivants : bâtiments neufs publics et privés, logements sociaux et rénovation urbaine, bâtiments existants, État exemplaire et achats publics, État exemplaire et bâtiments publics, fret, transports urbains et périurbains, développement industriel de véhicules performants, urbanisme, énergies renouvelables, gestion intégrée de la mer et du littoral, filière apicole, agriculture biologique, agriculture écologique et productive (Ecophyto), agriculture écologique et productive (performance énergétique), forêt, eau, bruit, veille sanitaire et risques émergents, propositions pour un second plan national « santé-environnement », portail environnemental et veille environnementale, déchets, consommation, institutions et représentativité des acteurs, entreprises et responsabilité sociale et environnementale, éducation, outre-mer, collectivités exemplaires, recherche, économie et fonctionnalité, air et atmosphère ainsi que « sensibiliser, informer et former le public aux questions d'environnement et de développement durable ».

*scientifiques, nous avons également vécu dans une sorte d'aveuglement, sans prendre conscience que tous nos progrès, tous nos actes de production et de consommation nécessitaient de prélever sur les fruits de la nature plus que celle-ci ne pouvait reconstituer.* » Plus de cinquante et une heures de débat sont nécessaires pour achever l'examen de l'ensemble des articles et des 2 110 amendements qui ont été déposés (dont 387 adoptés). Le texte est voté en première lecture le 21 octobre 2008, par 526 voix contre 4 (sur 551 votants).

Au Sénat, le projet de loi est renvoyé à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Le rapporteur Bruno Sido, nommé le 18 juin 2008, dépose son rapport le 14 janvier 2009 et le texte est débattu devant le Sénat au cours de ses séances des 27, 28, 29 puis 30 janvier et 3, 4, 5, 6 et 10 février 2010.

En deuxième lecture, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale se penche sur le texte au cours de ses quatre réunions des 19 et 20 mai 2009. Le texte est examiné en séance publique au cours de sept séances, tenues entre le 10 et le 17 juin suivant. Au Sénat, après examen par la commission de l'économie, le texte est discuté en séance publique au cours de la séance du 1<sup>er</sup> juillet 2009.

La commission mixte paritaire, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion, se réunit au Sénat le 22 juillet 2009 et parvient à un accord. Le texte est ensuite définitivement adopté, dans les conditions prévues à l'article 45, al. 3 de la Constitution, par l'Assemblée nationale (23 juillet 2009) et le Sénat (23 juillet 2009).

En l'absence de saisine du Conseil constitutionnel, la loi est promulguée le 3 août 2009 et publiée au *Journal officiel* du 5 août 2009.

### **C. – LES SINGULARITÉS D'UN OBJET LÉGISLATIF NON IDENTIFIÉ**

Avec le recul qu'autorisent les dix-huit mois qui ont séparé l'adoption de la loi de programmation de la rédaction du présent rapport, il apparaît que celle-ci présente une triple originalité : c'est une loi inattendue en ce qu'elle est le fruit d'un processus inédit, c'est une loi singulière dans la mesure où elle est, pour l'essentiel, composée de dispositions non normatives et c'est une loi qui se veut fondatrice, puisqu'elle aspire à définir le cadre d'évolutions majeures pour notre pays au cours de la décennie à venir.

*La loi de programmation est le produit d'un processus inédit.* Lorsque le titulaire du nouveau ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables et ses secrétaires d'État présentent à la presse, le 6 juillet 2007, les grandes orientations du « Grenelle environnement », l'objectif est d'aboutir à la fin du mois d'octobre « à un plan d'action de quinze à vingt mesures

*concrètes et quantifiables recueillant un accord le plus large possible des participants* ». A la date prévue, ce ne sont pas moins de deux cents engagements qui sont adoptés au cours des tables-rondes de clôture de la première phase du processus et qui seront complétés pour finalement s'établir, au mois de janvier suivant, à plus de deux cent soixante. L'écart inhabituellement prononcé entre les objectifs et les réalisations invite à réfléchir sur la gestation de celles-ci et met en évidence la conjonction d'au moins trois facteurs vertueux.

Le premier réside dans l'ouverture réelle des pouvoirs publics quant aux résultats escomptés. Si l'État a organisé un processus permettant de dialoguer pour dresser un état des lieux, établir des diagnostics, imaginer le souhaitable et définir le possible sur les thèmes identifiés par les parties prenantes comme majeurs pour l'environnement, il s'est abstenu de fixer toute autre limite qu'un cadre et un calendrier : ce choix de principe a certainement joué un rôle fondamental.

Le deuxième a été le pragmatisme de la démarche. C'est l'empirisme qui a présidé à la conception d'un processus en trois phases (travail en groupes, consultations larges sur les constats et négociations finales au cours de tables-rondes). C'est l'appréciation concrète des défis jugés les plus importants par les participants qui a été à l'origine des thèmes des six groupes de travail initialement constitués ; c'est la nécessité éprouvée d'un travail inter-groupes qui a fait s'y ajouter un atelier sur les organismes génétiquement modifiés et un autre sur les déchets ; c'est la recherche d'une cohérence d'action par secteur qui a conduit à la constitution des comités opérationnels, chargés de proposer les voies et les moyens des engagements retenus à l'issue de ce processus.

Le troisième a été l'intuition de ce que, pour appréhender ces questions transversales, il importait d'associer les acteurs institutionnels les plus importants sur un pied d'égalité (État, collectivités territoriales, entreprises, syndicats et organisations non gouvernementales). Les pouvoirs publics ont donc été bien loin, dans l'intention comme dans la méthode, du processus traditionnel d'élaboration législative, même si la transformation de cette matière considérable en une loi est vite apparue nécessaire.

*La loi de programmation est un texte de portée normative limitée, voire inexistante.* Le rapporteur du projet de loi, notre collègue Christian Jacob, avait laissé paraître sa surprise devant le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale : « *le résultat est (...) surprenant pour toute personne habituée à lire des projets de loi : la normativité des différentes dispositions n'est pas toujours prononcée et l'ambition de certains objectifs destinés à être gravés dans le marbre de la loi – fût-elle de programmation – pose directement la question des outils de mise en œuvre. Il en ressort l'image d'un projet de loi assez romantique, cadrant tout à fait avec l'esprit du Grenelle de l'environnement...* » <sup>(1)</sup>. Les débats qu'il a

(1) Voir C. Jacob, Rapport (n° 1133) au nom de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 955), Assemblée nationale, 1er octobre 2008, p. 8.

suscités n'ont pas remis en cause cette première impression, sauf peut-être à considérer qu'ils ont transformé le château romantique en cathédrale baroque. Si d'aucuns ont salué une loi visionnaire, des commentateurs plus sévères ont pu dénoncer le creux de dispositions souvent incantatoires.

De fait, la loi de programmation – dernier projet de « loi de programme à caractère économique et social » examiné par le Conseil d'État en juin 2008 – est devenue, après la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, le premier projet de cette catégorie nouvelle des « lois de programmation » de l'article 34 de la Constitution, qui « déterminent les objectifs de l'action de l'État » devant être soumis au Parlement. C'est la finalité programmatique de cette loi, fondamentalement différente de celle des lois ordinaires et dont l'emploi récurrent du futur est la manifestation la plus frappante, qui conduit au constat que certains engagements y sont plus parénétiqes que véritablement opérationnels <sup>(1)</sup>.

La loi de programmation est donc, d'abord et avant tout, un ensemble cohérent d'objectifs ayant vocation à guider l'action des pouvoirs publics. Ces objectifs sont autant qualitatifs que quantitatifs et sont parfois assortis d'engagements financiers. Pour ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre et à de rares exceptions près, ni le vecteur juridique propre à assurer le portage de la réforme envisagée (loi, ordonnance, décret en Conseil d'État, etc.), ni les textes à modifier ne sont mentionnés.

*La loi de programmation aspire à être une loi fondatrice.* La loi de programmation s'assigne pour mission d'inspirer l'action des pouvoirs publics, au cours des cinq à dix prochaines années, dans une série de secteurs d'activité stratégique : énergie, transports, bâtiment et travaux publics, urbanisme, traitement des déchets, agriculture, recherche, santé, etc. Dans tous ces domaines, la loi détermine un cadre dans lequel maints textes, plans d'action et autres mesures sont appelés à s'insérer : elle est l'aune à laquelle il conviendrait qu'ils soient élaborés, amendés, mis en œuvre et évalués.

Ces principes qui doivent structurer et irriguer les politiques publiques sont de nature et d'objet différents. Certains concernent les objectifs à poursuivre : il s'agit, par exemple, de la lutte contre le changement climatique, de la protection de la biodiversité ou de l'exemplarité de l'État. D'autres portent sur les procédures et les méthodes : c'est le cas de la généralisation souhaitée du principe de « gouvernance à cinq » dans les instances d'observation, d'expertise, de recherche, d'évaluation et de concertation.

\*

(1) Le droit français, à la différence du droit anglo-saxon, est en effet rédigé au présent de l'indicatif.

Les caractéristiques particulières de la loi de programmation appelaient des modalités de suivi adaptées, dans l'esprit comme dans la méthode.

A de très rares exceptions près, aucun article de cette loi ne s'inscrit dans les cadres du droit positif. La méthode traditionnellement adoptée pour opérer le suivi des lois votées, reposant notamment sur l'attention portée à la publication des textes réglementaires qui donneront à la loi son effectivité, se trouve ici inopérante car dépourvue de substance. Vos rapporteurs ont estimé préférable de procéder alors à la manière des rapporteurs spéciaux de la Commission des finances de cette assemblée. Outre l'audition de plusieurs personnalités étroitement associées au Grenelle de l'environnement, en leur qualité de président ou de rapporteur d'un groupe thématique, ils ont donc adressé en novembre 2010 et janvier 2011 un questionnaire très détaillé – plus de deux cents questions – aux services du ministère chargé de l'écologie. Couvrant la majorité des sujets présents dans la loi de programmation, ces questions visaient à établir un bilan aussi complet que possible des conditions de sa mise en application, jusqu'aux décisions prises le plus récemment. L'exploitation de ces réponses, enrichies des entretiens réalisés et des contributions de sources extérieures, a constitué la matrice du présent rapport.

Vos rapporteurs ont néanmoins bien conscience que le bilan qu'on lira ci-après embrasse inégalement les thématiques de la loi de programmation. Si les questions les plus emblématiques font l'objet de développements parfois très substantiels (lutte contre le changement climatique, bâtiment et urbanisme, énergie, transports, biodiversité, etc.), d'autres seront traitées de manière plus succincte.

La publication du présent rapport intervient plus de vingt mois après la promulgation de la loi de programmation. Il a en effet paru raisonnable d'attendre que la phase législative du Grenelle de l'environnement soit close, c'est-à-dire que la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ci-après dénommée « loi du 12 juillet 2010 ») ait déployé son ensemble complexe de mesures et d'instruments juridiques destinés à assurer aux dispositions de la loi de programmation les moyens de leur mise en œuvre.

\*

La loi de programmation est structurée en six titres et cinquante-sept articles, organisés selon l'architecture décrite dans le tableau ci-dessous.

Titres		Chapitres		Art.
N°	Objet	N°	Objet	
I	Lutte contre le changement	1	Réduction des consommations d'énergie	3-6

	climatique		des bâtiments	
		2	Urbanisme	7-9
		3	Transports	10-17
		4	Énergie	18-21
		5	Recherche dans le domaine du développement durable	22
<b>II</b>	Biodiversité, écosystèmes et milieux naturels	1	Stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution	23-26
		2	Retrouver une bonne qualité écologique de l'eau et assurer son caractère renouvelable dans le milieu et abordable pour le citoyen	27-30
		3	Une agriculture et une sylviculture diversifiées et de qualité, productives et durables	31-34
		4	La gestion intégrée de la mer et du littoral	35
<b>III</b>	Prévention des risques pour l'environnement et la santé, prévention des déchets	1	L'environnement et la santé	37-45
		2	Les déchets	46-47
<b>IV</b>	État exemplaire		–	48
<b>V</b>	Gouvernance, information et formation		–	49-55
<b>VI</b>	Dispositions propres à l'outre-mer		–	56-57

\*

● **Article 1<sup>er</sup>. Principales dispositions.** — L'article premier, al. 1<sup>er</sup> de la loi de programmation énonce les objectifs poursuivis : dans le cadre d'un « constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique », il lui appartient non seulement de définir un cadre d'action et d'organiser une gouvernance à long terme, mais aussi de mettre en place les instruments adéquats pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages.

Les alinéas suivants dressent la liste des engagements pris par l'État : révision des modalités de prise de décision publique afin de privilégier les solutions respectueuses de l'environnement sous réserve d'un coût raisonnable, élaboration concertée d'une stratégie nationale de développement durable et d'une stratégie nationale de la biodiversité en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable et suivi de leur mise en œuvre au sein d'un comité pérennisant la conférence des parties prenantes du Grenelle de l'environnement. Il est également prévu que le Gouvernement transmette au Parlement, avant le

10 octobre de chaque année, un rapport annuel sur la mise en œuvre des engagements prévus par la loi, son incidence sur les finances et la fiscalité locales et son impact sur les prélèvements obligatoires.

Au plan local, l'État s'engage enfin à déployer des choix stratégiques respectueux des « *caractéristiques environnementales et de la richesse de [la] biodiversité* » des collectivités territoriales et à proposer un « *cadre expérimental pour le développement durable, au titre d'une gouvernance locale adaptée, reposant sur les dispositions du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution* ».

**Suivi et mise en œuvre.** — On évoquera ici successivement la révision des modalités de prise de décision publique, la mise en place de stratégies nationales pour le développement durable et pour la biodiversité, le suivi du Grenelle de l'environnement ainsi que la mise en place d'un cadre expérimental pour le développement durable dans les collectivités ultramarines.

**Révision des modalités de prise de décision publique.** — Un contenu précis a été donné à cette orientation dans le cadre de la loi du 12 juillet 2010, dont l'article 230 a modifié très substantiellement la rédaction de la section 1 du chapitre II du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement. Tous les projets de travaux, ouvrages ou aménagements, tant publics que privés, sont ainsi désormais soumis à la réalisation d'une étude d'impact préalable à la décision autorisant le projet lorsqu'ils sont « *susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine* » (art. L. 122-1).

Le contenu de l'étude d'impact comprend obligatoirement une étude des effets du projet sur l'environnement ou la santé humaine – y compris les effets cumulés avec d'autres projets connus – et le maître d'ouvrage doit présenter les mesures proportionnées qu'il envisage pour éviter, réduire et si possible compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine (art. L. 122-3). Le maître d'ouvrage doit exposer une « *esquisse des principales solutions de substitution* » qu'il a examinées et indiquer les principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine ; en outre et pour les seules infrastructures de transport, l'étude d'impact « *comprend une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter* ».

Un avis est ensuite rendu par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, portant sur les modalités de prise en compte de l'environnement par le maître d'ouvrage. Cet avis est rendu public et figure dans le dossier soumis à enquête publique. La décision finale autorisant le projet doit prendre en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative compétente et le résultat de la consultation du public ; elle doit fixer les mesures à la charge du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et compenser les effets

négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi.

Par ailleurs, un régime de police administrative a été mise en place, qui permet à l'autorité qui a pris la décision d'autorisation de mettre en demeure le maître d'ouvrage en cas d'inobservation des prescriptions de ladite décision.

**Stratégie nationale de développement durable.** — La stratégie nationale de développement durable 2010-2013 a été adoptée le 27 juillet 2010 par le comité interministériel pour le développement durable. Elle propose une architecture commune à tous les acteurs de la Nation, publics et privés, pour les aider à structurer leurs propres projets de développement durable autour de choix stratégiques. Elle a notamment vocation à assurer la cohérence et la complémentarité des engagements internationaux et européens de la France et des politiques nationales, transversales ou sectorielles.

Le choix des indicateurs pertinents de suivi de la stratégie nationale de développement durable — soit quinze indicateurs phares et quatre indicateurs de contexte économique et social — a été également arrêté à l'issue d'une large concertation, dont le terme a été la conférence nationale qui s'est tenue le 20 janvier 2010<sup>(1)</sup>. Une commission de concertation, composée de représentants des différents organismes et parties prenantes, avait préparé une série de propositions à débattre au cours du dernier trimestre de 2009. Cette commission avait elle-même largement bénéficié des travaux, analyses et réflexions sur la question des indicateurs synthétiques conduits en 2009 par diverses instances, comme le Conseil économique, social et environnemental, la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi<sup>(2)</sup> ou encore le service statistique du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

**Stratégie nationale pour la biodiversité.** — La définition d'une stratégie nationale pour la biodiversité remonte à 2004, dans le prolongement de la convention sur la diversité biologique adoptée lors du « sommet de la terre » à Rio de Janeiro (1992). Cette stratégie ne constitue donc pas un acquis ou une nouveauté à mettre au crédit du « Grenelle de l'environnement » – même s'il est vrai que les nombreux engagements pris lors de celui-ci n'ont pu qu'en conforter

(1) Organisée conjointement par le Conseil national de l'information statistique, le Conseil économique, social et environnemental et le Commissariat général au développement durable, elle a associé l'ensemble des collèges du Grenelle (État, collectivités territoriales, entreprises, partenaires sociaux et ONG environnementales).

(2) Le Président de la République Nicolas Sarkozy avait demandé en février 2008 aux économistes Joseph Stiglitz (Columbia University), Amartya Sen (Harvard University) et Jean-Paul Fitoussi (Institut d'études politiques de Paris / Observatoire français des conjonctures économiques) de mettre en place une commission qui a pris le nom de « Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social » (CMPEPS). Celle-ci a reçu pour mission de déterminer les limites du PIB en tant qu'indicateur des performances économiques et du progrès social, de réexaminer les problèmes relatifs à sa mesure, d'identifier les informations complémentaires qui pourraient être nécessaires pour aboutir à des indicateurs du progrès social plus pertinents, d'évaluer la faisabilité de nouveaux instruments de mesure et de débattre de la présentation appropriée des informations statistiques.

l'importance. Adossée à la stratégie nationale de développement durable, elle poursuit aujourd'hui deux objectifs principaux : d'une, part, assurer la conservation de la diversité des gènes, des espèces, des milieux naturels et le maintien ou la restauration de la trame écologique et du bon fonctionnement des écosystèmes ; d'autre part, valoriser les territoires par une gestion concertée et contractualisée du patrimoine naturel.

La stratégie nationale se décline en dix plans d'actions sectoriels, élaborés puis mis en œuvre par les ministères concernés et complétés par un programme d'actions transversales. Ces plans constituent donc autant de référentiels d'action pour l'ensemble des acteurs, assortis d'exigences de résultat et révisables tous les deux ans. Par ailleurs et dans une optique de renforcement de la stratégie nationale, le Grenelle de l'environnement a souhaité en assurer la déclinaison en stratégies régionales <sup>(1)</sup>.

#### Description des plans sectoriels de la stratégie nationale pour la biodiversité

**Plan d'action « patrimoine naturel »** : ce plan couvre le secteur de la protection de la nature *sensu stricto*. S'appuyant sur ces deux piliers majeurs que sont la protection des espaces et la protection des espèces, il vient organiser et compléter les actions déjà menées depuis longtemps en la matière. Il a notamment pour objectifs l'extension du réseau d'aires protégées, la protection des grandes infrastructures naturelles et la lutte contre la fragmentation des habitats, ainsi que le lancement de nouveaux plans de restauration et de sauvegarde des espèces les plus menacées.

**Plan d'action « agriculture »** : le plan vise à favoriser le maintien et la production d'une forte biodiversité en milieu rural, tout en diminuant l'impact négatif de certaines pratiques intensives. Il contribue également à la mise en place d'un réseau d'agriculteurs engagés dans des démarches de gestion et de conservation de la biodiversité, ainsi qu'à la réalisation d'un suivi de la biodiversité en milieu rural.

**Plan d'action « urbanisme »** : le plan vise à soutenir les projets d'aménagement urbain intégrant la biodiversité, grâce à des actions de sensibilisation et à l'intégration progressive de mesures favorables à la biodiversité dans le cadre législatif et réglementaire.

**Plan d'action « infrastructures de transport terrestre »** : le plan se donne pour objectif d'encadrer l'impact des grandes infrastructures sur l'état de la biodiversité, à travers l'optimisation des tracés, la mobilisation des expertises requises, la réduction de l'usage de biocides dans l'entretien des dépendances et le respect – ou la restauration – des corridors biologiques. Il vise également à améliorer la formation et la sensibilisation des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre, ainsi qu'à établir des partenariats avec la communauté scientifique intéressée.

**Plan d'action « mer »** : il vise tout à la fois à renforcer la prise en compte de la sauvegarde de la biodiversité dans les activités marines (pêche, transport, plaisance ou aquaculture) et à mettre en place des aires marines protégées dans les eaux territoriales. Par ailleurs, des actions

(1) Il convient par ailleurs de rappeler que la stratégie nationale pour la biodiversité n'est pas financée directement : les actions inscrites dans les plans d'actions sont financées par les départements ministériels concernés, dans le cadre de leur dotation.

de préservation ou de restauration de la qualité des eaux sont également développées, de même que le soutien à des projets de développement équilibré du littoral.

**Plan d'action international** : il entend renforcer l'implication de la France dans la Convention sur la diversité biologique, orienter l'aide aux pays partenaires du sud au service de leur développement durable et promouvoir la notion de gouvernance environnementale mondiale. Il vise également à faciliter la mise en œuvre d'un processus de concertation internationale qui permettra d'étudier la faisabilité d'un mécanisme scientifique intergouvernemental sur la biodiversité, répondant ainsi à l'appel lancé par les participants à la conférence internationale tenue à Paris en janvier 2005.

**Plan d'action « forêt »** : le plan, qui s'articule en quatre thématiques principales (écosystèmes forestiers, approche multifonctionnelle, protection des habitats et des espèces, préservation de la biodiversité ordinaire), vise à mieux cibler les actions de protection et mesurer leurs effets, à prendre en compte la biodiversité dans la gestion forestière aux différentes échelles, à compléter les réseaux d'espaces protégés et les plans de restauration d'espèces protégées, à renforcer la coordination ainsi qu'à former et informer les propriétaires et à sensibiliser le grand public.

**Plan d'action « recherche »** : le plan entend renforcer et développer la recherche sur la biodiversité, ainsi que les compétences scientifiques et d'enseignement sur ce thème. Dans ce cadre, les actions prévues visent à inciter les chercheurs à s'investir dans certaines thématiques prioritaires, à dynamiser les structures de recherche, à soutenir le dialogue avec la société, à adapter l'éducation et la formation, à renforcer la coopération scientifique internationale et à promouvoir une gouvernance scientifique internationale fondée sur l'expertise scientifique.

**Plan d'action « outre-mer »** : le plan d'action outre-mer se compose d'un cadre général – le plan d'action national – et de déclinaisons en plans d'action locaux, élaborés par chacun des départements et collectivités d'outre-mer. Les objectifs du plan national sont de renforcer les instruments de conservation et de gestion durable de la biodiversité, de mobiliser les acteurs économiques, les collectivités territoriales et le monde de la recherche, d'intégrer la prise en compte de la biodiversité dans les secteurs d'activité, d'améliorer la connaissance opérationnelle et de favoriser la coopération interrégionale en matière de biodiversité. Le plan national fixe ainsi un cadre général de coordination de la mise en œuvre des plans locaux. Ces plans locaux identifient les priorités en matière de protection de la biodiversité et, à ce titre, incluent les mesures nécessaires pour la protection des écosystèmes et des espèces les plus menacés. Les dix plans d'action locaux sont aujourd'hui finalisés : Réunion, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques française et Saint-Pierre et Miquelon.

**Plan d'action « tourisme »** : ce plan vise à susciter une prise de conscience des enjeux de la biodiversité dans le secteur touristique, afin d'inciter ses acteurs à participer à sa protection. Le plan se déploie autour de quatre axes : sensibilisation des acteurs du tourisme (professionnels, élus, touristes et populations locales) ; prise en compte de l'environnement par les professionnels du tourisme ; actions territoriales ; action internationale. Le plan préconise notamment un partenariat entre acteurs locaux pour créer dans les forêts publiques des équipements pédagogiques dont la localisation et la réalisation intègrent des critères de biodiversité.

L'objectif européen d'enrayer en 2010 la perte de biodiversité n'a pas été atteint, alors même que cette année avait été proclamée « année internationale de la biodiversité » et que de nouveaux objectifs internationaux et européens ont été définis dans le plan stratégique de la Convention pour la diversité biologique, adopté lors de la X<sup>e</sup> conférence des parties à Nagoya (27-29 octobre 2010).

Au printemps dernier, le ministère chargé de l'écologie a placé la question de la gouvernance au cœur de la Conférence française pour la biodiversité (Chamonix, 10-12 mai 2010). A l'issue de celle-ci et afin de préparer une stratégie nationale pour la biodiversité renforcée, le processus de sa révision a été lancé selon un mode de gouvernance concertée inspiré du Grenelle de l'environnement (juillet 2010) <sup>(1)</sup>. Ce processus, articulé avec les engagements internationaux et le plan d'action communautaire, doit en principe aboutir en mai 2011. Le comité national de révision, présidé par le professeur Jean-Claude Ameisen, s'est réuni trois fois en 2010 et a mis en place neuf groupes de travail. Les travaux sur les stratégies régionales (ou plans d'action locaux pour l'outre-mer) sont appelés à être menés en parallèle, afin d'alimenter la réflexion nationale.

***Comité de suivi du Grenelle de l'environnement et rapports annuels au Parlement.*** — Le Grenelle de l'environnement ayant été, depuis son lancement, suivi par un comité réuni tous les deux mois par le ministre d'État et associant les représentants des cinq collèges (État, collectivités, employeurs, syndicats et organisations non gouvernementales), la loi de programmation en a prévu la pérennisation. Le décret instituant le comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement a été signé le 13 avril 2010 et ses membres ont été nommés par arrêté le 14 juin suivant <sup>(2)</sup>.

La volonté d'élargir le champ de compétence du comité à l'ensemble des questions liées au développement durable – au-delà du « Grenelle » – a conduit à associer aux cinq collèges initiaux des personnes morales représentatives de la société civile et agissant dans d'autres domaines du développement durable (insertion, solidarité, famille, consommation, coopération, jeunesse). Un représentant des réseaux consulaires a par ailleurs été associé, ainsi qu'il est prévu à l'article 49 de la loi de programmation. Composé ainsi de quatre collèges de huit membres chacun (élus, employeurs, syndicats, ONG environnementales) et de sept personnes morales associées, le comité est présidé par le ministre chargé du développement durable. Le délégué interministériel au développement durable en est membre de droit et son secrétariat est assuré par le Commissariat général au développement durable.

La première réunion plénière de la nouvelle instance s'est tenue le 21 mai 2010, sous la présidence du ministre d'État Jean-Louis Borloo, et la suivante le 29 septembre 2010 <sup>(3)</sup>. De telles réunions permettent notamment d'assurer l'information des parties prenantes sur l'avancement de la mise en oeuvre des engagements, de répondre aux souhaits d'information complémentaire

(1) *Le rapport d'activité 2009 de la stratégie nationale pour la biodiversité, incluant de nombreux résultats et observations portant sur les espèces, les écosystèmes et les gènes peut être téléchargé à l'adresse réticulaire [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNB\\_RA2009\\_web.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNB_RA2009_web.pdf).*

(2) *Ces textes ont été publiés au Journal officiel du 14 avril et du 29 juin 2010, respectivement.*

(3) *Avant la mise en place officielle du « comité national », le « comité de suivi » du Grenelle de l'environnement avait été réuni deux fois depuis le vote de la loi de programmation, le 10 septembre 2009 et le 22 janvier 2010.*

et de recueillir d'éventuelles observations. Pour les questions sur lesquelles une concertation plus approfondie que celle opérée à travers des échanges en séance plénière est jugée nécessaire, des réunions ponctuelles ou des groupes de travail *ad hoc* ont été mis en place. En 2010, ont ainsi été organisées quatre réunions du groupe *ad hoc* relatif au schéma national des infrastructures de transports, deux réunions sur les projets de décret relatif à la représentativité des associations environnementales et à l'évolution des instances de consultation, trois réunions sur les modalités de l'expérimentation en matière d'affichage des caractéristiques environnementales des produits et une réunion sur la préparation du sommet « Rio + 20 ».

Pour ce qui concerne les rapports de suivi annuels prévus à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de programmation, ils ont été adressés au Parlement, dans les délais fixés pour le premier (octobre 2009) et avec retard pour le second (novembre 2010).

***Mise en place d'un cadre expérimental pour le développement durable au bénéfice des collectivités ultramarines.*** — Les services du ministère chargé de l'écologie estiment que les actions actuellement menées ou envisagées par les collectivités ultramarines au titre des « défis » n° 6 (biodiversité et ressources naturelles) et n° 7 (santé, prévention et gestion des risques) de la stratégie nationale de développement durable ne nécessitent pas la mise en place d'un cadre d'expérimentation spécifique (au sens de l'article 73, al. 3 de la Constitution). Cette démarche apparaît donc aujourd'hui abandonnée, comme dépourvue de nécessité.

Il faut néanmoins rappeler qu'une réforme des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux – qui sont en charge de la réflexion et du portage du développement durable au plan régional – est en cours. Le projet de décret porté par le ministère de l'Intérieur, dont le Conseil d'État a été saisi en novembre 2010, pourrait inclure des dispositions propres auxdits territoires : pour ces conseils, les acteurs ultramarins ont en effet souhaité conserver la spécificité de leurs instances, avec l'existence de « conseils de la culture, de l'éducation et de l'environnement ». Par ailleurs, le projet de développement territorial et énergétique pour la Réunion est engagé (*Green Energy Revolution: Reunion Island*, GERRI) et les conseils maritimes ultramarins sont en cours de préfiguration dans une perspective de valorisation maritime et littorale.

## II.— LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE (ART. 2 À 22)

● **Article 2. Principales dispositions** — Rappelant que la lutte contre le changement climatique est placée au premier rang des priorités, l'article 2 assigne à la France une série d'objectifs ambitieux destinés à faire d'elle « *l'économie la plus efficiente en équivalent carbone de la Communauté européenne d'ici à 2020.* » Dans cette perspective, elle s'engage à diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 afin de ramener les émissions annuelles à un niveau inférieur à cent quarante millions de tonnes équivalent de dioxyde de carbone à l'échéance de 2050. Prenant pleinement sa part des objectifs intermédiaires retenus par l'Union européenne à la date de 2020 (réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre et amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique), la France entend porter la part des énergies renouvelables à 23 % au moins de sa consommation d'énergie finale d'ici à la même date.

Par ailleurs, « *considérant que la région arctique joue un rôle central dans l'équilibre global du climat de la planète* », la France soutiendra la création d'un observatoire scientifique international de l'Arctique ainsi que l'adaptation de la réglementation internationale aux nouveaux usages de l'océan Arctique rendus possibles par son accessibilité croissante.

Les dispositions du paragraphe II de l'article se concentrent sur la question des moyens, le législateur ayant estimé que les mesures nationales de lutte contre le changement climatique devront porter par priorité « *sur la baisse de la consommation d'énergie des bâtiments et la réduction des émissions de gaz à effet de serre des secteurs des transports et de l'énergie* » et que « *la maîtrise de la demande d'énergie constitue la solution durable au problème des coûts croissants de l'énergie pour les consommateurs, notamment pour les ménages les plus démunis particulièrement exposés au renchérissement des énergies fossiles.* » Dans cette perspective, le programme d'économies d'énergie dans le secteur du logement comprendra des actions ciblées de lutte contre la précarité énergétique

Il convient ainsi d'intégrer le coût des émissions de gaz à effet de serre dans la détermination des prix des biens et des services. Plusieurs solutions apparaissent susceptibles d'être mobilisées, comme l'amélioration de l'information du consommateur sur le coût écologique de ces biens et services, l'extension du système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre à de nouveaux secteurs ou encore la mise aux enchères une partie des quotas alloués aux entreprises — en prenant en compte l'impact de cette mise aux enchères sur la concurrence internationale à laquelle sont exposés les secteurs concernés <sup>(1)</sup>.

(1) *Il est ainsi prévu que la part des quotas alloués par la mise aux enchères pourra atteindre, à partir de 2013, 100 % si le secteur concerné apparaît capable d'en supporter les conséquences sans subir une perte*

Il est également prévu de mettre à l'étude la création d'une contribution dite « climat-énergie » visant à encourager les comportements sobres en carbone et en énergie. Cette contribution, qui aurait pour objet d'intégrer les effets des émissions de gaz à effet de serre dans les systèmes de prix par la taxation des consommations d'énergies fossiles, serait strictement compensée par une baisse des prélèvements obligatoires de façon à préserver le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. Six mois après la promulgation de la loi, le résultat de l'étude doit être rendu public et transmis au Parlement. Au plan européen, la France soutiendra la mise en place d'un mécanisme d'ajustement aux frontières pour les importations en provenance de pays qui refuseraient de contribuer à raison de leurs responsabilités et capacités respectives à l'effort mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre après 2012.

**Suivi et mise en œuvre.** — La mise en place d'un observatoire scientifique international de l'Arctique et l'adaptation de la réglementation internationale à ses nouveaux usages, l'introduction d'actions ciblées de lutte contre la précarité énergétique dans le cadre du programme d'économies d'énergie, l'extension du système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre à de nouveaux secteurs ainsi que la création d'une « contribution climat-énergie » aux plans national et européen retiendront ici l'attention.

L'ensemble du titre II de la loi de programmation portant sur le changement climatique, en général, et sur les moyens dont la France entend se doter pour devenir l'économie la plus vertueuse de l'Union européenne « en équivalent carbone », en particulier, il n'est pas inutile de rappeler au préalable quelques éléments statistiques destinés à situer la position de notre pays par rapport à ses principaux partenaires. Le tableau ci-dessous présente ainsi l'évolution des émissions de dioxyde de carbone liées à la consommation d'énergie par habitant au cours des vingt dernières années.

## ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS DE DIOXYDE DE CARBONE PAR HABITANT

(en t CO<sub>2</sub>/hab.)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Allemagne	12,0	10,6	10,1	9,8	10,0	9,7	9,8
Espagne	5,3	5,9	7,1	7,8	7,5	7,7	7,0
<b>France</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>	<b>6,0</b>	<b>5,9</b>	<b>5,7</b>
Italie	7,0	7,2	7,5	7,8	7,8	7,4	7,2
Royaume-Uni	9,6	8,9	8,9	8,8	8,8	8,5	8,3
<b>Moyenne UE (27)</b>	<b>8,6</b>	<b>8,0</b>	<b>7,9</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>7,9</b>	<b>7,7</b>
Japon	8,6	9,1	9,3	9,6	9,4	9,7	9,0
États-Unis	19,5	19,3	20,2	19,5	19,0	19,1	18,4

Source : ministère chargé de l'écologie et Agence internationale de l'énergie

On constate que, depuis 2000, la France se ainsi situe à la première place des grands pays de l'Union européenne en termes d'émissions de dioxyde de carbone par habitant, avec un volume annuel qui ne représente que moins de 75 % de la moyenne de l'Union à vingt-sept (5,7 contre 7,7 t CO<sub>2</sub>/hab./an). Ce montant représente un peu plus de la moitié et moins du tiers des émissions de pays comme le Japon et les Etats-Unis, respectivement<sup>(1)</sup>.

**Mise en place d'un observatoire scientifique international de l'Arctique et adaptation de la réglementation internationale à ses nouveaux usages.** — Le projet d'observatoire scientifique international de l'Arctique, porté par la conférence de Monaco pendant la présidence française de l'Union européenne (9-10 novembre 2008), est en cours de mise en place, dans le cadre du groupe de travail AMAP (*Arctic Monitoring and Assessment Programme*) du Conseil arctique et à travers le projet SAON (*Sustained Arctic Observing Networks*)<sup>(2)</sup>.

L'Institut polaire français Paul-Émile Victor a été associé aux discussions techniques entre les parties, qui rencontrent aujourd'hui quelques difficultés liées à l'exercice de la future cotutelle par le conseil arctique et le comité international de la science arctique (IASC). Lors d'une récente réunion de hauts fonctionnaires (octobre 2010), plusieurs membres du Conseil arctique ont ainsi souhaité voir clarifiées les questions des responsabilités respectives du Conseil arctique et des États arctiques dans le mécanisme, d'une part, et de l'éventuelle application des

(1) Ces données ne prennent pas en considération, faute d'instruments méthodologiques satisfaisants, les volumes supplémentaires de dioxyde de carbone émis par les habitants d'un pays donné du fait de la consommation de biens importés. Par ailleurs, les structures de la consommation intermédiaire (entreprises) et de la consommation finale (ménages) différant d'un pays à l'autre, l'absence de données sur le « carbone importé » ne peut être suppléée par l'application d'un coefficient rectificatif uniforme. La robustesse de l'ensemble apparaît donc douteuse.

(2) Voir notamment la page (en anglais) consacrée au projet SAON sur le site Internet du comité international de la science arctique (URL : <http://iasc.arcticportal.org/science-development/saon>).

règles particulières de gouvernance du Conseil arctique à ce dispositif, d'autre part. Il semble néanmoins acquis que le système reposera sur une participation égale des pays arctiques et des pays non-arctiques présents en Arctique au titre de leur recherche scientifique. Son lancement officiel est attendu à l'occasion de la réunion ministérielle du Conseil arctique du 12 mai 2011.

Pour ce qui concerne les initiatives suscitées au plan international en faveur d'un usage de l'océan arctique respectueux de son environnement, celles-ci se déploient essentiellement dans le cadre du Conseil arctique, enceinte institutionnelle de coopération au sein de laquelle la France a le statut d'observateur permanent depuis 2001. Les dispositions de la loi de programmation s'inscrivent dans la continuité des positions traditionnellement défendues par notre pays.

On se bornera donc ici à quelques indications rapides. En matière de navigation, la France a participé au groupe de travail sur la protection de l'environnement marin arctique (*Protection of the Arctic Marine Environment Working Group*) – et en particulier à l'élaboration d'un code de la navigation en eaux polaires et de lutte contre les pollutions ; elle s'est par ailleurs associée aux activités du groupe de travail sur les polluants à courte vie, lancé en 2008 lors de la réunion ministérielle de Tromsø et qui doit présenter son rapport aux ministres en 2011 à Nuuk. Pour ce qui a trait à la protection de la biodiversité marine et dans le cadre de la convention OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique nord-est, la France a appelé à étendre les aires marines protégées à la région I de la zone maritime d'OSPAR (qui correspond à une partie de l'océan arctique). En matière de pêche, la France a plaidé au sein de l'Organisation des Nations-Unies pour la mise en place d'un moratoire temporaire sur les nouvelles pêcheries arctiques, dans l'attente de la mise en place d'un mécanisme de régulation ou de l'extension des organisations régionales de pêches existantes à ces nouvelles zones découvertes des glaces ; l'opposition des États riverains, en particulier les États-Unis et le Canada, n'a pas permis de faire aboutir la démarche.

***Mise en place d'actions ciblées de lutte contre la précarité énergétique dans le cadre du programme d'économies d'énergie.*** — Comme il est potentiellement très difficile à un fournisseur d'énergie d'identifier les consommateurs concernés par la précarité énergétique et, plus encore, de présenter à l'administration les preuves sur la situation de ces consommateurs, le Gouvernement a privilégié le recours à des programmes d'accompagnement.

Ces programmes seront réalisés en partenariat avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou des associations reconnues d'utilité publique dont l'objet est la lutte contre la pauvreté – ces organismes ont en effet déjà accès à des éléments précis sur la situation sociale des bénéficiaires de leurs aides. Les programmes éligibles dans ce cadre sont de deux types : contribution à des fonds de lutte contre la précarité énergétique (programme « Habiter mieux » de l'ANAH, par exemple)

ou opérations spécifiques portées par l'ANAH ou des associations sur des cibles bien identifiées<sup>(1)</sup>.

Ces programmes donneront lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie aux personnes éligibles participant à l'opération : dans un premier temps, dès le versement des fonds (le facteur de proportionnalité reste à fixer) ; puis une seconde fois, après que les dossiers de demande déposés après la réalisation des travaux aidés dans le cadre du programme auront été instruits. Les opérations sont ainsi bonifiées, permettant aux acteurs qui contribuent à leur réalisation de se voir délivrer des certificats à deux moments distincts.

***Extension du système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre à de nouveaux secteurs.*** — Le système européen d'échange de quotas couvre aujourd'hui les émissions de dioxyde de carbone des secteurs de la production d'énergie (centrales thermiques, raffineries, installations de combustion de type chaufferie) et des industries grandes consommatrices d'énergie (acier, ciment, chaux, verre, céramique et tuiles et briques).

A la demande de certains États membres (Pays-Bas, Autriche et Royaume-Uni), le système d'échange a d'abord été étendu aux activités de production d'acide nitrique pour les émissions de protoxyde d'azote, autre gaz à effet de serre. Il a été élargi de nouveau par la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009 : la notion « d'installation de combustion de plus de 20 MW » couvre désormais, au-delà des chaudières conventionnelles, tout équipement de production donnant lieu à combustion comme les fours ou les séchoirs. Par ailleurs, la directive s'applique désormais à l'ensemble de la chimie, à la fabrication de l'aluminium, aux métaux ferreux et non ferreux ainsi qu'à la fabrication de plâtre<sup>(2)</sup>. La liste des gaz à effet de serre concernés est également allongée<sup>(3)</sup>.

Il convient également de rappeler que l'ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne a opéré la transposition de la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE,

(1) Le premier contrat local du programme « Habiter mieux » a été signé le 26 octobre 2010 dans le département du Bas-Rhin (six cents logements rénovés en trois ans). Ce programme, doté de 1,2 milliard € de crédits (dont 500 millions € au titre des « investissements d'avenir » prévus par le grand emprunt), se donne pour objectif de rénover les logements de trois cent mille ménages modestes en situation de forte précarité énergétique au cours de la période 2010-2017. Source : Enerpresse, 27 octobre 2010, p. 3.

(2) Le décret n° 2010-300 du 22 mars 2010 relatif à la préparation de l'extension du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre a imposé aux exploitants des installations nouvellement éligibles à compter du 1er janvier 2013 de déclarer, au 30 avril 2010, leurs émissions pour les années 2005 à 2007. Conformément à l'article 9bis de la directive 2003/87/CE modifiée, la France a notifié ces émissions à la Commission européenne le 30 juin 2010. Au cours de la période 2005-2007, les émissions des nouveaux secteurs ont représenté en moyenne 16 846 841 tonnes équivalent CO<sub>2</sub>, à rapprocher des 127 630 668 tonnes de CO<sub>2</sub> pour les installations déjà soumises au plan national d'allocation de quotas – soit 13 % des émissions de ces installations.

(3) Deux nouveaux gaz à effet de serre sont désormais inclus dans le périmètre : le protoxyde d'azote, émis dans les activités de fabrication d'acide nitrique, adipique et glyoxylique, ainsi que le perfluorocarbène, émis dans la fabrication de l'aluminium.

afin d'intégrer les activités aériennes dans le système d'échange. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011, dont notre commission du développement durable a eu connaissance <sup>(1)</sup>.

**Mise en place d'une « contribution climat-énergie » au plan national.** — L'organisation d'une taxation des émissions carbonées, relevée progressivement au fil du temps, figurait dans le « pacte écologique » signé par tous les candidats de l'élection présidentielle de 2007.

Réalisée avant même la promulgation de la loi de programmation, l'étude de faisabilité d'une « contribution climat-énergie » a été confiée à l'ancien Premier ministre Michel Rocard. Elle s'est appuyée sur une « conférence des experts » (2-3 juillet 2009), l'analyse des soixante contributions écrites collectées par Internet et une « table-ronde » finale (9 juillet 2009) <sup>(2)</sup>. Les principales conclusions en sont détaillées dans l'encadré ci-dessous.

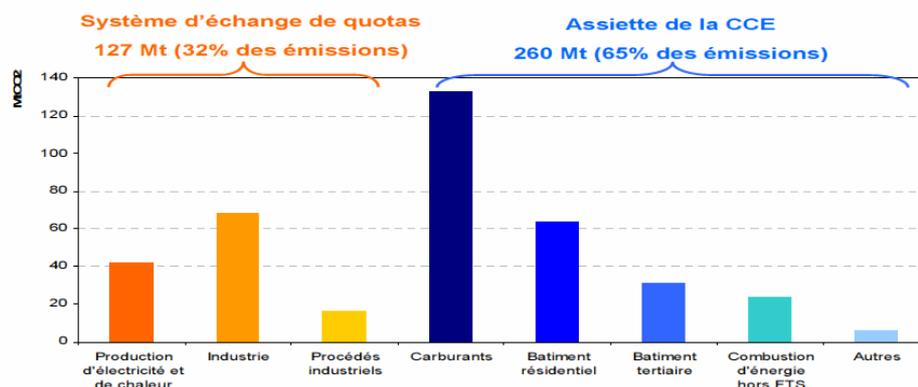
**Enjeux économiques et fiscaux  
d'une « contribution climat-énergie »**

Rappelant que, dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » et en cohérence avec les scénarii et contraintes étudiés par le GIEC, la France s'engage à diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050, le rapport estime que cet objectif ne pourra être atteint qu'au prix d'une inflexion sans précédent de nos comportements de production et de consommation d'énergies fossiles.

Les différents participants estiment donc opportun d'établir un « signal-prix carbone », sous forme d'un droit additionnel perçu à l'amont en plus des accises existantes sur les combustibles fossiles. Cette « contribution climat-énergie » (CCE) s'appliquerait à tous les agents non inclus dans le marché européen de permis sur le dioxyde de carbone. Un tel instrument apparaît nécessaire pour infléchir les émissions diffuses et tenir ainsi les engagements « facteur quatre » dans des conditions d'efficacité économique. Son niveau initial recommandé est la trajectoire du rapport Quinet : 32 €/t CO<sub>2</sub> en 2010 (soit 7 à 8 c/l) pour atteindre 100 €/t CO<sub>2</sub> en 2030.

(1) La loi est en effet issue d'une proposition de loi n° 693 des sénateurs Gérard Longuet, Jean Bizet et Jean-Paul Emorine (6 septembre 2010). Elle a été examinée par notre commission le 1er décembre et débattue en séance publique le 20 décembre dernier.

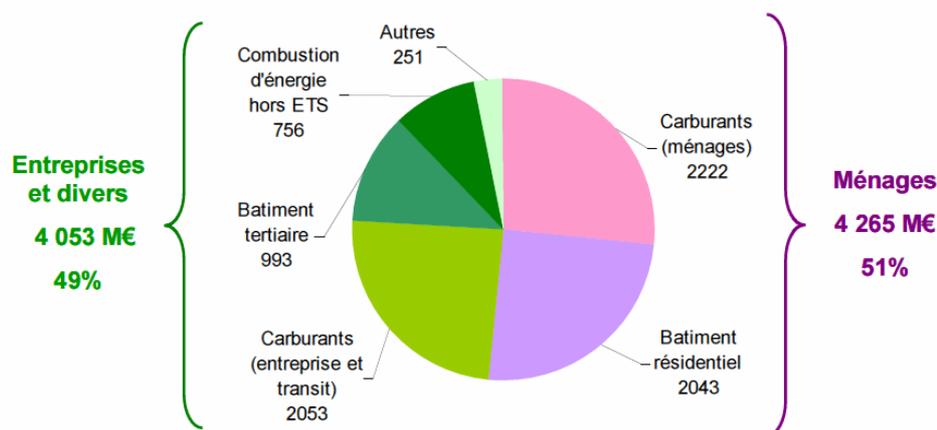
(2) Le Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie présidées par Michel Rocard, ancien Premier ministre, publié le 28 juillet 2009, peut être téléchargé à l'adresse réticulaire <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000351/index.shtml>.



Source: Mission Climat de la Caisse des dépôts d'après étude ADEME/MEEDDM

Le principe d'une réforme à prélèvements obligatoires constants pour maintenir la compétitivité et le pouvoir d'achat fait l'unanimité des participants, mais avec des nuances sur ses conditions de mise en œuvre. La solution considérée comme la meilleure au plan économique, qui consisterait à privilégier l'utilisation de la recette pour baisser les prélèvements les plus pénalisants pour la croissance économique, doit être favorisée. Mais elle ne peut être appliquée complètement lors de la première étape.

Des redistributions de la recette, aussi forfaitaires que possible pour ne pas affaiblir l'impact incitatif du signal prix qui est recherché, sont à accepter pour certains ménages ou certains secteurs. Les critères pour les ménages pourraient tenir en compte du fait que l'éloignement — ou les contraintes sur les horaires de travail — sont aussi sensibles que le revenu pour caractériser les plus captifs ou les plus affectés, nécessitant des compensations ou des aides à la transition énergétique. De telles compensations sont considérées préférables à des exonérations, qui seraient à éviter compte tenu de l'objet du dispositif et de la nécessité d'en rendre lisible la logique économique. Les auteurs du rapport présentent le schéma ci-dessous, pour illustrer la répartition par secteur et par agent du produit de la CCE (pour un prix de 32 €/t appliqué aux émissions de 2007 sans exonération).



La priorité à accorder à la réforme fiscale, en limitant les restitutions de la recette ou les compensations à ce qui est strictement nécessaire à l'acceptabilité du dispositif, est affirmée. Dans tous les cas, il est souligné que le projet de CCE ne trouve sa justification que dans la lutte contre les dangers du réchauffement climatique et que son acceptabilité tient à la visibilité de sa pertinence.

Pour marquer la visibilité pluriannuelle du projet, la loi de finances devrait annoncer les taux pour les cinq années suivantes et ce projet être replacé dans un contexte à long terme, au sein de l'exposé des motifs de loi.

Il est recommandé finalement d'établir une instance d'orientation et d'évaluation, qui suivrait l'impact de la contribution au regard de l'évolution économique et environnementale et aborderait notamment différents sujets identifiés, tels que l'élargissement du dispositif à d'autres gaz à effet de serre, la prise en compte du dioxyde de carbone dans les tarifs régulés de détail de l'électricité, l'articulation avec la tarification de l'usage des infrastructures de transports (pour orienter efficacement la mobilité et les choix de localisation), ainsi que la définition d'une vision partagée du redéploiement fiscal à opérer à moyen terme, pour que l'impôt pèse plus sur la pollution et moins sur les facteurs de production et la croissance.

Conformément à la volonté exprimée le 10 septembre 2009 par le Président de la République de voir cette contribution mise en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, pour un montant initial de 17 €/t, le projet de loi de finances pour 2010 a présenté un mécanisme inspiré des propositions du « rapport Rocard ». Son article 5 instituait ainsi une « taxe carbone » sur les produits énergétiques utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible <sup>(1)</sup>. Étaient notamment exclus de son périmètre ou soumis à un taux réduit les émissions des centrales thermiques produisant de l'électricité, des secteurs de l'industrie chimique utilisant de manière intensive de l'énergie, du transport aérien et du transport public routier de voyageurs ainsi que celles dues aux activités agricoles ou de pêche, au transport routier de marchandises et au transport maritime. En contrepartie et afin de compenser le renchérissement de la facture énergétique des ménages résultant de la taxe, l'article 6 du projet de loi créait un crédit d'impôt sur le revenu forfaitaire dont le coût, pour les finances publiques, aurait été strictement égal au produit de la taxe payée (soit 2,6 milliards € en 2010) <sup>(2)</sup>. Pour ce qui concerne les entreprises, la réforme concomitante de la taxe professionnelle venait en compenser globalement l'impact.

Saisi par soixante députés et soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif. Dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 « Loi de finances pour 2010 » (paragraphe 77 et suiv.), la juridiction estime en effet que le mécanisme proposé a pour conséquence « [que] 93 % des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle, hors carburant, seront totalement exonérées de contribution carbone » et « que les activités assujetties à la contribution carbone représenteront moins de la moitié de la totalité des émissions de gaz à effet de serre », si bien que « par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont contraires à

(1) Couvrant l'ensemble des produits énergétiques fossiles actuellement soumis aux taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), le gaz naturel (TICGN) et les charbons (taxe « charbon »), la « taxe carbone » était donc assimilée, au plan fiscal, aux accises dont elle suivait le régime. En pratique, considérant les volumes de consommation respectifs des produits énergétiques assujettis, elle aurait essentiellement pesé sur les carburants routiers (essence, gazole et GPL), sur le gaz naturel et sur le fioul domestique.

(2) Voir notamment l'analyse détaillée de G. Carrez, Rapport (n° 1967) du 14 octobre 2010 au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2010 (n° 1946), tome II : Examen de la première partie du projet de loi de finances : conditions générales de l'équilibre financier, volume 1 : Articles 1 et 4 à 34.

*l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. »*

Le Gouvernement prévoit, dans un premier temps, d'élaborer un nouveau texte en vue d'une mise en place le 1<sup>er</sup> juillet 2010, après s'être donné le temps requis pour relancer les consultations. L'objectif est alors d'inclure les industries les plus polluantes dans le schéma – sans pénaliser leur compétitivité – et de revoir le dispositif de compensation. Le Premier ministre annonce en définitive, le 23 mars 2010, l'abandon *sine die* de la taxe carbone, faisant valoir la nécessité « *que les décisions soient prises en commun avec les autres pays européens, sinon nous allons voir s'accroître notre déficit de compétitivité* »<sup>(1)</sup>. Cette décision a été à l'origine de la suspension de la participation de la Fondation Nicolas Hulot aux différents groupes de travail dans le cadre des Grenelle de l'environnement et de la mer.

**Mise en place d'une « contribution climat-énergie » au plan européen.** — La mise en place d'une taxation des émissions carbonées au plan de l'Union européenne, pénalisant les importations en provenance des États les moins vertueux, passe par une révision de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, dite directive « taxation de l'énergie ». Cette directive met notamment en place des minima de taxation par produit (en fonction de leur contenu énergétique), assortis de règles de flexibilité pour les États membres.

Afin d'atteindre ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la France soutient fortement le principe d'une révision de cette directive. Il s'agit également d'une des priorités affichées par l'actuel commissaire européen à la fiscalité. A l'heure actuelle, aucun projet officiel de révision n'a néanmoins été soumis par la Commission européenne.

D'après les informations transmises à vos rapporteurs, les premiers travaux ont été lancés en juillet 2009 par la Commission et les États membres, sur la base d'un document de travail de la Commission diffusé lors de la mise en place d'un groupe d'experts de haut niveau. Les travaux se sont accélérés au début de l'année dernière, débouchant sur l'organisation – à l'initiative du commissaire européen à l'énergie Algirdas Šemeta – d'un débat d'orientation avec l'ensemble des commissaires sur l'introduction d'une taxe carbone (23 juin 2010). Ce débat s'est appuyé sur un document soumis par le commissaire à la fiscalité, constatant que la taxation minimale actuelle de l'énergie proposée par la directive 2003/96/CE ne crée pas une incitation satisfaisante à économiser l'énergie et à développer des énergies alternatives. Le développement non harmonisé, au sein de l'Union, de fiscalités nationales sur le carbone peut, par ailleurs, créer des distorsions de compétitivité sur le marché intérieur européen.

(1) Voir notamment I. de Foucaud, « *Le Gouvernement reporte sine die la taxe carbone* », Le Figaro, 23 mars 2010 ; T. Lieurade, « *Retour sur le parcours chaotique de la taxe carbone* », Le Figaro, 24 mars 2010.

L'objectif de la révision de la directive « taxation de l'énergie » serait alors de corriger les prix de l'énergie afin qu'ils reflètent à la fois les émissions de dioxyde de carbone et le contenu énergétique des produits énergétiques. Le document propose ainsi la création, pour les vingt-sept pays de l'Union européenne, d'une taxation minimale des produits énergétiques structurée en deux composantes : une part fondée sur le contenu du produit en émissions de dioxyde de carbone, permettant en particulier de différencier les produits neutres en CO<sub>2</sub> ; une part fondée sur le contenu énergétique des produits (comme c'est le cas dans la directive actuelle), de manière notamment à valoriser les consommations d'énergies efficaces. Le nouveau cadrage communautaire concernerait les produits énergétiques utilisés comme carburants pour les moteurs, les combustibles utilisés pour le chauffage ou la production d'électricité, ainsi que tous les secteurs consommateurs d'énergie (bâtiment, transports, agriculture, industrie). En revanche, les secteurs d'activité déjà couverts par le système de plafonnement et d'échange de quotas (industrie lourde, aviation, production d'électricité, etc.) ne seraient pas concernés par la taxation du contenu en dioxyde de carbone des produits énergétiques ainsi organisée.

Le document prend pour référence un montant « plancher » de taxe à vingt euros par tonne de dioxyde de carbone, le niveau global de taxation des produits énergétiques correspondant par ailleurs aux minima actuels de la directive 2003/96/CE.

Ce nouveau cadrage communautaire permettrait en particulier d'aligner le régime du gazole sur celui de l'essence, en prenant en compte son plus fort contenu en énergie et en dioxyde de carbone par litre. Pour ce qui concerne les biocarburants, considérés comme non émetteurs de CO<sub>2</sub>, la possibilité actuelle d'exemption de taxation pourrait être maintenue de façon transitoire, mais aurait vocation à laisser progressivement place à une taxation minimale du contenu énergétique. Quant au secteur agricole, une réduction de la taxation pourrait être envisagée par les États membres à condition que ce secteur présente des contreparties à travers la mise en œuvre de mesures d'efficacité énergétique.

A l'issue du débat d'orientation du 23 juin, la Commission a reporté son projet de révision de la directive « taxation de l'énergie », souhaitant des analyses complémentaires. A ce jour, les États membres sont toujours en attente d'un calendrier de travail pour les mois à venir.

#### **A.— LA RÉDUCTION DES CONSOMMATIONS D'ÉNERGIE DES BÂTIMENTS (ART. 3 À 6)**

Les articles 3 à 6 de la loi de programmation, qui constituent le chapitre 1<sup>er</sup> du titre I, portent sur la réduction de la consommation énergétique des bâtiments, distinguant les constructions neuves et le bâti existant.

\*

● **Article 3. Principales dispositions.** — Considérant que le secteur du bâtiment représente le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement, cet article prévoit la mise en place d'un plan à grande échelle de rénovation énergétique et thermique des bâtiments existants et de réduction des consommations énergétiques des constructions neuves. Cette amélioration implique le développement et la diffusion de nouvelles technologies dans la construction neuve, mais aussi définition d'un programme spécifique de rénovation accélérée du parc existant.

**Suivi et mise en œuvre.** — La mise en œuvre des dispositions à caractère d'orientation de l'article 3 est assurée, à titre principal, par les articles 4 et 5 de loi de programmation.

\*

● **Article 4. Principales dispositions.** — L'article 4 de la loi porte sur la réglementation thermique applicable aux constructions neuves, dont il est affirmé qu'elle doit être renforcée « afin de réduire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre ». L'État se fixe ainsi trois objectifs prioritaires :

- a) Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin de 2012 — et, par anticipation, à compter de la fin de 2010 s'il s'agit de bâtiments publics et de bâtiments affectés au secteur tertiaire — devront présenter une consommation d'énergie primaire inférieure à un seuil de 50 kWh/m<sup>2</sup>/an en moyenne<sup>(1)</sup>. Afin de garantir la qualité de conception énergétique du bâti, la réglementation thermique fixera un seuil « ambitieux » (et modulable) de besoin maximal en énergie de chauffage des bâtiments. Une étude de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sera réalisée afin de proposer un niveau pertinent de modulation pour respecter ces objectifs et de mesurer l'impact économique de l'ensemble du dispositif prévu.
- b) Les logements neufs construits dans le cadre du programme national de rénovation urbaine prévu par la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine respecteront par anticipation les exigences ci-dessus.
- c) Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin de 2020 présenteront, sauf exception,

(1) Ce seuil est susceptible d'être modulé en fonction de la localisation, des caractéristiques et de l'usage des bâtiments, mais aussi des énergies utilisées (afin de favoriser les énergies) qui présentent un bilan avantageux en termes d'émissions de gaz à effet de serre.

une consommation d'énergie primaire inférieure à la quantité d'énergie renouvelable produite dans ces constructions, et notamment le bois-énergie.

Les acquéreurs de logements dont la performance énergétique excédera les seuils fixés par la réglementation applicable pourront bénéficier d'un avantage supplémentaire au titre de l'aide à l'accession à la propriété et du prêt à taux zéro.

Par ailleurs, les normes susmentionnées seront adaptées à l'utilisation du bois comme matériau, en veillant à ce que soit privilégiée l'utilisation de bois certifié.

**Suivi et mise en œuvre.** — Le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> de la loi du 12 juillet 2010 est venu donner à ces dispositions de portée majeure le cadre normatif qui en constitue le soutien nécessaire. On évoquera ensuite les modalités de mise en place de ce dispositif, au premier rang desquelles la définition d'une nouvelle réglementation thermique.

**Article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 juillet 2010.** — L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 juillet 2010 tend, d'une part, à élargir et à renforcer le caractère obligatoire de la réglementation thermique des bâtiments neufs ou existants et, d'autre part, à systématiser les cas où un diagnostic de performance énergétique doit être réalisé. Pour ce qui concerne la réglementation thermique, cet article modifie le droit existant sur plusieurs points :

– La rédaction de l'article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation est amendée afin d'inclure dans le champ couvert par la réglementation applicable aux constructions nouvelles « leurs caractéristiques et leur performance énergétiques et environnementales, notamment au regard des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation d'eau ainsi que de la production de déchets liées à leur édification, leur entretien, leur réhabilitation et leur démolition ». La rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 111-10 du même code est modifiée en conséquence pour élargir le champ de la réglementation thermique applicable aux bâtiments existants ;

– A partir de 2020, le niveau d'émissions de gaz à effet de serre sera pris en considération dans la définition de la performance énergétique des constructions nouvelles (art. L. 111-9). Par ailleurs, le maître d'ouvrage doit désormais attester de la réalisation d'une étude de faisabilité relative aux approvisionnements en énergie ainsi que de la prise en compte de la réglementation thermique au moment du dépôt du dossier de demande de permis de construire (*id.*) ;

– L'article L. 111-9-1 nouveau prévoit que le maître d'ouvrage, à l'issue de l'achèvement des travaux de bâtiments neufs ou de parties nouvelles de bâtiments soumis à permis de construire, fournit à l'autorité qui a délivré ce permis de construire un document attestant qu'il a pris en compte la réglementation thermique. Cette attestation doit être établie soit par un contrôleur

technique mentionné à l'article L. 111-23, soit par un « diagnostiqueur » répondant aux conditions de l'article L. 276-6, soit encore par un architecte au sens de l'article 2 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1997 sur l'architecture – lequel ne peut être celui qui a conçu le projet, réalisé les plans ou signé la demande de permis de construire ;

– L'article L. 111-10-2 nouveau prévoit que le maître d'ouvrage, à l'issue de l'achèvement des travaux de réhabilitation thermique de bâtiments existants et soumis à autorisation de construire, fournit à l'autorité qui a délivré le permis de construire un document attestant que la réglementation thermique a été prise en compte par le maître d'oeuvre. Cette attestation doit être établie par les mêmes catégories de personnes que dans le cas des travaux de bâtiments neufs ;

– Un décret en Conseil d'État définit les conditions dans lesquelles, à l'issue de l'achèvement des travaux portant sur des bâtiments neufs ou sur des parties nouvelles de bâtiment existant soumis à permis de construire, le maître d'ouvrage fournit à l'autorité qui a délivré l'autorisation de construire un document attestant que la réglementation acoustique a été prise en compte par le maître d'oeuvre ou, en son absence, par le maître d'ouvrage (art. L. 111-11).

Pour ce qui concerne le diagnostic de performance énergétique <sup>(1)</sup>, introduit en droit français – dans le cadre de la transposition de la directive européenne 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments – par la loi n° 2004-1343 du décembre 2004 de simplification du droit et l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction, on retiendra notamment les dispositions suivantes :

– L'article L. 134-1 est complété afin de préciser que ce diagnostic est établi par une personne répondant aux conditions de compétence et d'indépendance prévues à l'article L. 271-6 : cette rédaction étend l'exigence du respect de ces conditions à tous les cas où un diagnostic doit être établi (alors que

*(1) L'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation définit le « diagnostic de performance énergétique » (DPE) comme un document qui comprend la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour une utilisation standardisée du bâtiment ou de la partie de bâtiment et une classification en fonction de valeurs de référence afin que les consommateurs puissent comparer et évaluer sa performance énergétique. Il est accompagné de recommandations destinées à améliorer cette performance. L'article L. 134-2 du même code prévoit que, lors de la construction d'un bâtiment ou d'une extension de bâtiment, le maître de l'ouvrage fait établir un DPE et le remet au propriétaire du bâtiment au plus tard à la réception de l'immeuble. L'article L. 134-3 prévoit que le DPE est communiqué à l'acquéreur et au locataire, pour les baux d'habitation régis par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs ; cette même disposition prévoit que, lorsque l'immeuble est offert à la vente ou à la location, le propriétaire tient le DPE à la disposition de tout candidat ou locataire qui en fait la demande.*

*Comme les autres diagnostics techniques et en application de l'article L. 271-6 du même code, le DPE ne peut être établi que par une personne présentant des garanties de compétence et disposant d'une organisation et de moyens appropriés. Cette personne est tenue de souscrire une assurance permettant de couvrir les conséquences d'un engagement de sa responsabilité en raison de ses interventions. Elle ne doit avoir aucun lien de nature à porter atteinte à son impartialité et à son indépendance ni avec le propriétaire (ou son mandataire) qui fait appel à elle, ni avec une entreprise pouvant réaliser des travaux sur les ouvrages, installations et équipements pour lesquels il lui est demandé d'établir le DPE.*

l'article L. 271-6 ne visait que les diagnostics établis en cas de vente). Par ailleurs, il est établi que la durée du diagnostic est fixée par décret ;

– Lors de la construction d'un bâtiment ou d'une extension de bâtiment et à compter du 1er janvier 2013, le diagnostic établi indique les émissions de gaz à effet de serre de ce bâtiment, estimées suivant une méthode de calcul adaptée aux bâtiments neufs et tenant compte des différents usages des énergies (art. L. 134-2) ;

– En cas de vente de tout ou partie d'un immeuble bâti, le diagnostic de performance énergétique est communiqué à l'acquéreur. Lorsque l'immeuble est offert à la vente ou à la location, le propriétaire tient le diagnostic de performance énergétique à la disposition de tout candidat acquéreur ou locataire (art. L. 134-3) ;

– En cas de location de tout ou partie d'un immeuble bâti, le diagnostic est joint à des fins d'information au contrat de location lors de sa conclusion, sauf s'il s'agit d'un contrat de bail rural ou lorsque ce sont des contrats de location saisonnière (art. L. 134-3-1) ;

– Un diagnostic de performance énergétique est réalisé dans les bâtiments équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement dans un délai de cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Dans les bâtiments à usage principal d'habitation en copropriété de cinquante lots ou plus, équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement et dont la date de dépôt de la demande de permis de construire est antérieure au 1<sup>er</sup> juin 2001, un audit énergétique doit être réalisé - dont le contenu et les modalités de réalisation sont définis par décret en Conseil d'État (art. L. 134-4-1) ;

– Par dérogation au principe d'indépendance des diagnostiqueurs, les collectivités publiques sont autorisées à faire réaliser le diagnostic par l'un de leurs salariés, dans le seul cas où le diagnostic doit être affiché à l'intention du public. Ce salarié doit naturellement présenter les garanties de compétence requises (art. L. 271-6 du code de la construction et de l'habitation).

**La réglementation thermique 2012.** — Les travaux d'élaboration de la réglementation thermique 2012 (RT 2012) ont commencé en septembre 2008, bien avant l'adoption de la loi de programmation, sous la direction du ministère chargé de l'écologie. L'organisation mise en place reposait principalement sur douze groupes de travail thématiques, ayant pour objectif de proposer dans leurs domaines de compétence respectifs de nouvelles références réglementaires (de vingt à vingt-cinq représentants des professions intéressées par groupe) et un comité scientifique, coordonnant les travaux des différents groupes de travail et examinant les synthèses des contributions (environ vingt-cinq experts techniques et scientifiques choisis *intuitu personae*). Des groupes de travail *ad hoc* et des rencontres bilatérales avec les professionnels de plusieurs secteurs ont de surcroît été organisés, afin d'étudier les difficultés spécifiques propres à certains bâtiments tertiaires (aéroports, par exemple).

Les orientations et avancées des travaux des différents groupes de travail ont été présentées par les pouvoirs publics au cours de conférences consultatives (associant environ cent vingt représentants des professionnels du bâtiment et des cinq collèges de la gouvernance du Grenelle), qui se sont tenues en septembre 2008, en mars 2009, en septembre 2009 et en décembre 2009.

Le Parlement a également contribué à cette réflexion collective, à travers la publication du rapport attendu de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur les niveaux pertinents de modulation des règles.<sup>(1)</sup>

Après qu'une dernière conférence consultative eut présenté, le 20 octobre 2010, la version définitive des exigences de la RT 2012, celle-ci a été publiée au *Journal officiel* du 27 octobre suivant (décret n° 2010-1269 du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions et arrêté du même jour relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments). Cette publication doit être complétée par celle d'un arrêté décrivant la méthode de calcul applicable et les conventions de cette méthode ainsi que par celle d'un second diptyque de décret et arrêté concernant d'autres bâtiments tertiaires (notamment les commerces et l'hôtellerie).

La réglementation thermique 2012 a pour objectif – tout comme les précédentes réglementations thermiques – de limiter les consommations énergétiques des bâtiments neufs, qu'ils soient destinés à un usage d'habitation (résidentiel) ou pour tout autre usage (tertiaire). Elle marque néanmoins un relèvement très sensible du niveau de performance requis, puisqu'elle exige que toutes les constructions neuves présentent en moyenne une consommation d'énergie primaire (avant transformation et transport) inférieure à 50 kWh/m<sup>2</sup>/an contre 150 kWh/m<sup>2</sup>/an environ avec la réglementation thermique 2005 – soit une réduction d'un facteur trois. Son calendrier de déploiement, qui atteste d'un retard

(1) Cf. C. Bataille et C. Birraux, Rapport (n° 2141) sur la performance énergétique des bâtiments : comment moduler la règle pour mieux atteindre les objectifs ?, *Assemblée nationale*, 3 décembre 2009 (ce rapport peut être téléchargé à l'adresse réticulaire <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-off/i2141.pdf>).

*L'Office avait en réalité été saisi dès le 26 mars 2009, soit plusieurs mois avant l'adoption de la loi de programmation, par le président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale Patrick Ollier. Examinant les marges possibles de modulation de la future norme (50 kWh/m<sup>2</sup>/an), les parlementaires soulignent leur « refus de toute facilité pouvant encourager un certain immobilisme au regard du nécessaire progrès technologique » (p. 21). Ils écartent donc les options consistant à jouer – à titre temporaire – sur le nombre d'usages pris en compte (chauffage, eau chaude, ventilation, climatisation et éclairage) ou sur le coefficient de conversion de l'électricité (indicateur qui rend compte de la quantité d'énergie primaire utilisée en amont pour produire un kilowattheure d'électricité consommée par son utilisateur final). Ils estiment en revanche indispensable « la prise en compte des différences objectives de situation créées par les variations climatiques d'un bout à l'autre de notre pays » (p. 27) – selon le modèle retenu par Effinergie (c'est-à-dire une division du pays en zones climatiques) – ainsi que l'adaptation de la réglementation thermique aux besoins spécifiques du confort d'été – à travers l'existence de systèmes de climatisation active – et l'introduction d'un paramètre de différenciation selon la taille et la destination du bâtiment (par exemple, le rapport entre la surface de l'enveloppe extérieure d'un bâtiment et son volume intérieur croît lorsque sa taille se réduit : l'efficacité d'une même épaisseur d'isolation diminue donc avec la taille du bâtiment).*

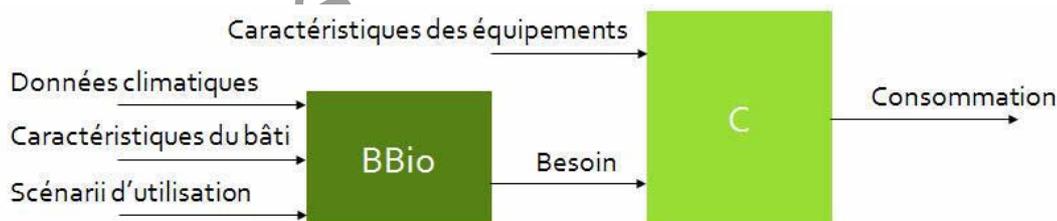
global de douze mois par rapport aux dates fixées par la loi de programmation, est désormais le suivant :

- pour les logements (maisons individuelles, immeubles collectifs, foyers de jeunes travailleurs et cités universitaires) situés dans des zones couvertes par le programme national de rénovation urbaine (dites « zones ANRU ») : 28 octobre 2011 ;
- pour les bureaux, les bâtiments d'enseignement et les établissements d'accueil de la petite enfance : 28 octobre 2011 ;
- pour les autres bâtiments tertiaires : un an après la publication des arrêtés les concernant spécifiquement, qui doit intervenir dans le cours de l'année 2011 ;
- pour les bâtiments à usage d'habitation situés en dehors des périmètres de rénovation urbaine : 1<sup>er</sup> janvier 2013.

### Contenu de la réglementation thermique 2012 (RT 2012)

La réglementation thermique 2012 repose sur deux coefficients : le Besoin bioclimatique (BBio) et la Consommation (C).

De manière simplifiée, le coefficient BBio correspond aux déperditions (pertes naturelles et besoin des usagers) moins l'apport gratuit (chaleur humaine, du soleil, etc.), et le coefficient C correspond au besoin sur le rendement des équipements.



Les coefficients BBio et C sont obtenus grâce aux outils informatique fournis par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), qui sont en cours d'élaboration.

Afin d'être conforme à la RT 2012, un bâtiment neuf devra respecter trois exigences globales : une exigence d'efficacité énergétique minimale du bâti  $BBio_{max}$  (c'est-à-dire la limitation du besoin en énergie pour les composantes liées au bâti), une exigence de consommation maximale  $Cep_{max}$  (c'est-à-dire une consommation d'énergie primaire inférieure ou égale à 50 kWh EP/m<sup>2</sup>/an en moyenne, au titre du chauffage, de la production d'eau chaude sanitaire, du refroidissement, de l'éclairage et des consommations auxiliaires) et une exigence de confort d'été  $T_{ic}$  (la température intérieure atteinte au cours d'une séquence de cinq jours chauds doit demeurer inférieure à la température de référence).

La valeur du  $Cep_{max}$  est naturellement modulée selon l'usage du bâtiment, la zone climatique, l'altitude ou encore la surface moyenne des logements.

La réalisation de ces trois objectifs suppose la mobilisation de solutions et de moyens variés comme le recours aux énergies renouvelables en maison individuelle, le traitement des ponts thermiques, le traitement de l'étanchéité à l'air, l'existence d'une surface minimale de baies vitrées (1/6<sup>e</sup> de la surface des murs), la mesure (ou l'estimation) des consommations d'énergie par usage ou encore la prise en compte de la production locale d'électricité en habitation.

La RT 2012 impose donc le recours à des produits et équipements très performants au plan énergétique, ainsi qu'à des installations permettant de valoriser des énergies renouvelables. Par ailleurs, elle appelle des échanges suivis entre architecte et bureau d'études thermiques dès les premiers stades de la conception du bâtiment, dès lors qu'il est presque impossible d'atteindre les 50 kWh EP/m<sup>2</sup>/an lorsque la conception du bâti a été réalisée au mépris de la composante de performance énergétique.

Par ailleurs et ainsi qu'il a été indiqué précédemment, le respect de la RT 2012 sera contrôlé par deux attestations du maître d'ouvrage, l'une au moment du dépôt de la demande de permis de construire et l'autre à l'achèvement des travaux.

*Source* : ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. « Comprendre la réglementation thermique 2012 » [en ligne]. URL : <http://www.plan-batiment.legrenelle-environnement.fr/index.php/actualites-du-plan/grands-dossiers/121-comprendre-la-reglementation-thermique-2012> (page consultée le 8 février 2011).

***Soutien à l'acquisition de logements de performance énergétique élevée.*** – Une série de majorations des aides existantes sont intervenues depuis la loi de finances pour 2009, visant à inciter les ménages à se porter acquéreurs de logements très en avance sur la réglementation thermique en vigueur par le moyen d'un avantage supplémentaire destiné à compenser une fraction des surcoûts liés au respect de exigences supplémentaires. Plusieurs dispositifs ont ainsi été « verdis » dans le cadre des lois de finances pour 2009, 2010 et 2011 :

– Le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt issu de l'article 5 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi TEPA ») a été majoré – la durée du crédit est allongée de cinq à sept ans et son taux porté de 20 % à 40 % – pour les logements construits ou acquis neufs dans le respect de la norme « bâtiment basse consommation » (BBC) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (art. 103 [art. 200 *quaterdecies* du code général des impôts] de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009). A l'inverse, les taux de crédit d'impôt ont été progressivement réduits, à partir de 2010, pour les logements neufs « non BBC ». Ce dispositif a pris fin au 31 décembre 2010, date à laquelle il a été remplacé par le « PTZ+ » ;

– Le prêt à taux zéro a été majoré d'un montant maximum de 20 000 € pour l'acquisition ou la construction d'un logement neuf BBC (art. 100 [art. 244 *quater J* du code général des impôts] de la loi du 27 décembre 2008 susmentionnée). Ce dispositif a également pris fin au 31 décembre 2010, date à laquelle il a été remplacé par le « PTZ+ » ;

– Dans le cadre du dispositif d'aide à l'investissement locatif dit « Scellier » (article 199 *septvicies* du code général des impôts), à compter de 2011

et jusqu'en 2012, les logements BBC bénéficient d'une majoration de dix points du taux de réduction d'impôt (avant mise en œuvre de la politique d'arasement des « niches fiscales »).

La loi de finances pour 2011 a réorganisé l'ensemble du dispositif d'aide à l'accession à la propriété, pour le recentrer autour du « prêt à taux zéro renforcé » (dit « PTZ+ »). Ses caractéristiques sont présentées de manière détaillée dans l'encadré ci-dessous. Il convient, en toute hypothèse, de prêter attention au « verdissement » du dispositif pour les logements neufs comme pour les logements anciens : les quotités de prêt sont en effet réduites pour les logements qui ne présentent pas un niveau de performance énergétique suffisant (dans une proportion comprise entre 5 % et 40 %).

#### **Principales caractéristiques du prêt à taux zéro renforcé (PTZ+)**

L'article 90 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 insère dans le titre I<sup>er</sup> du livre III du code de la construction et de l'habitation un chapitre X intitulé « Prêt ne portant pas intérêt consenti pour financer la primo-accession à la propriété ».

*Opérations éligibles.* Le nouvel article L. 31-10-2 de ce code prévoit que les PTZ+ sont consentis à des personnes physiques pour des opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf, d'acquisition d'un logement existant (avec ou sans travaux) et de location-accession. Le prêt ne peut bénéficier qu'aux acquisitions ou constructions de résidence principale, comme les dispositifs auxquels il se substitue.

Par ailleurs, un seul PTZ+ peut être accordé pour une même opération et un PTZ+ ne peut concourir au financement de travaux financés par un éco-PTZ.

*Caractéristiques du prêt.* L'article L. 31-10-4 dresse la liste des sept critères qui, combinés, déterminent les modalités du prêt : le coût total de l'opération, le nombre d'occupants du logement, l'ensemble des ressources des occupants, la localisation géographique, le caractère neuf ou ancien du bien, le niveau de performance énergétique globale du logement et l'appartenance initiale du logement au patrimoine immobilier d'un organisme HLM. Ces critères peuvent intervenir soit pour la détermination du montant du prêt, au niveau des plafonds d'acquisition et/ou des quotités financées (nouveaux articles L. 31-10-8 à L. 31-10-10), soit pour la détermination des conditions afférentes aux périodes de remboursement (nouveaux articles L. 31-10-11 et L. 31-10-12).

Comme pour le PTZ, le montant plafond d'opération retenu dépend de la localisation du logement (classement par zone des communes), de son caractère neuf ou ancien et du nombre de personnes destinées à occuper à titre principal le logement. Le troisième alinéa de l'article L. 31-10-10 prévoit ainsi que le plafond d'opération est compris entre 79 000 euros et 156 000 euros pour une personne seule.

Dans le souci de répondre de la façon la plus efficace possible aux besoins, la quotité applicable au montant d'opération est comprise entre 20 % et 40 % (contre 20 % pour le PTZ) et dépend de quatre critères : localisation, caractère neuf ou ancien du logement, performance énergétique globale de celui-ci et, pour l'ancien, l'appartenance initiale du logement au patrimoine immobilier d'un organisme HLM (majoration de la quotité de cinq points).

*Remboursement du prêt.* Les conditions de remboursement du prêt sont fixées aux articles L. 31-12-11 et L. 31-10-12. Elles sont déterminées à la date de l'émission de l'offre de prêt en fonction de la situation de l'emprunteur au regard du barème. Les tranches du barème dépendent de trois critères qui, combinés, permettent de disposer d'une approche fondée sur le

« reste à vivre » : les ressources des emprunteurs, le nombre de personnes destinées à titre principal le logement (alors que les barèmes de remboursement du PTZ n'étaient pas « familialisés ») et la localisation de celui-ci.

Le remboursement s'effectue, comme pour le PTZ actuel, en une seule période ou en deux périodes lorsqu'une fraction du prêt fait l'objet d'un différé (c'est-à-dire que son remboursement intervient après une première période consacrée en priorité au remboursement des autres prêts), dans le respect du cadre suivant fixé par les articles L. 31-10-11 et L. 31-10-12 : la fraction du prêt qui fait l'objet d'un différé ne peut être supérieure à 45 % de son montant ; le remboursement s'effectue par mensualités constantes dans chacune des périodes ; la première période de remboursement est comprise entre 5 et 23 ans ; la durée de la deuxième période de remboursement est comprise entre 2 et 7 ans.

Il résulte de ces durées que le PTZ+, selon les tranches, pourra être d'une durée comprise entre cinq et trente ans.

*Source : G. Carrez, Rapport (n° 2857) au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824), tome III : Examen de la seconde partie du projet de loi de finances : moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, Assemblée nationale, 14 octobre 2010, p. 50 et suiv.*

Le PTZ+ et le « verdissement » du dispositif Scellier n'étant entrés en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, on ne dispose aujourd'hui d'aucun élément statistique disponible. Avant cette réforme de l'accession à la propriété, les deux principaux dispositifs – le PTZ et le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt – offraient également une majoration pour les logements situés dans des bâtiments à basse consommation. Les éléments suivants ont été transmis à vos rapporteurs :

– Pour ce qui concerne le crédit d'impôt, le nombre de logements ayant obtenu une « majoration BBC » en 2009 est estimé à 46 000 logements – pour un total de 485 000 bénéficiaires, dans le neuf et dans l'ancien. Aucune statistique n'est disponible pour l'année 2010, les contribuables déclarant leurs revenus 2010 au cours de l'année 2011 ;

– Pour ce qui concerne le PTZ, le nombre de logements ayant bénéficié d'une « majoration BBC » en 2010 est estimé à environ dix mille pour 104 000 PTZ « logements neufs » et 295 000 PTZ au total.

\*

● **Article 5. Principales dispositions.** — Pour ce qui concerne le parc des bâtiments existants, l'État s'assigne pour objectif d'en réduire la consommation énergétique d'au moins 38 % d'ici à 2020. La réalisation de cet objectif passe par la rénovation complète de quatre cent mille logements chaque année à compter de

2013. L'article 5 de la loi de programmation distingue ensuite selon que les opérations concernent les bâtiments publics, les logements sociaux ou le parc résidentiel et tertiaire.

*Bâtiments de l'État, de ses établissements publics et des collectivités territoriales.* — La loi prévoit que tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics seront soumis à un audit d'ici à la fin de 2010. Sur le fondement du diagnostic ainsi réalisé, leur rénovation sera engagée d'ici à la fin de 2012 et leurs surfaces les moins économes en énergie bénéficieront d'une attention particulière. Cette rénovation aura pour objectif de réduire d'au moins 40 % les consommations d'énergie et d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre de ces bâtiments dans un délai de huit ans.

Par ailleurs et dans le respect du principe de libre administration, l'État incitera les différentes collectivités territoriales à engager des programmes de rénovation de leurs propres bâtiments dans les mêmes conditions et au même rythme que le sien propre. Les politiques engagées par les collectivités d'outre-mer feront l'objet d'un soutien spécifique afin de tenir compte des risques sismiques.

Le droit de la commande publique devra prendre en compte l'objectif susmentionné de réduction des consommations d'énergie, en autorisant le pouvoir adjudicateur à recourir à un « contrat de performance énergétique » (notamment sous la forme d'un marché global regroupant les prestations de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance, dès lors que les améliorations de l'efficacité énergétique sont contractuellement garanties).

*Logements sociaux.* — L'État se fixe comme objectif la rénovation de l'ensemble du parc de logements sociaux, au rythme de quarante mille en 2009, soixante mille en 2010 et soixante-dix mille par an entre 2011 et 2020.

C'est ainsi que huit cent mille logements sociaux dont la consommation d'énergie est supérieure à 230 kWh/m<sup>2</sup>/an d'énergie primaire feront l'objet de travaux avant 2020, afin de ramener leur consommation annuelle à des valeurs inférieures à 150 kWh/m<sup>2</sup>/an. Ces travaux concerneront en particulier cent quatre-vingt mille logements sociaux situés dans des zones définies par l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine <sup>(1)</sup>.

A cet effet, une enveloppe de prêts à taux privilégié sera accordée aux organismes bailleurs de logements sociaux. Des conventions entre l'État et ces organismes définiront les conditions de réalisation du programme et prévoiront les modalités de financement des travaux de rénovation, notamment à partir des

(1) Il s'agit des quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, de ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.

économies réalisées grâce à ces travaux de rénovation. A l'appui de ces conventions, l'État pourra attribuer des subventions qui pourront s'élever jusqu'à 20 % du coût des travaux.

Par ailleurs, les organismes bailleurs de logements sociaux seront encouragés à recourir aux énergies renouvelables, notamment pour leur permettre d'opérer les adaptations limitées nécessaires dans le cas d'un patrimoine « manifestement difficile à rénover ». Un décret fixera les conditions techniques pouvant justifier de telles adaptations et les modalités de compensation applicables aux organismes concernés.

*Parc résidentiel et tertiaire.* — Afin de permettre une rénovation accélérée du parc résidentiel et tertiaire existant au regard de la consommation d'énergie, l'État mettra en place des actions spécifiques incluant un ensemble d'incitations financières destinées à encourager la réalisation des travaux. A ce titre, la loi mentionne : la conclusion d'accords avec le secteur des banques et des assurances pour développer le financement des investissements d'économie d'énergie (al. 13)<sup>(1)</sup> ; la simplification et l'aménagement des « contrats de performance énergétique » en vue de faciliter leur diffusion (notamment dans les copropriétés) et l'élaboration de modèles de « contrats de performance énergétique » adaptés aux différents secteurs (résidentiel, tertiaire, industriel) (al. 13) ; le développement, par le secteur des assurances, d'une offre de produits visant à garantir le bon résultat des travaux d'amélioration énergétique des bâtiments résidentiels (al. 13) ; la réforme des modalités d'application du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables, afin de favoriser la rénovation des logements donnés en location et la réalisation de travaux ou l'acquisition des équipements les plus performants (al. 14) ; l'assujettissement éventuel des propriétaires de surfaces importantes affectées aux activités tertiaires (notamment les sociétés foncières) au dispositif des certificats d'économie d'énergie (al. 15).

L'État incitera les bailleurs et les associations de locataires à engager une concertation pour déterminer les modalités de partage des économies d'énergie réalisées par ces investissements. Il est prévu que, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement rende compte au Parlement de l'état de la concertation.

La loi dispose également qu'en complément des mesures précitées, l'État mettra en place des dispositifs d'incitation financière visant à encourager les propriétaires et les syndicats de copropriétaires à réaliser des travaux de rénovation lourde destinés à accroître la performance énergétique de logements anciens aux caractéristiques thermiques et énergétiques très dégradées. Ces dispositifs privilégieront les financements qui tirent parti des gains réalisés par les

(1) Ces accords auront pour objet la mise en place de prêts aux particuliers dont les caractéristiques financières seront telles qu'elles permettront le remboursement des annuités d'emprunt au moyen des économies d'énergie réalisées.

économies d'énergie. Une étude analysera par ailleurs les possibilités de mettre en œuvre à terme des obligations de travaux de rénovation.

L'État encouragera la constitution d'un groupement de l'ensemble des acteurs du plan de rénovation des bâtiments pour suivre et adapter les chantiers de rénovation en matière d'économie d'énergie dans les secteurs résidentiel et tertiaire. Dans un délai d'une année à compter de la promulgation de la loi, l'État remettra au Parlement un rapport mesurant la production en dioxyde de carbone des systèmes de climatisation et leur impact sur l'écosystème et l'environnement, singulièrement dans les collectivités d'outre-mer.

Le dernier alinéa de cet article dispose que le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes s'orientera par priorité vers les métiers liés à l'environnement, notamment dans le domaine du bâtiment.

• **Suivi et mise en œuvre.** — On évoquera ici successivement l'audit et la rénovation des bâtiments publics, la rénovation des logements des parcs privé et social, la concertation entre bailleurs et locataires le partage des gains réalisés grâce aux travaux d'économie d'énergie, l'instauration d'obligations de réalisation de travaux de rénovation et la réorientation du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes vers les métiers liés à l'environnement.

*Audit et rénovation des bâtiments de l'État et de ses établissements publics.* — Le coût global de la rénovation des immeubles de l'État et de ses établissements publics afin d'atteindre les objectifs du Grenelle en 2020 a été évalué à vingt-quatre milliards d'euros. Cette évaluation, qui résulte des travaux du comité opérationnel compétent, n'a pas été remise en cause depuis et reposait sur les estimations suivantes : les surfaces construites des propriétés immobilières de l'État et de ses établissements publics ont été comptées pour cinquante millions de mètres carrés et soixante-dix millions de mètres carrés, respectivement, avec un coût unitaire de rénovation de 200 €/m<sup>2</sup> toutes taxes comprises <sup>(1)</sup>.

La campagne d'audit approfondi des bâtiments de l'État a commencé six mois après l'adoption de la loi de programmation. Le recensement des bâtiments et le lancement des marchés pour l'audit des services déconcentrés ont été effectués au plan interministériel par des cellules régionales de suivi technique de l'immobilier de l'État, constituées des services locaux de France Domaine et du ministère chargé de l'écologie sous l'égide des préfets de région. A la fin de l'année 2009, plus de dix-neuf millions de mètres carrés étaient concernés par la première vague d'audits (sur les cinquante millions de mètres carrés du patrimoine de l'État), représentant un engagement de 46 millions € imputés sur les crédits du plan de relance.

(1) Les expérimentations menées en région Rhône-Alpes, sur une grande superficie de bâtiments avec une grande variété de nature d'immeubles, ont conduit à chiffrer des plans d'actions de rénovation qui semblent valider les hypothèses retenues.

Les comptes rendus des audits réalisés par les différents prestataires sont attendus pour le premier semestre de 2011. L'établissement France Domaine, en lien avec les services du ministère chargé de l'écologie, est actuellement en train de déployer un outil de capitalisation de ces audits (OCAPI), appelé à être alimenté par les services déconcentrés au cours du présent semestre. Selon les informations transmises à vos rapporteurs, une synthèse détaillée de leurs résultats ne sera pas disponible avant le second semestre de l'année 2011.

***Incitation à l'audit et à la rénovation des bâtiments des collectivités territoriales.*** — Dans ce domaine, les actions entreprises se bornent aujourd'hui à l'organisation de journées d'échange et de partage d'expériences entre l'État et les collectivités territoriales, organisées par les services déconcentrés du ministère chargé de l'écologie. On peut également mentionner la mise à disposition, sur une plate-forme Internet, de ressources méthodologiques sur la gestion du patrimoine immobilier et de retours d'expérience sur le patrimoine de l'État (expérimentation en région Rhône-Alpes)<sup>(1)</sup>.

***Rénovation des logements du parc social.*** — La loi de programmation prévoit, entre 2009 et 2020, la rénovation énergétique de huit cent mille logements sociaux dont la consommation énergétique dépasse actuellement 230 kWh/m<sup>2</sup>/an, afin de ramener celle-ci en deçà de 150 kWh/m<sup>2</sup>/an. Ce programme doit permettre de réduire la consommation énergétique moyenne de 20 % environ en éradiquant les classes F et G, ainsi qu'une partie de la classe E utilisant une énergie fossile ou un réseau de chaleur pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire.

A la demande de l'État, la Caisse des dépôts et consignations a donc débloqué une enveloppe de 1,2 milliard € pour les années 2009 et 2010. Celle-ci est destinée à assurer le financement « d'éco-prêts logement social » au bénéfice des bailleurs sociaux, c'est-à-dire de prêts au taux bonifié de 1,9 % sur quinze ans<sup>(2)</sup>. Ce prêt, disponible depuis le 26 février 2009, est essentiellement destiné à la rénovation des logements les plus consommateurs d'énergie (230 kWh/m<sup>2</sup>/an et plus) : pour pouvoir en bénéficier, les opérations de rénovation doivent permettre de ramener cette consommation sous la barre des 150 kWh/m<sup>2</sup>/an. Une étude thermique est donc rendue obligatoire pour apporter la preuve que l'opération

(1) Le rapport présenté le 22 juillet 2010 par le sénateur Pierre Jarlier au Bureau du comité stratégique du Plan bâtiment Grenelle – au titre du chantier « Collectivités territoriales » – estime que les bâtiments communaux représentent environ les trois quarts de la consommation d'énergie des communes et qu'ils figurent donc comme le principal gisement d'économies d'énergie de ces collectivités. Dans cette perspective, le rapport formule vingt-huit propositions articulées en quatre axes : améliorer la connaissance du parc bâti en incitant les collectivités à s'engager dans une démarche de diagnostic, assurer l'efficacité économique des actions de rénovation thermique, développer les financements (éco-conditionnalité des aides publiques, assortie d'un développement des financements bonifiés) et asseoir le rôle moteur de ces collectivités dans la dynamique de rénovation.

(2) Une version alternative de l'éco-prêt logement social est également proposée depuis le mois de mai 2010, au taux de 2,35 % sur vingt ans.

respecte les conditions d'octroi du prêt <sup>(1)</sup>. Le montant de celui-ci est fonction du gain énergétique réalisé.

L'État et la Caisse des dépôts ont par ailleurs souhaité ouvrir, à titre expérimental, l'enveloppe à la rénovation de vingt mille logements sociaux de classe D (consommation comprise entre 151 et 230 kWh/m<sup>2</sup>/an). Un avenant à la convention du 26 février 2009 a été signé en ce sens le 17 septembre 2010. Il définit les conditions dans lesquelles cette ouverture peut avoir lieu (niveau de consommation énergétique requis après travaux) et le montant du prêt accordé.

Au 31 décembre 2009, les données fournies par la Caisse des dépôts faisaient apparaître une réservation d'éco-prêts logement social à hauteur de 422 millions € pour financer la réhabilitation thermique de 34 880 logements. Au 31 octobre 2010, ces mêmes données établissaient une réservation d'éco-prêts à hauteur de 652 millions € afin de financer la réhabilitation thermique de 54 423 logements, soit un montant moyen de prêt de 12 000 € par logement. Le montant total des travaux de réhabilitation de ces 54 423 logements représentait un total de 1,5 milliard d'euros.

Les services du ministère chargé de l'écologie estiment que ces travaux permettront d'économiser chaque année 26 millions € grâce aux économies d'énergie réalisées et que les réhabilitations financées par l'éco-prêt logement social permettront d'éviter le rejet de 130 000 tonnes de dioxyde de carbone par an.

Par lettre en date du 5 novembre 2010 et du fait de la sous-consommation observée des crédits disponibles, le ministre chargé de l'économie a décidé de prolonger cette enveloppe jusqu'au 31 décembre 2011 <sup>(2)</sup>.

**Rénovation des logements du parc résidentiel et tertiaire.** — Le dispositif de soutien de la rénovation dans le parc privé repose sur des mesures antérieures à la loi de programmation et dont l'économie n'a pas été substantiellement infléchie par son adoption.

Le crédit d'impôt « développement durable », prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts, a été mis en place par la loi de finances pour 2005 et prolongé jusqu'au 31 décembre 2012 par la loi de finances pour 2009.

(1) Les organismes doivent en parallèle renseigner un formulaire en ligne, détaillant les différents travaux réalisés ainsi que leur performance énergétique. Ces formulaires, stockés dans une base de données, doivent notamment permettre de contrôler les travaux réalisés au moyen de cette aide financière.

(2) Il faut rappeler ici, afin de compléter la présentation, que les organismes de logement social bénéficient d'autres sources de financement pour mener à bien le programme de rénovation. Depuis 2007, ils peuvent ainsi bénéficier d'un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à hauteur du quart du coût des travaux d'efficacité énergétique. Ces organismes peuvent également demander une participation du locataire aux travaux d'économie d'énergie, pour une durée maximale de quinze ans et dans la limite de la moitié du gain énergétique réalisé. Par ailleurs, le Fonds européen de développement régional est désormais ouvert aux dépenses d'efficacité énergétique dans les logements sociaux.

Par ailleurs, l'éco-prêt à taux zéro, mis en place par l'article 100 de la loi de finances pour 2009 et les textes d'application du 30 mars 2009, est disponible depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009 auprès des établissements bancaires partenaires en vue de financer les rénovations globales efficaces des logements privés. Ce dispositif permet d'encourager la réalisation de rénovations lourdes, alors que le crédit d'impôt vise les rénovations plus légères : afin d'encourager les rénovations globales par des ménages modestes, ce prêt est cumulable jusqu'au 31 décembre 2010 avec le crédit d'impôt « développement durable » pour les ménages dont les revenus n'excèdent pas 45 000 €.

Le prêt est distribué depuis le printemps 2009. Au 1<sup>er</sup> septembre 2010, le nombre d'offres de prêts émises et acceptées par l'emprunteur s'élevait à environ 125 000.

***Concertation entre les bailleurs et les associations de locataires sur les modalités de partage des gains réalisés grâce aux travaux d'économie d'énergie.*** — La concertation entre les bailleurs et les locataires relative au partage des réductions de charges lorsque le bailleur réalise des travaux d'économie d'énergie a commencé en janvier 2008, dix-huit mois avant l'adoption de la loi de programmation. Un projet d'accord spécifique au parc social avait même été rédigé par l'Union sociale pour l'habitat en septembre 2008, mais n'avait jamais été signé faute d'accord avec les associations de locataires : il mentionnait notamment une contribution du locataire à hauteur de 85 % des économies de charges réalisées à la suite des travaux de rénovation.

Le Gouvernement a, en définitive, préféré passer par la voie législative pour instituer un dispositif de partage des économies de charges tant dans le parc public que dans le parc privé. C'est ainsi que l'article 119 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit que si des travaux d'économie d'énergie sont réalisés par le bailleur dans les parties privatives d'un logement ou dans les parties communes de l'immeuble, une contribution pour le partage des économies de charge peut être demandée au locataire, à partir de la date d'achèvement des travaux, sous réserve que ces derniers lui bénéficient directement et qu'ils lui soient justifiés. Cette contribution ne peut toutefois être exigible qu'à la condition qu'un ensemble de travaux ait été réalisé ou que le logement atteigne un niveau minimal de performance énergétique. Elle est limitée au maximum à quinze ans et est inscrite sur la quittance de loyer. Son montant, fixe et non révisable, ne peut être supérieur à la moitié du montant de l'économie d'énergie estimée.

Le dispositif s'appliquant tant dans le parc privé que dans le parc public, la loi renvoie en outre à deux décrets en Conseil d'État le soin de préciser les conditions d'application de ce partage (liste des travaux éligibles à réaliser et niveaux minimaux de performance énergétique à atteindre, modalités d'évaluation des économies d'énergie, calcul du montant de la participation demandée au locataire, contrôle de ces évaluations après travaux, etc.). Ces décrets, assortis de

leurs arrêtés d'application respectifs, ont été publiés au *Journal officiel* du 25 novembre 2009 <sup>(1)</sup>.

***Instauration d'obligations de réalisation de travaux de rénovation.*** — Pour ce qui concerne le parc tertiaire, l'instauration de telles obligations a été réalisée par l'article 3 de la loi du 12 juillet 2010. Celle-ci insère un article L. 111-10-3 dans le code de la construction et de l'habitation, qui dispose que « *des travaux d'amélioration de la performance énergétique sont réalisés dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public dans un délai de huit ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.* » Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État déterminera la nature et les modalités de cette obligation de travaux (caractéristiques thermiques ou performance énergétique à respecter), en tenant compte de divers paramètres (état initial, destination du bâtiment, contraintes techniques exceptionnelles, accessibilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite, nécessités liées à la conservation du patrimoine historique, etc.).

Pour ce qui concerne le parc privé, il semble que l'étude prévue n'ait pas été réalisée.

***Réorientation prioritaire du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes vers les métiers liés à l'environnement.*** — Lancé par le Gouvernement en avril 2009 et doté de 1,3 milliard € de budget, ce plan d'urgence vise à développer l'alternance et à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes. Il mobilise des dispositifs variés : création de trente mille contrats de professionnalisation, extension du dispositif « zéro charges » au recrutement d'apprentis dans les entreprises de onze salariés et plus, attribution d'une prime à l'embauche pour toute embauche supplémentaire d'apprentis dans les entreprises de moins de cinquante salariés ou de jeunes en contrat de professionnalisation, mise en place de cinquante mille « contrats initiative emploi » dans les secteurs du développement durable et de l'économie sociale et solidaire, etc.

L'adoption de la loi de programmation n'a conduit à aucune modification du contenu et des moyens affectés au plan d'urgence, lancé quatre mois auparavant. Vos rapporteurs estiment donc que l'objectif d'une réorientation prioritaire du plan vers les métiers liés à l'environnement a été, en pratique, abandonné.

(1) Il s'agit des décrets n° 2009-1438 du 23 novembre 2009 relatif à la contribution du locataire au partage des économies de charges issues des travaux d'économie d'énergie réalisés par un bailleur social et n° 2009-1439 du 23 novembre 2009 pris en application de l'article 23-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs relatif à la contribution du locataire au partage des économies de charges issues des travaux d'économie d'énergie réalisés par un bailleur privé, ainsi que de l'arrêté du 23 novembre 2009 relatif à la contribution du locataire au partage des économies de charges issues des travaux d'économie d'énergie réalisés par un bailleur social (NOR : DEVU0925485A) et de l'arrêté du même jour relatif à la contribution du locataire au partage des économies de charges issues des travaux d'économie d'énergie réalisés par un bailleur privé (NOR : DEVU0925487A).

\*

● **Article 6. Principales dispositions.** — L'article 6 de la loi vise à soutenir l'entrée sur le marché du travail de professionnels du bâtiment spécifiquement formés aux questions énergétiques. Il est ainsi prévu que l'État incitera les acteurs de la formation professionnelle initiale et continue à engager, en concertation avec les régions, un « *programme pluriannuel de qualification et de formation des professionnels du bâtiment et de l'efficacité énergétique* » dans le but d'encourager l'activité de rénovation du bâtiment dans ses dimensions de performance thermique et énergétique, acoustique et de qualité de l'air intérieur. Ce programme insistera par priorité sur la formation aux techniques de diagnostic préalable, sur la connaissance des énergies renouvelables et leurs modalités d'utilisation, ainsi que sur l'adaptation des contenus des formations pour privilégier l'isolation et les réseaux de chauffage.

Par ailleurs, la loi prévoit que les programmes publics de recherche dans le domaine du bâtiment seront orientés vers les nouvelles générations de bâtiments faiblement consommateurs d'énergie, ceux producteurs d'énergie à partir de sources renouvelables et les techniques de rénovation performantes en matière d'économie d'énergie. Dans un cadre plus large, la France contribuera à la création d'une plate-forme européenne sur l'écoconstruction, pour développer les recherches et promouvoir les différentes filières de bâtiments faiblement consommateurs d'énergie.

**Suivi et mise en œuvre.** — L'adoption de la loi de programmation n'a pas conduit à la mise en place d'un programme spécifique de formation et de qualification des professionnels du bâtiment dans les domaines mentionnés ci-dessus (diagnostic, connaissance des énergies renouvelables et de technologies disponibles, etc.).

Il est vrai néanmoins qu'un dispositif de formation continue d'objet comparable avait été lancé en décembre 2007, sous l'égide de l'Association technique énergie-environnement, de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), de la Fédération française du bâtiment, de la Fédération nationale des SCOP du bâtiment et des travaux publics, d'Électricité de France et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et avec le soutien des pouvoirs publics. Le programme de « formation aux économies d'énergie des entreprises et artisans du bâtiment » (FEE Bat) comprend ainsi plusieurs modules optionnels portant sur la performance thermique des bâtiments et les techniques d'amélioration de cette dernière <sup>(1)</sup>. Selon les chiffres communi-

(1) La formation propose aujourd'hui trois modules, respectivement intitulés « Identifier les éléments clés d'une offre globale d'amélioration énergétique des bâtiments », « Maîtriser les outils pour mettre en oeuvre une offre globale d'amélioration énergétique des bâtiments » et « Connaître, maîtriser et mettre en oeuvre les groupes de technologies performantes d'amélioration énergétique des bâtiments ». Un quatrième module est à l'étude, portant sur la formation des chefs d'entreprises, salariés et artisans du bâtiment à la problématique du portage d'une offre globale de rénovation énergétique des bâtiments.

qués par le ministère chargé de l'écologie, vingt-neuf mille stagiaires avaient suivi une formation « FEE Bat » à la fin de novembre 2010<sup>(1)</sup>.

Pour ce qui concerne l'orientation des programmes publics de recherche dans le domaine du bâtiment et la contribution de la France à la mise en place d'une plate-forme européenne sur l'écoconstruction, le même constat en demi-teinte s'impose, selon lequel les dispositions de la loi s'inscrivent en réalité dans la répétition d'actions déjà entreprises.

Les éléments présentés ci-dessus font émerger un bilan très contrasté de la mise en application des dispositions de la loi de programmation dans le domaine du bâtiment. Pour ce qui concerne le bâtiment neuf, une dynamique de modernisation vigoureuse est en cours de déploiement. Son impact positif est appelé à s'accélérer dans les années à venir, d'autant plus qu'un effort soutenu de formation des professionnels du bâtiment sera concomitamment engagé.

Pour ce qui concerne les objectifs intriqués d'une réduction de la consommation énergétique des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020 et d'une rénovation complète de quatre cent mille logements chaque année à compter de 2013, il apparaît que des efforts importants sont nécessaires. Si l'on admet que le crédit d'impôt « développement durable » est un instrument plus adapté à la prise en charge de travaux d'ampleur moyenne qu'aux opérations de rénovation complète, un calcul sommaire à partir des réservations d'éco-prêts logement social et d'éco-PTZ n'aboutit en effet qu'à un rythme annuel compris entre cent cinquante et deux cent mille logements par an – soit la moitié de l'objectif à atteindre. Cette situation conduit à poser la question des moyens à mobiliser pour accélérer les flux annuels – parmi lesquels, celui d'une possible instauration d'obligations de travaux dans le parc résidentiel.

L'importance de l'effort attendu en matière de rénovation confirme le rôle central appelé à être joué dans l'économie globale du système par le diagnostic de performance énergétique. Non sans quelque raison, une association de consommateurs s'est récemment émue de la disparité des résultats fournis par différents diagnostiqueurs à partir d'une même maison témoin<sup>(2)</sup>. Il semblerait

(1) *A titre de comparaison, la filière du bâtiment dans son ensemble représente aujourd'hui 3,5 millions d'actifs – dont il est bien évident que tous ne sont pas intéressés par ces questions. Il semblerait que les responsables de la CAPEB situaient plutôt le flux de formations à délivrer aux alentours de cinquante mille par an et imputent le niveau observé aux « doutes » de la profession quant à la pérennité des engagements de l'État.*

(2) *L'association UFC-Que choisir a rendu publics, le 21 février 2011, les résultats jugés « effarants » de son enquête sur ces diagnostics (DPE). Sur quatre maisons visitées par seize diagnostiqueurs, deux ont été classées dans pas moins de trois classes énergétiques différentes, une l'a été sous deux étiquettes différentes et une seule s'est vue attribuer la même note énergétique. Ces résultats sont d'autant plus problématiques que les DPE sont dorénavant obligatoires dès la mise en vente ou en location des logements, que leur affichage est obligatoire dans toutes les annonces immobilières et que le montant du prêt à taux zéro est conditionné à la classe énergétique du logement : l'absence de fiabilité des diagnostics a donc des conséquences financières potentiellement lourdes. Outre la question de l'emploi par les diagnostiqueurs de*

donc souhaitable que la réflexion des pouvoirs publics puisse s'approfondir dans ce domaine, notamment pour ce qui concerne le référentiel de compétences à maîtriser par les professionnels du bâtiment intéressés.

## **B.— L'URBANISME (ART. 7 À 9)**

Les articles 7 à 9 de la loi de programmation, qui constituent le chapitre II du titre I, portent essentiellement sur les objectifs assignés au droit de l'urbanisme et l'encouragement aux politiques décentralisées d'aménagement durable des territoires. Ils visent également à faciliter la réalisation de certaines catégories de travaux, en supprimant l'exigence d'un avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France.

\*

● **Article 7. Principales dispositions.** — Considérant que le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aménagement durable doit être renforcé, la loi invite les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de cinquante mille habitants à « établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des “plans climat-énergie territoriaux” avant 2012 ».

Surtout, l'article 7, paragraphe II, de la loi de programmation dresse la liste des objectifs que le droit de l'urbanisme devra prendre en compte dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Ces sept objectifs sont à la fois multiples et complexes : lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie et œuvrer en faveur de la revitalisation des centres-villes, concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération, préserver la biodiversité (notamment, à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques), assurer une gestion économe des ressources et de l'espace, permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments et créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun.

Par ailleurs, l'État est invité à encourager la réalisation, par les collectivités territoriales, d'opérations exemplaires d'aménagement durable des territoires. Il mettra ainsi en œuvre un plan d'action pour inciter ces collectivités — notamment, celles qui disposent d'un programme significatif de développement

---

*logiciels informatiques agréés, l'association soulève celle de l'opposabilité du DPE entre l'acheteur et le vendeur – de sorte que la responsabilité du diagnostiqueur puisse, le cas échéant, être engagée.*

de l'habitat — à réaliser des « écoquartiers » avant 2012, en fournissant auxdites collectivités des référentiels et une assistance technique pour la conception et la réalisation des projets. L'État encouragera la réalisation, par des agglomérations volontaires, de programmes globaux d'innovation énergétique, architecturale, paysagère et sociale en continuité avec le bâti existant, qui intégreront dans leurs objectifs la préservation et la rénovation du patrimoine existant, le développement des transports en commun et des modes de déplacement économes en énergie, la prise en compte des enjeux économiques et sociaux, la réduction de la consommation d'espace et la réalisation de plusieurs écoquartiers. Un plan pour restaurer la nature en ville sera également préparé pour l'année 2009.

**Suivi et mise en œuvre.** — On consacrera ici quelques développements à la mise en place des plans « climat-énergie » territoriaux, aux modifications apportées au droit de l'urbanisme, à la réforme de la fiscalité de l'aménagement, à la réalisation d'écoquartiers par les collectivités territoriales ainsi qu'au plan pour restaurer la nature en ville.

**Mise en place des plans « climat-énergie » territoriaux.** — Les plans « climat – énergie » territoriaux (PCET) ont été mis en place par la loi du 12 juillet 2010, dans le cadre d'un dispositif plus vaste comprenant également des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.

L'article 68, paragraphe I, de la loi susmentionnée a substitué aux dispositions alors existantes du code de l'environnement et relatives aux plans régionaux pour la qualité de l'air (section 1 du chapitre II du livre II de ce code, art. L. 222-1 à L. 222-3) de nouvelles dispositions relatives aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 222-1 prévoit ainsi que le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional. A l'échelon du territoire régional et aux horizons 2020 et 2050, il fixe :

– les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter – conformément à l'engagement pris par la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 (article 2 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique) – et les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie ;

– les orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets ;

– par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre,

renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique. <sup>(1)</sup>

A ces fins, le projet de schéma s'appuie sur un inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, un bilan énergétique, une évaluation du potentiel énergétique, renouvelable et de récupération, ainsi que sur une évaluation de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé publique et l'environnement menés à l'échelon de la région.

L'article L. 222-2 du code de l'environnement précité prévoit que le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie est mis à la disposition du public pendant une durée minimale d'un mois, avant d'être soumis à l'approbation de l'organe délibérant du conseil régional et d'être ensuite arrêté par le préfet de région. <sup>(2)</sup>

L'article 75 de la loi du 12 juillet 2010 insère, dans le chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement, une section 4 entièrement nouvelle, intitulée « Bilan des émissions de gaz à effet de serre et plan climat-énergie territorial » et composée de deux articles. L'article L. 229-25 fait obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre aux catégories de personnes suivantes : les personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes ; l'État, les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de cinquante mille habitants, ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes. Ces personnes joignent à ce bilan une synthèse des actions envisagées pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Rendu public et mis à jour au moins tous les trois ans, le bilan doit être établi avant le 31 décembre 2012.

L'article L. 229-26 pose, quant à lui, l'obligation d'établir un plan climat-énergie territorial dans les régions, les départements, les communautés urbaines les communautés d'agglomération, ainsi que les communes ou communautés de communes de plus de cinquante mille habitants. <sup>(3)</sup> Prenant en compte les bilans des émissions de gaz à effet de serre établis en application de l'article L. 229-25, le plan définit, dans les champs de compétence respectifs de chacune des collectivités publiques concernées :

*(1) A ce titre, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie vaut schéma régional des énergies renouvelables au sens du paragraphe III de l'article 19 de la loi de programmation.*

*(2) Par ailleurs, l'article 69 de la loi du 12 juillet 2010, modifiant les articles L. 222-4 et L.222-5 du code de l'environnement, prévoit que les plans de protection de l'atmosphère sont rendus compatibles avec les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie.*

*(3) Les régions peuvent intégrer ce plan territorial au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu à l'article 68 de la loi. Par ailleurs, lorsque les collectivités publiques s'engagent dans l'élaboration d'un projet territorial de développement durable (ou « Agenda 21 » local), le plan climat-énergie territorial en constitue le volet climat.*

- les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin d’atténuer le réchauffement climatique et de s’y adapter ;
- le programme des actions à réaliser, afin notamment d’améliorer l’efficacité énergétique, d’augmenter la production d’énergie renouvelable et de réduire l’impact des activités en termes d’émission de gaz à effet de serre ;
- un dispositif de suivi et d’évaluation des résultats.

L’article L. 229-26 précité dispose que le plan climat-énergie territorial doit être compatible avec le schéma régional du climat, de l’air et de l’énergie et renvoie à un décret en Conseil d’État le soin de fixer les modalités d’application de cette nouvelle section du code de l’environnement.

Vos rapporteurs ont demandé aux services du ministère chargé de l’écologie de leur communiquer des éléments d’information chiffrés sur la mise en place de ces plans territoriaux. Au 31 octobre 2010, cent soixante collectivités de plus de cinquante mille habitants avaient lancé un tel plan. Considérant qu’une soixantaine de ces collectivités sont des parcs naturels régionaux, des syndicats mixtes porteurs de schéma de cohérence territoriale ou des établissements publics d’aménagement, ce chiffre doit être ramené à cent deux collectivités relevant de l’obligation d’établir un plan climat-énergie territorial (PCET), au sens des articles 7 et 75 de la loi de programmation et de la loi du 12 juillet 2010, respectivement.

Le tableau ci-dessous présente, à la même date, le nombre de plans lancés, adoptés et adoptés en fonction de l’échelon territorial. On constate que si plus de la moitié des régions et des communautés urbaines ont engagé la démarche, les départements et les autres échelons communaux accusent un certain retard.

#### MISE EN PLACE DES PLANS CLIMAT-ÉNERGIE TERRITORIAUX

	PCET lancés (I)	PCET adoptés	PCET obligatoires en 2012 (II)	(I) / (II)
Régions	15	4	26	57,7 %
Département	20	5	99	20,2 %
Communautés urbaines	9	2	14	64,3 %
Communautés d’agglomération	44	6	171	25,7 %
Communautés de communes	3	3	32	9,4 %
Communes	11	7	104	10,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>102</b>	<b>27</b>	<b>446</b>	<b>22,9 %</b>

Source : Observatoire des PCET (Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie)

Il faut également indiquer que l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie a mis en place, en juin 2010, un centre de ressources en ligne

(URL : <http://www.pcet-ademe.fr/>), dont l'objectif est d'accompagner les collectivités et les territoires dans la construction et la mise en œuvre de leur plan territorial : collecte de l'information utile à la mise en place d'un tel plan, mise à disposition de méthodes de construction et de mise en œuvre, identification des outils disponibles et de l'offre de formation existante, etc.

**Modernisation du droit de l'urbanisme.** — Ces modifications ont été opérées tant par la loi du 12 juillet 2010 (dispositions concernant les documents d'urbanisme) que par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010. On n'évoquera ici que les premières, renvoyant la présentation des secondes à la section suivante et celle de la trame verte et bleue au commentaire sous l'article 24.

L'article 17 de la loi du 12 juillet 2010 a profondément restructuré le chapitre II du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, qui traite notamment des schémas de cohérence territoriale (SCoT). Sans entrer dans le détail d'un dispositif complexe, il apparaît de manière générale que les dispositions nouvelles ont visé à renforcer le rôle de ces schémas en tant qu'outil de planification au service de l'aménagement durable des territoires. Ce renforcement s'est opéré au travers de quatre canaux principaux.

Le premier canal est celui de la définition d'objectifs environnementaux plus exigeants. Ces objectifs, qui figurent dans le projet d'aménagement et de développement durables des SCoT (article L. 122-1-3, al. 1<sup>er</sup>), incluent désormais la protection des ressources naturelles et la préservation et la restauration des continuités écologiques. Un accent particulier est placé sur la consommation d'espace, puisque les schémas de cohérence territoriale – à travers le « document d'orientation et d'objectifs » qui en est partie intégrante – doivent désormais fixer des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation, éventuellement ventilés par secteurs géographiques (article L. 122-1-5, al. 5). Au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation du schéma, l'établissement public chargé de sa gestion procède à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation d'espace (art. L. 122-14). Quant à l'article L. 122-1-12, qui porte sur la manière dont les SCoT s'insèrent dans la hiérarchie des documents d'urbanisme, il dispose que ceux-là doivent prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux, lorsqu'ils existent.

Le deuxième canal est celui d'une accentuation du caractère prescriptif des schémas de cohérence. Il est ainsi prévu que le document d'orientation et d'objectifs du SCoT définisse les grands projets d'équipements et de services (art. L. 122-1-5, paragraphe VI du code de l'urbanisme) et les projets de desserte par les transports collectifs (art. L. 122-1-8) et qu'il détermine les objectifs en matière de réhabilitation et d'offre de logements nouveaux (art. L. 122-1-7). Par ailleurs, les possibilités d'assujettissement des plans locaux d'urbanisme à des règles

d'urbanisation conditionnelle édictées par les schémas sont étendues. Ces schémas peuvent désormais :

– imposer, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par des réseaux d'électricité, d'eau ou d'assainissement ou la réalisation d'une étude d'impact (art. L. 122-1-5, paragraphe IV) ;

– déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation, pour les constructions, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées (paragraphe V du même article) ;

– déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation, pour les constructions, de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

Ce renforcement du caractère prescriptif des schémas de cohérence territoriale se manifeste également par la possibilité de définir des normes précises relatives à la densité d'occupation de l'espace. Les schémas peuvent ainsi :

– fixer des normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols dans certains secteurs délimités en prenant en compte la desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales et agricoles. Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme qui seraient contraires aux normes minimales fixées par le schéma deviennent inopposables dans un délai de vingt-quatre mois (paragraphe VIII de l'article L. 122-1-5) ;

– sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs – situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés – dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction (paragraphe IX du même article) ;

– préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer, ainsi que les obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer (art. L. 122-1-8) ;<sup>(1)</sup>

(1) Ces dispositions ne sont pas applicables aux territoires couverts par un plan local d'urbanisme comprenant un plan de déplacements urbains.

– définir, par secteur, des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l’absence de plan local d’urbanisme ou de document d’urbanisme en tenant lieu (L. 122-1-6).

Certaines de ces dispositions ne se contentent donc pas d’encadrer les conditions dans lesquelles les plans locaux d’urbanisme peuvent déterminer l’affectation des sols : elles permettent aux schémas de cohérence territoriale de régler directement, par eux-mêmes, les formes urbaines et de définir des normes opposables aux tiers.

Le troisième canal est celui du renforcement des pouvoirs du préfet dans l’élaboration et le suivi des schémas de cohérence, c’est-à-dire la validation du projet de périmètre, d’une part, et la validation du contenu du schéma au regard des obligations légales qu’il doit respecter, d’autre part.

En amont et aux termes de l’article L. 122-5-1 du code de l’urbanisme, le préfet se voit reconnaître la possibilité de demander aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale compétents d’élaborer un périmètre quand il estime, au vu des demandes de dérogations à la règle de l’urbanisation limitée, que l’absence d’un SCoT est de nature à nuire gravement à la cohérence des politiques d’urbanisme, d’habitat, de développement économique, de transport et de déplacement et de protection des espaces naturels. Ce même article autorise le préfet, pour des motifs analogues, à demander aux communes couvertes par un SCoT de délibérer sur l’extension de son périmètre. Les communes ou groupements de communes concernés ont alors six mois pour proposer la délimitation ou l’extension du périmètre, faute de quoi le préfet se substitue à eux pour arrêter lui-même un projet de délimitation, après consultation de la commission départementale de coopération intercommunale.

En aval de la procédure d’élaboration, l’article L. 122-11 du code de l’urbanisme est modifié afin d’introduire de nouveaux motifs susceptibles de justifier l’opposition du préfet à l’entrée en vigueur d’un SCoT, à savoir la contradiction du SCoT avec un projet d’intérêt général, la consommation excessive d’espace (notamment parce que le SCoT n’aurait pas prévu la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs) et l’insuffisante garantie de la préservation ou de la restauration des continuités écologiques.

Par ailleurs, lorsque le schéma de cohérence territoriale doit être révisé ou modifié pour être rendu compatible avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, ou pour permettre la réalisation d’un nouveau projet d’intérêt général, le préfet en informe l’établissement public chargé de la gestion du SCoT, qui dispose alors de trois mois pour faire savoir s’il entend opérer la modification rendue nécessaire. Dans la négative, ou en l’absence de réponse, le préfet peut engager et approuver la modification, après avis de l’établissement public et enquête publique (article L. 122-15-1 du code de l’urbanisme).

Le quatrième canal est celui de la simplification de la procédure de modification. Alors que, depuis la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, la modification d'un schéma de cohérence territoriale – c'est-à-dire un changement qui n'affecte pas son économie générale – est possible selon une procédure simplifiée (l'établissement public concerné adopte cette modification par délibération après enquête publique), la loi a permis que, dans le cas où la modification ne concerne qu'une ou plusieurs communes (ou EPCI) parties prenantes au SCoT, la procédure d'enquête publique peut être n'être organisée que sur le ou les territoires concernés (art. L. 122-13 du code l'urbanisme).

**Réforme de la fiscalité de l'aménagement.** — La réforme de la fiscalité de l'aménagement a été adoptée, non pas dans le cadre de la loi du 12 juillet 2010, mais dans celui de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, dont l'article 14 crée un chapitre « Fiscalité de l'aménagement » au début du titre III du livre III du code de l'urbanisme <sup>(1)</sup>.

Le nouveau dispositif, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012, repose sur la taxe d'aménagement et le versement pour sous-densité. Il vise à améliorer la compréhension et la lisibilité du régime d'ensemble, à le simplifier en réduisant le nombre d'outils de financement, à promouvoir un usage économe des sols et à inciter à la création de logements.

La taxe d'aménagement répond spécifiquement à l'objectif de simplification et de financement des équipements publics engendrés par l'urbanisation. Elle comprend une part communale (elle peut être instituée dans toutes les communes) ou intercommunale, une part départementale et une part pour la région Île-de-France. Elle se substitue à la taxe locale d'équipement, à la taxe départementale pour les espaces naturels et sensibles, à la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, à la taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie, à la taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement pour la région Île-de-France et au programme d'aménagement d'ensemble.

Assise sur une assiette de surface simplifiée (et non plus sur la surface hors œuvre nette, trop complexe et défavorable à l'isolation), elle permet la sectorisation des taux en fonction du coût des équipements publics à réaliser.

L'instauration du versement pour sous-densité est, quant à elle, destinée à lutter contre l'étalement urbain en incitant les constructeurs à consommer pleinement la constructibilité de leurs terrains. Les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme pourront instituer un seuil minimal de densité (SMD) dans les zones urbaines ou à

(1) Pour une présentation exhaustive de cette réforme complexe, voir G. Carrez, Rapport (n° 2998) au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2944), *Assemblée nationale, 1er décembre 2010, p. 197 et suiv.*

urbaniser. Le versement pour sous-densité est alors dû par tout bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme relative à une construction d'une densité inférieure au seuil minimal ; il est égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le SMD et la surface résultant de l'application de ce seuil.

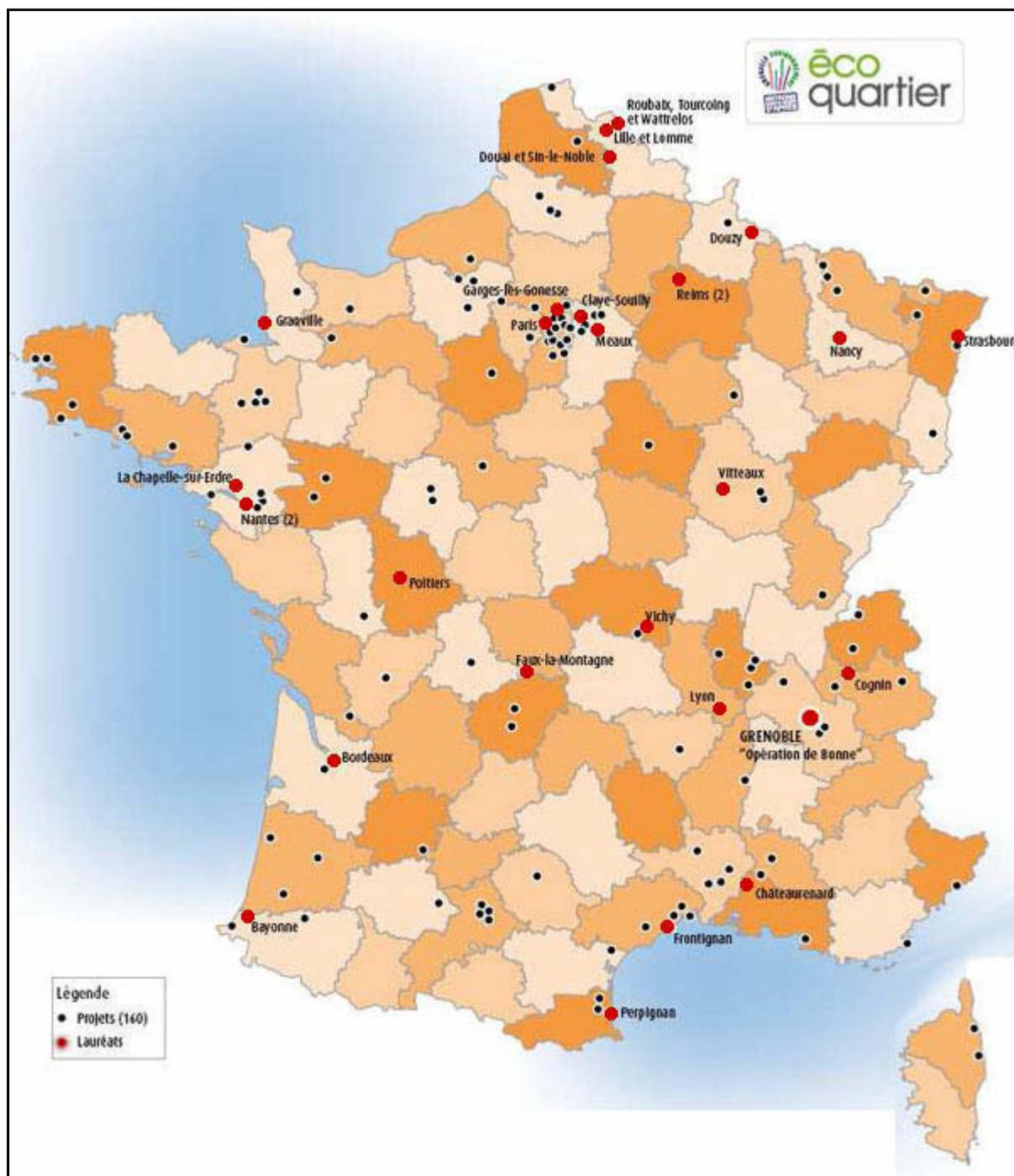
Les services du ministère chargé de l'écologie ont indiqué à vos rapporteurs que cette réforme d'ensemble était susceptible de recevoir des prolongements, des propositions étant attendues au cours du deuxième trimestre de 2011 sur la fiscalité du foncier constructible (taxe foncière sur les propriétés non bâties des terrains constructibles et plus-values immobilières sur le foncier constructible), dans le cadre de la démarche « urbanisme de projet » mise en place par le secrétaire d'État Benoist Apparu.

***Encouragement à la réalisation d'écoquartiers par les collectivités territoriales.*** — Lancé le 28 octobre 2008, le plan « ville durable » vise à favoriser « l'émergence d'une nouvelle façon de concevoir, construire, faire évoluer et gérer la ville » : le lancement de l'appel à projets « EcoQuartier », la démarche « EcoCité », l'appel à projets « transports collectifs en site propres » et le séminaire « restaurer et valoriser la Nature en Ville » constituent les principales déclinaisons de ce plan, au croisement de la recherche et des pratiques professionnelles dans le domaine du développement urbain durable.

La création d'un écoquartier répond au souci de proposer des logements de qualité, bénéficiant d'un environnement agréable, harmonieusement intégrés à celui-ci et sources d'une empreinte écologique limitée. Un écoquartier doit donc respecter les principes du développement durable : promotion d'une gestion responsable des ressources, intégration dans la ville existante et le territoire qui l'entoure, participation au dynamisme économique, mixité sociale, existence d'outils de concertation pour une vision partagée dès sa conception avec les acteurs de l'aménagement et ses futurs habitants.

L'appel à projets lancé à ce titre en 2009 a rencontré un grand succès, puisque cent soixante dossiers ont été déposés et vingt-huit ont été finalement retenus. Le grand prix national a été attribué à la zone d'aménagement concerté de Bonne-Grenoble.

## CARTE DES LAURÉATS DES ECOQUARTIERS (2009)



Source : ministère chargé de l'écologie

A l'occasion de la deuxième conférence nationale de la ville durable, qui s'est tenue le 19 janvier 2011, le secrétaire d'État chargé du logement Benoist Apparu a lancé un deuxième appel à projets pour les écoquartiers. Celui-ci marque un élargissement des critères pris en considération par rapport à 2009, et notamment le principe selon lequel « la conception des écoquartiers doit tendre à une gouvernance participative impliquant les habitants ou futurs habitants et à un pilotage de projet exemplaire qui s'appuie notamment sur un portage politique fort

ainsi que sur un montage financier et juridique fiable. » Les résultats devraient en être annoncés en septembre 2011.

#### **Organisation et travaux du club « EcoQuartier »**

Le club opérationnel national « EcoQuartier » vise, d'une part, à valoriser et diffuser les bonnes pratiques et les projets de qualité et, d'autre part, à structurer et accompagner les maîtres d'ouvrage publics dans leur projet. Il s'agit notamment d'apporter des réponses simples et concrètes à des questions majeures comme l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, le pilotage et le montage d'un écoquartier ou encore le rôle du citoyen et de l'entrepreneur dans la gouvernance et la participation.

L'adhésion au club permet ainsi aux collectivités :

– de bénéficier d'un accès direct à la diffusion des bonnes pratiques repérées dans les palmarès. Des conférences nationales accompagnées de visites d'opérations, ont ainsi été organisées le 24 juin 2010 sur les rives de la Haute-Deûle à Lille et Lomme (sur le thème de l'eau et de la biodiversité) et le 18 octobre 2010 à Ginko, écoquartier du lac de Bordeaux (sur le thème de la sobriété énergétique) ;

– de débattre des difficultés qu'elles ont rencontrées et de réfléchir ensemble aux pistes de progrès possibles pour développer les écoquartiers en France. Quatre groupes de travail nationaux thématiques se sont ainsi réunis régulièrement tout au long de l'année 2010 : « l'écoquartier, levier vers la ville durable », « le pilotage d'un écoquartier », « le citoyen et l'entrepreneur, moteurs de l'écoquartier » et « l'écoquartier en milieu rural » ;

– d'être accompagnées dans leurs projets par des correspondants locaux « ville durable », nommés à la fin de 2010 au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des directions départementales des territoires.

En parallèle aux travaux du club « EcoQuartier » et à ce nouvel appel à projets, des discussions ont été ouvertes sur la création d'un « label EcoQuartier » en 2012. Un comité de réflexion et de préfiguration est en cours de constitution sur ce point.

Le Grenelle de l'environnement avait également prévu la réalisation d'une quinzaine de « grands projets d'innovation architecturale, sociale et énergétique ». Une liste de treize « EcoCités » a été publiée le 4 novembre 2009, après examen des dix-neuf dossiers présentés : Bordeaux (plaine de Garonne), Rennes (quadrant nord-est), Strasbourg/Kehl (métropole des Deux-Rives), Plaine commune (terre de partage et d'innovation urbaine), Montpellier (de Montpellier à la mer), Nantes – Saint-Nazaire (Ecométropole, construire la ville autour du fleuve), Metz métropole (EcoCité 128), Clermont-Ferrand (EcoCité Clermont-Métropole), Grenoble (Grenoble EcoCité), Marseille (Marseille Euroméditerranée), Nice (EcoCité Nice Côte d'Azur), Territoire de la côte ouest – La Réunion (EcoCité insulaire et tropicale) et Pays haut Val d'Alzette (EcoCité Alzette Belval).

Il faut néanmoins observer que les crédits consacrés à la mise en œuvre des démarches « EcoQuartier » et « EcoCité » sont en diminution de près de 20 %

par rapport à l'année dernière, s'élevant en 2011 à 3,5 millions € en autorisations de programme et en crédits de paiement.

**Plan pour restaurer la nature en ville.** — Le plan national « restaurer et valoriser la nature en ville » a été officiellement annoncé le 9 novembre 2010 et constitue l'aboutissement d'une année de travail en commun de nombreux acteurs <sup>(1)</sup>.

Le plan national se déploie autour de trois axes stratégiques – ancrer la ville dans son milieu naturel et sa géographie, préserver et développer les espaces de nature en quantité et en qualité et promouvoir une culture et une gouvernance partagées de la nature en ville – déclinés en seize engagements et trente-sept actions opérationnelles, qui seront toutes portées par des partenariats et sont de natures très diverses (appels à projet, rédaction de référentiels et de guides, projets de recherche, études, expérimentations, actions d'information et de communication, etc.). Sa mise en œuvre est prévue pour durer trois ans.

Le coût global du plan n'est pas connu à ce jour, les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de chacune des actions prévues n'ayant pas été systématiquement évalués. Le coût pour le seul ministère chargé de l'écologie, coordonnateur d'une dizaine d'opérations et partenaire d'un grand nombre d'actions, est estimé à 3,7 millions € <sup>(2)</sup>.

• **Article 8. Principales dispositions.** — Dans sa rédaction issue de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'article L. 110 du code de l'urbanisme disposait que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de*

(1) Le plan et ses annexes peuvent être téléchargés à l'adresse réticulaire <http://www.ecoquartiers.-developpement-durable.gouv.fr/>.

(2) Cette somme se répartit comme suit : 2,3 millions € pour la réalisation d'atlas de la biodiversité dans deux cent cinquante communes de moins de vingt mille habitants (2010 et 2011) ; 1 million € pour la préfiguration d'un système d'information géographique professionnel commun aux services de l'État et des collectivités territoriales ; 50 000 € pour l'organisation de conférences nationales annuelles en 2010, 2011 et 2012 sur l'intégration de la nature dans les politiques et pratiques de planification, d'urbanisme et d'aménagement ; 300 000 € pour l'organisation d'un appel à projet sur la mise en place de trames vertes et bleues en milieu urbain (dont 200 000 € pour la seule année 2011) ; 45 000 € pour la réalisation, par le CNRS, d'un référentiel sur la mise en œuvre de trames vertes (2011).

*déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. »* L'article 8 de la loi de programmation y insère les mots « de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles » après les mots « gérer le sol de façon économe, » et les mots « , la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, » après les mots « des paysages ». Il le complète également par la phrase « Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »

Après l'article L. 128-3 du même code, l'article 8 de la loi insère un article L. 128-4 disposant que « toute action ou opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 et faisant l'objet d'une étude d'impact doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération. ».

**Suivi et mise en œuvre.** — Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

\*

● **Article 9. Principales dispositions.** — Dans sa rédaction en vigueur au moment de la promulgation de la loi, l'article L. 642-3 du code du patrimoine disposait que « *les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone de protection instituée en vertu de l'article L. 642-2 sont soumis à autorisation spéciale, accordée par l'autorité administrative compétente en matière de permis de construire après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France. Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol prévues par le code de l'urbanisme en tiennent lieu sous réserve de cet avis conforme, s'ils sont revêtus du visa de l'architecte des Bâtiments de France.*

*« En cas de désaccord soit du maire ou de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire, soit du pétitionnaire, avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, le représentant de l'État dans la région émet, après avis de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. Le recours du pétitionnaire s'exerce à l'occasion du refus d'autorisation de travaux. Les délais de saisine du préfet de région et ceux impartis à la section de la commission régionale du patrimoine et des sites et au préfet de région pour statuer sont fixés par décret en Conseil d'État.*

*« Le ministre compétent peut évoquer tout dossier dont l'architecte des Bâtiments de France ou le représentant de l'État dans la région est saisi en application du présent article.*

*« Dans la collectivité territoriale de Corse, les compétences dévolues au préfet de région par le présent article sont exercées par le préfet de Corse. »*

L'article 9 de la loi de programmation supprime l'exigence d'un avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France pour les travaux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 642-3 du code du patrimoine, d'une part, et le deuxième alinéa de ce même article, d'autre part. En conséquence de la suppression de la possibilité de faire appel d'une décision contestée auprès « du représentant de l'État dans la région », cette même expression est supprimée du troisième alinéa et la rédaction du dernier alinéa est modifiée, prévoyant que *« si le ministre compétent a décidé d'évoquer le dossier, l'autorisation ne peut intervenir qu'après son accord. »*

**Suivi et mise en œuvre.** — Le contenu de l'article L. 642-3 du code du patrimoine a été totalement modifié, dans le cadre de la réorganisation en profondeur du chapitre II du titre IV du livre VI du code du patrimoine relatif aux « Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine » (AMVAP) opérée par l'article 28 de la loi du 12 juillet 2010. Celles-ci prennent la suite des « zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager », issues de l'article 70 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (dite « loi Defferre »).

### **C.— LES TRANSPORTS (ART. 10 À 17)**

Les articles 10 à 17 de la loi de programmation, qui constituent le chapitre III du titre I, portent sur les transports. Alors que les articles 10 à 14 (section 1 du chapitre) revêtent un caractère essentiellement programmatique, les articles 15 à 17 modifient plusieurs dispositions de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

\*

● **Article 10. Principales dispositions.** — Cet article rappelle, dans son alinéa 1<sup>er</sup>, que *« la politique des transports contribue au développement durable et au respect des engagements nationaux et internationaux de la France en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels »* et indique que *« l'objectif est de réduire, dans le domaine des transports, les émissions de gaz à effet de serre de*

20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990. »

Les alinéas 2 à 5 de cet article dressent la liste des actions que l'État est invité à entreprendre afin de réduire les pollutions et les nuisances des différents modes de transport. Il lui appartient ainsi de « favoriser l'adoption de comportements responsables au regard des exigences écologiques », d'inciter les entreprises du secteur des transports à améliorer leur performance environnementale ou « d'encourager le renouvellement des matériels de transport et les projets innovants de transports favorisant la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Cette politique de réduction des pollutions et nuisances fera, tous les cinq ans, l'objet d'une évaluation et d'un programme d'actions sur la base d'objectifs chiffrés.

Le transport routier, source de pollutions multiples, doit être particulièrement encadré. Dans une logique de développement des transports « multimodale et intégrée », l'État doit veiller à ce que l'augmentation des capacités routières « soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement » et les fournisseurs de carburant devront conduire des actions visant à en maîtriser la consommation.

Le paragraphe II de cet article (al. 6 et 7) évoque la mise à l'étude de la création d'un fonds de capitalisation « regroupant des actifs et des participations de l'État dans le capital des sociétés dont il est actionnaire » et qui pourrait, le cas échéant, être géré dans le cadre des missions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Ayant notamment pour objet de financer la réalisation des objectifs visés au paragraphe I, son capital serait ouvert à des investisseurs institutionnels et à des collectivités territoriales. En outre, ladite étude — dont les conclusions seront présentées au Parlement au plus tard six mois après la promulgation de la loi — pourrait proposer différents dispositifs permettant de financer les grands projets d'infrastructures de transport.

**Suivi et mise en œuvre.** — La question de la création d'un fonds de capitalisation regroupant certains actifs et participations de l'État retiendra ici particulièrement l'attention.

**Création d'un fonds de capitalisation regroupant certains actifs et participations de l'État.** — Les réflexions du Gouvernement sur cette question sont aujourd'hui principalement conduites par les ministères chargés des finances et de l'économie. Elles portent notamment sur un projet de « fonds commun de titrisation » (FCT), ayant vocation à faciliter le financement ou le refinancement des projets d'infrastructures réalisés en contrat de partenariat et pour la part de leur

financement reposant sur un mécanisme de cession Dailly<sup>(1)</sup>. Il s'agirait d'attirer des capitaux privés, provenant d'investisseurs institutionnels et d'assureurs, cherchant à s'investir dans des projets en partenariat public-privé dans le cadre d'un financement obligataire de long terme.

En revanche, les services du ministère chargé de l'écologie ont indiqué à vos rapporteurs qu'aucune étude portant spécifiquement sur la création d'un fonds de capitalisation tel que prévu par l'article 10 de la loi de programmation et permettant le financement d'infrastructures de transport n'a été portée à leur connaissance.

\*

● **Article 11. Principales dispositions.** — L'article 11 est l'un des plus longs de la loi de programmation, puisqu'il ne compte pas moins de vingt-cinq alinéas répartis en cinq paragraphes.

– Le paragraphe I (al. 1<sup>er</sup> à 3), consacré au transport de marchandises, pose le principe selon lequel priorité doit être donnée dans ce domaine au développement de l'usage des transports fluvial, ferroviaire et maritime. A cet effet, l'État fera prévaloir dans ses choix les investissements d'infrastructure correspondants et il soutiendra le développement des trafics massifiés de fret ferroviaire et fluvial, du transport combiné ferroviaire, fluvial et maritime, des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer. Globalement, les moyens dévolus à la politique des transports de marchandises seront mobilisés pour faire passer la part modale du « non routier, non aérien » de 14 % aujourd'hui à 25 % en 2022. En guise de première étape, le programme d'action doit permettre d'atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret non routier non aérien d'ici à 2012 (sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006).

Des dotations provenant du budget de l'État encourageront le recours au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs, dans le cadre de conventions passées entre l'État et les opérateurs qui s'engagent sur des objectifs de développement et d'organisation.

– Le paragraphe II (al. 4 à 12) couvre la question du réseau ferroviaire, posant le principe selon lequel « *la politique durable des transports donne la*

(1) *La cession Dailly, régie par les articles L. 313-23 et suivants du Code monétaire et financier, constitue une forme particulière de la cession de créance prévue par l'article 1689 et suivants du Code civil. Elle donne à un créancier (« le cédant ») la possibilité de céder selon des formes simples ses créances professionnelles – ainsi que les garanties et sûretés qui en sont les accessoires – à une personne appelée « cessionnaire », qui est nécessairement un établissement de crédit. Cet instrument a connu un succès considérable et représente aujourd'hui la quasi-totalité des formes de cession de créance : il permet en effet aux professionnels de mobiliser aisément l'élément d'actif constitué par leurs créances et de bénéficier ainsi de crédits pour financer leurs activités.*

*priorité en matière ferroviaire au réseau existant. Cette priorité s'appuie d'abord sur sa régénération, puis sur sa modernisation. »*

Les moyens dévolus par l'État et ses établissements publics à la régénération du réseau ferroviaire seront accrus régulièrement pour atteindre en 2015 un niveau de 400 millions € par an supplémentaires par rapport à l'actuel plan de renouvellement des voies ferrées (2006-2010), soit un montant deux fois et demi plus élevé que celui constaté en 2004. Les régions pourront contribuer à cet effort pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire. Cet effort financier sera notamment destiné à des dépenses d'investissement et de fonctionnement sur les lignes qui jouent un rôle réel de désenclavement. L'extension progressive du réseau ferroviaire à grande vitesse et la création de lignes nouvelles mixtes libérera de la capacité pour le fret ferroviaire. Les deux principaux axes Nord-Sud du réseau seront aménagés afin de permettre la circulation de trains longs d'au moins mille mètres.

Le réseau ferroviaire national sera modernisé pour permettre un système de transport de fret de qualité répondant à la demande en termes de fiabilité, de rapidité, de régularité et de souplesse. Dans cette perspective, les investissements de l'État seront concentrés sur certains axes prioritaires de circulation importante, où le fret bénéficiera de sillons performants et stables, en prenant notamment en compte les intérêts des chargeurs.

Un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence et de transport combiné sera développé pour offrir une alternative performante aux transports routiers à longue distance, notamment pour les trafics de transit. Dans une première phase, trois autoroutes ferroviaires seront mises en place : l'autoroute ferroviaire alpine, qui sera prolongée jusqu'à la région lyonnaise ; l'autoroute ferroviaire entre Perpignan et Luxembourg ; l'autoroute ferroviaire atlantique entre le pays basque, la région parisienne et le nord de la France. L'adaptation des infrastructures fera l'objet d'un financement public complémentaire de 50 millions € et la création des plates-formes multimodales de fret classique ou à grande vitesse de fret fera l'objet d'un financement de 50 millions €. Dans une deuxième phase, l'objectif sera le transfert de deux millions de camions. Dans une troisième phase, l'objectif sera d'assurer le trafic de transit de marchandises dans sa totalité par les modes alternatifs à la route. En outre, l'État étudiera la possibilité de mettre en place des prêts à long terme ou des garanties pour faciliter l'acquisition du matériel nécessaire par les opérateurs.

La création d'opérateurs ferroviaires de proximité sera encouragée afin de répondre à la demande de trafic ferroviaire de wagons isolés. La faculté de réserver des sillons sera donnée aux opérateurs de transport combiné. Les projets innovants, comme les projets de fret à grande vitesse — notamment en correspondance avec le mode aérien — seront encouragés par des dispositifs spécifiques.

Une instance de régulation des activités ferroviaires favorisera la croissance globale des trafics de marchandises tout en veillant au développement sans discrimination de la concurrence sur le marché du transport ferroviaire de fret classique et à grande vitesse.

La conservation des emprises des lignes ferroviaires désaffectées sera favorisée afin de permettre la mise en place ultérieure d'un système de transports de marchandises, de transports en commun ou de transports non motorisés, en concertation avec les autorités organisatrices de transports et les collectivités territoriales concernées.

Par ailleurs, le Gouvernement présentera un rapport au Parlement – au plus tard six mois après la promulgation de la loi – sur l'opportunité d'interdire, à partir du 31 décembre 2015, la circulation sur les lignes électrifiées des trains utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique.

– Le paragraphe III souligne que *« l'amélioration de la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale et de leur desserte multimodale permettra l'accroissement du transport de fret et des activités de logistique, créateurs d'emplois et respectueux de l'environnement »* et propose donc comme objectif *« de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015 »*.

A cette fin, l'État est invité à accompagner le développement des capacités portuaires et à créer les conditions d'une desserte terrestre efficace des grands ports maritimes français par les modes de transport massifiés, ferroviaire et fluvial, tout en respectant les milieux aquatiques continental et estuarien. La desserte ferroviaire entre les ports et leur arrière-pays devra ainsi être fortement améliorée par le développement de lignes dédiées au fret et par sa prise en compte dans le cadre de projets d'amélioration du réseau de grandes lignes ou la réalisation de sections nouvelles.

Il est également rappelé que l'amélioration de la desserte fluviale des ports maritimes sera significativement accrue par un traitement efficace des flux de transports fluviaux, l'optimisation des coûts de manutention, la révision des pratiques fiscales pénalisantes et la réalisation d'infrastructures assurant l'interface entre les voies d'eau et les zones portuaires.

– Le paragraphe IV, constitué du seul alinéa 16 de l'article 11 de la loi, invite l'État à soutenir, avec les différentes parties intéressées, *« le développement de lignes d'autoroutes de la mer sur la façade atlantique entre la France, l'Espagne et le Portugal et sur la façade méditerranéenne entre la France, l'Espagne et l'Italie, afin d'offrir des alternatives à la traversée des massifs pyrénéen et alpin »*. Ces autoroutes auront pour objectif de permettre un report modal de 5 à 10 % des trafics concernés. L'État pourra soutenir ces projets notamment au travers d'obligations de service public et, si nécessaire, par des financements pour un montant maximal de 80 millions €. Les autoroutes de la mer

sur la façade méditerranéenne contribueront au développement de l'Union pour la Méditerranée sans porter atteinte au littoral méditerranéen.

– Le paragraphe V (al. 17 à 21) porte sur le réseau fluvial dit « magistral » – en particulier, celui à grand gabarit – et sa nécessaire restauration et modernisation.

Le canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe, qui permettra le report vers la voie d'eau de 4,5 milliards de tonnes-kilomètres par an (soit une économie de 250 000 tonnes de dioxyde de carbone par an), sera réalisé. Ce programme, dont le coût avoisine les 4 milliards €, sera cofinancé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé par l'Union européenne, les collectivités territoriales et l'État sur la période 2009-2020. Les études nécessaires à la réalisation d'une liaison fluviale à grand gabarit entre les bassins de la Saône et de la Moselle seront poursuivies et un débat public sera organisé d'ici à 2012. Ce débat envisagera également l'intérêt d'une connexion fluviale entre la Saône et le Rhin, qui fera l'objet d'études complémentaires préalables. Un débat public doit en outre être organisé avant la fin de 2011 sur la liaison à grand gabarit de la Seine amont entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine.

Le soutien de l'État à la batellerie sera maintenu et portera prioritairement sur la création d'entreprises et la construction et la modernisation de la flotte fluviale. A ce titre, l'État étudiera la possibilité de mettre en œuvre des prêts à long terme et des garanties pour faciliter l'acquisition du matériel nécessaire à l'activité des opérateurs. En outre, l'État étudiera l'opportunité de donner à l'établissement public Voies navigables de France la pleine propriété du domaine public fluvial attaché au réseau magistral.

Le paragraphe VI (al. 22 à 25) contient une série d'orientations relatives au transport routier de marchandises. Il est ainsi prévu que des mesures soient mises en place afin d'améliorer les performances environnementales des poids lourds, notamment en termes de consommation de carburant. « Dans cette optique, l'État encouragera la conduite respectueuse de l'environnement, dite "écoconduite", la mise en place des péages sans arrêt ainsi que l'affichage des émissions de gaz à effet de serre des prestations de transports. »

Une écotaxe sera prélevée sur les poids lourds à compter de 2011 à raison du coût d'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic. Cette écotaxe aura pour objet de financer les projets d'infrastructures de transport. A cet effet, le produit de cette taxation sera affecté chaque année à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour la part du réseau routier national. L'État rétrocèdera aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Cette redevance pourra être modulée à la hausse sur certains tronçons dans un souci de report de trafic équilibré sur des axes non congestionnés.

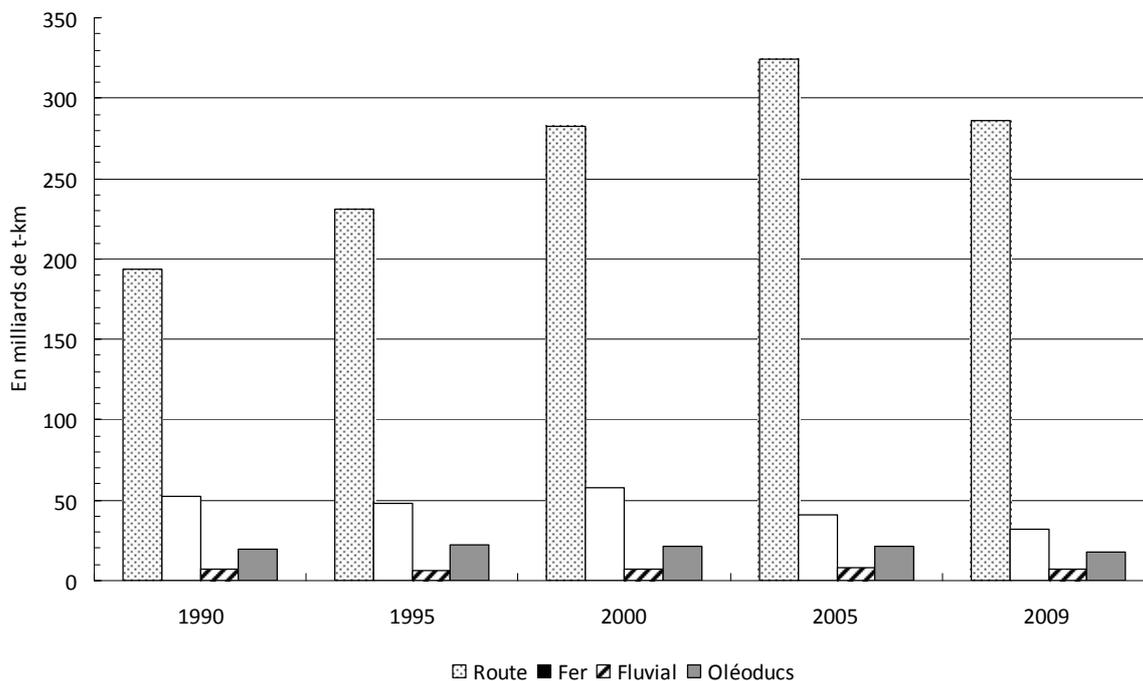
Cette taxe sera répercutée par les transporteurs sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises. Par ailleurs, l'État étudiera des mesures à destination des transporteurs permettant d'accompagner la mise en œuvre de la taxe et de prendre en compte son impact sur les entreprises. Par exception, des aménagements de la taxe, qu'ils soient tarifaires ou portant sur la définition du réseau taxable, seront prévus aux fins d'éviter un impact économique excessif sur les différentes régions au regard de leur éloignement des territoires de l'espace européen.

Le Gouvernement présentera un rapport sur les enjeux et les impacts relatifs, d'une part, à la généralisation de l'autorisation de circulation des poids lourds de quarante-quatre tonnes et, d'autre part, à la réduction à 80 km/h de la vitesse de tous les poids lourds circulant sur autoroute.

**Suivi et mise en œuvre.** — On consacrera ici quelques développements à l'évolution de la part modale du fret non routier non aérien, au soutien apporté au transport combiné, à la mise en place d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence, à la circulation des trains à propulsion non électrique sur les lignes électrifiées, à la desserte ferroviaire des ports par leurs arrière-pays ainsi qu'à l'écotaxe sur les poids lourds.

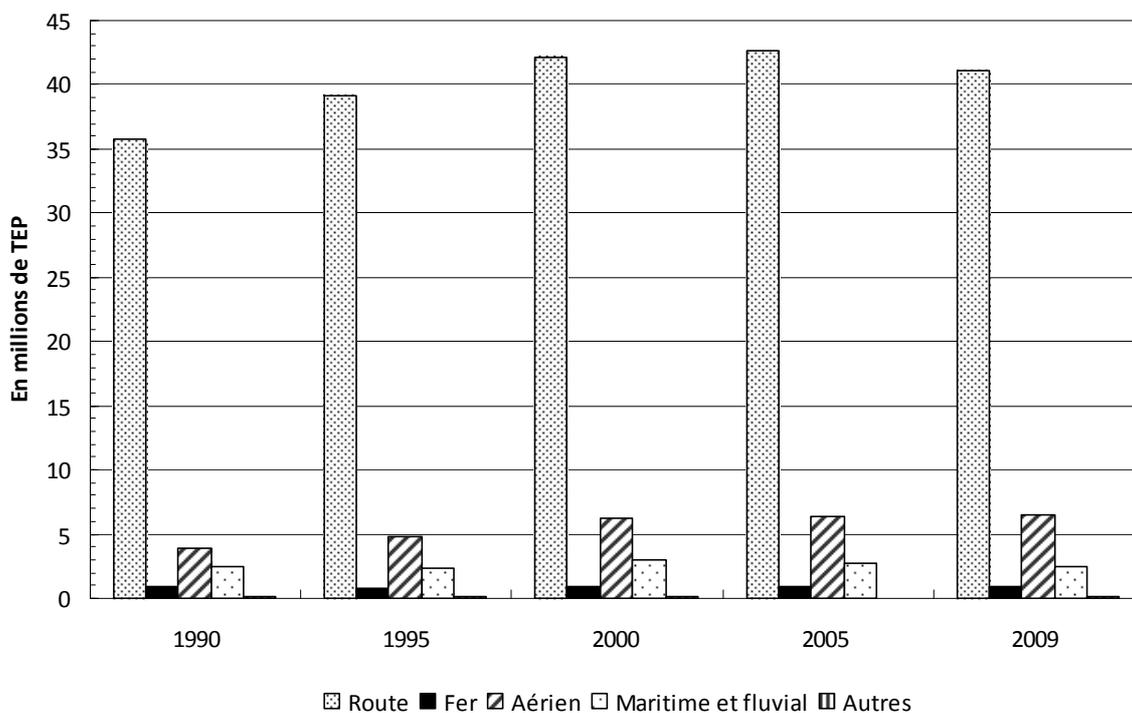
Il n'est peut-être pas inutile de faire précéder ces développements de quelques données quantitatives visant à situer ordres de grandeur et positions relatives. Le premier graphique ci-dessous présente ainsi l'évolution du transport terrestre de marchandises par mode au cours des vingt dernières années. Avec 286,3 milliards de t-km transportés en 2009, la route assure à elle seule 83,2 % du total des transports à cette date (344,1 milliards de t-km). Cette position prééminente n'a jamais été remise en cause au cours la période considérée, la réduction constatée depuis le maximum atteint en 2005 (324,6 milliards de t-km en 2005) s'étant accompagnée d'une réduction à due concurrence du volume total transporté (394,0 milliards de t-km transportés au total en 2005). Au cours des dix dernières années, le volume total du fret ferroviaire n'a cessé quant à lui de diminuer, passant de 57,7 à 32,1 milliards de t-km entre 2000 et 2009 (de 15,6 % à 9,3 % du total transporté, soit - 6,3 points entre ces deux dates). Les apports du transport fluvial et du transport canalisé (oléoducs) sont modestes.

### Evolution du transport intérieur terrestre de marchandises (1990-2009)



Le second graphique ci-dessous présente l'évolution de la consommation énergétique par modes de transports.

### Evolution de la consommation énergétique par mode de transport (1990-2009)

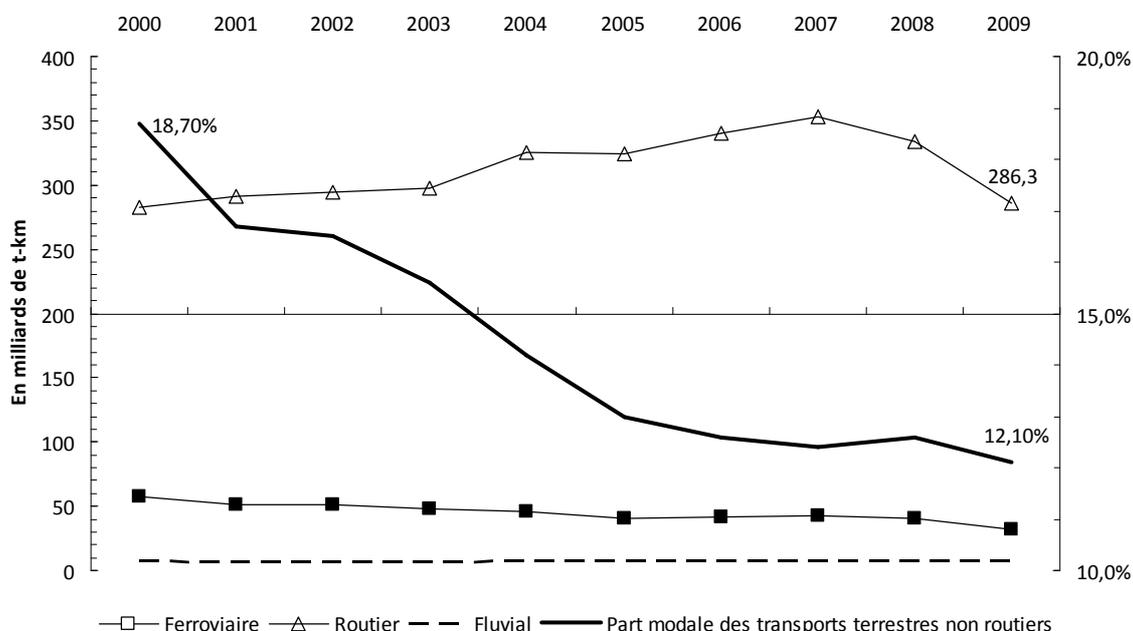


Avec une consommation estimée à 41,1 millions TEP, la route représente à elle seule 80,4 % de la consommation énergétique totale du secteur des transports

en 2009 (51,1 millions TEP), une proportion approximativement stable au cours des vingt dernières années (35,8 millions TEP pour un total de 43,3 millions TEP en 1990, soit 82,7 %). Le secteur aérien, avec 6,6 millions TEP en 2009, représente aujourd'hui 12,7 % de l'ensemble, au terme d'une croissance soutenue en valeur relative au cours des années récentes (9,0 % en 1990). Viennent ensuite le secteur maritime et fluvial (2,5 millions TEP en 2009), le ferroviaire (0,9 million TEP) et les autres moyens de transport (0,1 million TEP).

**Évolution de la part modale du fret non routier non aérien.** — Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la part modale du transport de fret non routier (transport ferroviaire et transport fluvial) dans le transport intérieur terrestre de marchandises (hors oléoducs) <sup>(1)</sup>. Il montre que, de manière générale, la part du « non-routier » n'a cessé de décroître au cours des années récentes, tant en valeur absolue (de 65 milliards de t-km en 2000 à 39,5 milliards de t-km en 2009) que relative (de 18,7 % à 12,1 % de part modale entre ces deux dates). Après des années de diminution rapide (2000-2005), cette part tend néanmoins à se stabiliser autour de 12,5 % depuis 2005. Au regard de cette situation et dans une lettre ouverte aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat (21 février 2011), certaines parties prenantes au Grenelle de l'environnement se sont émues de ce qu'elles qualifient de « report massif du rail vers la route ».

Evolution du transport intérieur de marchandises



(1) Le fret aérien ne figure pas dans le graphique, car il n'existe pas à ce jour de statistiques y afférent exprimées en tonnes-kilomètres : les seules données disponibles étant en tonnes, elles ne sont donc pas comparables aux données des autres modes (puisqu'elles ne rendent pas compte des distances parcourues par les marchandises correspondantes). Par ailleurs, les séries présentées ici correspondent au seul transport métropolitain.

***Dispositif de soutien au développement du transport combiné.*** — Pour la clarté de l'exposé, on distinguera ici les aides aux services (aides à l'exploitation) et les subventions d'investissement.

– Les aides à l'exploitation du transport combiné ont eu pour objet, à l'origine, de réduire le différentiel de coûts externes entre les modes massifiés (transport par rail, par voie d'eau ou transport maritime courte distance) et la route, induit par la rupture de charge inhérente aux chaînes de transport combiné.

Jusqu'à la fin de 2002, ces aides étaient attribuées à l'entreprise ferroviaire afin de faire bénéficier ses clients de prix plus proches de ceux du marché du transport routier, qui n'a pas à supporter de transbordements. Depuis 2003, elles sont allouées aux opérateurs de transport combiné qui, pour des services réguliers, transbordent des unités de transport intermodales (UTI) sur le territoire français – qu'il s'agisse d'un transfert de la route vers le rail, vers le fluvial ou vers le maritime courte distance hors *feederling* (transbordement de conteneurs entre grands navires de ligne et petit navires de distribution). Ce dispositif d'aide à l'exploitation a été approuvé par la Commission européenne en 2003 pour la période 2003-2007. Elle a ensuite adopté en 2008 un nouveau dispositif pour la période 2008-2012 : celui-ci reprend l'aide au transbordement adoptée en 2003, auquel s'ajoute une aide nouvelle pour faciliter le lancement de nouveaux services. Chaque année, un appel public européen à manifestation d'intérêt est donc lancé par le ministère dans le but de recenser les opérateurs de transport combiné qui souhaitent bénéficier du régime d'aide à l'exploitation pour l'année considérée. Une consultation distincte est lancée pour aider à créer de nouveaux services.

L'aide à l'exploitation est calculée sur la base d'un taux forfaitaire par UTI transbordée et d'un autre taux par UTI passant par un point nodal pour les trafics terrestres nationaux et internationaux en import/export. Elle est versée en fonction du trafic effectivement réalisé, dans le cadre d'une convention passée avec le bénéficiaire. Celui-ci s'engage à réaliser les objectifs de volume contractualisés, mais aussi sur la fiabilité des services (95 % des chargements effectués à l'heure) et sur la mise en place d'une information de la clientèle (horaires, incidents, indicateurs). En 2010, son taux unitaire a été augmenté de 50 % pour atteindre 18 € TTC contre 12 € TTC depuis 2004. L'aide au lancement de nouveaux services a, quant à elle, été modérément sollicitée depuis sa création, en raison d'un contexte économique peu propice à la mise en place de nouvelles offres de services de transport. Elle prend la forme d'une avance remboursable sans intérêt. Le tableau ci dessous présente le montant des engagements en 2009 et 2010 et une estimation pour l'année 2011.

## ÉVOLUTION DES AIDES AU TRANSPORT COMBINÉ 2009-2011

(en millions €)

	2009	2010	2011
Aide exploitation transport combiné (montant conventions)	20,0	28,6	30,3
Aide au lancement (montant conventions)	5,0	–	9,0
<b>Total</b>	<b>25,0</b>	<b>28,6</b>	<b>39,3</b>

Les moyens financiers mobilisés sont donc sensiblement renforcés en 2011, afin de permettre à la fois de maintenir le taux d'aide à son niveau de 2010, d'accompagner l'évolution du trafic (estimée par les opérateurs à environ + 6 %) et de favoriser le lancement de plusieurs lignes dans un contexte économique moins dégradé qu'au cours des années précédentes. Les opérateurs bénéficiaires étaient au nombre de 29 en 2010 (contre 26 en 2009).

– Les subventions d'investissement spécifiques au développement du transport combiné ferroviaire et fluvial visent plusieurs objectifs : améliorer les capacités et la fonctionnalité des terminaux existants, ainsi que leurs accès, pour les adapter aux besoins des différents acteurs ; créer de nouveaux terminaux ; procéder aux aménagements nécessaires, en particulier au développement des services d'autoroutes ferroviaires. Elles contribuent ainsi au financement des infrastructures et des équipements de ces terminaux dans les conditions fixées par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

Le soutien de l'État aux opérations de transport combiné a été, pour l'essentiel, contractualisé avec les régions concernées. Pour un montant global de projets d'environ 335 millions € sur la période 2007-2013, la part État se monte à 137 millions € – soit presque un triplement de ses engagements par rapport à la période précédente. Ces crédits sont concentrés sur les autoroutes ferroviaires (88 millions €) et sur la consolidation des aménagements nécessaires au développement de services de transport conteneurisé (49 millions €).

Le développement des dessertes terrestres portuaires ou des terminaux portuaires adaptés à la conteneurisation peut, selon les régions, être par ailleurs intégré aux volets portuaires et fluviaux des contrats de projets État-région. De même, la participation de l'État au financement des infrastructures ferroviaires (aménagements de capacité, suppression des goulets d'étranglement, etc.) bénéficie également au fret dans son ensemble et donc en particulier au transport combiné rail-route.

## Moyens affectés à la régénération du réseau ferré national

(2010 : données provisoires – 2011 : prévision – 2012-2015 : trajectoire du contrat de performance)

En millions d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Renouvellement voies	751	1 033	1 196	1 112	1 227	1 301	1 277	1 256
Renouvellement hors voies (signalisation, installations électriques, ouvrages d'art, etc.)	328	415	438	505	573	612	607	626
Qualité et mise aux normes des installations	212	198	270	347	403	488	537	382
TOTAL	1 291	1 646	1 904	1 964	2 203	2 401	2 421	2 264
Plan de relance	–	158	143	–	–	–	–	–
<b>TOTAL hors plan de relance</b>	<b>1 291</b>	<b>1 488</b>	<b>1 761</b>	<b>1 964</b>	<b>2 203</b>	<b>2 401</b>	<b>2 421</b>	<b>2 264</b>

## Longueur de voies et nombre d'appareils de voie à renouveler

(En km de voie renouvelés ou en unités. 2010 : données provisoires – 2011 : prévision – 2012-2015 : trajectoire du contrat de performance)

UIC 1 à 4	295	350	350	350	400	400	400	400
UIC 5 à 6	170	190	230	250	250	300	300	300
UIC 7 à 9	180	291	223	177	237	210	124	41
LGV	26	62	92	115	115	115	115	115
Appareils	204	264	282	350	330	330	330	330

La catégorie UIC regroupe les lignes par niveau de trafic : plus le numéro du groupe UIC est élevé, plus le trafic supporté est faible

**Régénération et modernisation du réseau ferroviaire existant.** — Après l'audit du réseau ferroviaire français réalisé en 2005 par l'École polytechnique fédérale de Lausanne, qui mettait en évidence un certain nombre de carences, un plan d'action pour la période 2006-2010 a été présenté le 22 mai 2006 par le ministre chargé des transports Dominique Perben. Il prévoyait que les montants à consacrer à la régénération (renouvellement et mise aux normes) du réseau ferré national soient portés de 900 millions € par an en 2005 à 1,5 milliard € en 2010.

Ce plan a été conforté et actualisé par le contrat de performance État-Réseau ferré de France signé le 3 novembre 2008. Prenant en compte les conclusions du Grenelle de l'environnement, le document prévoit que le montant du programme annuel de renouvellement sera régulièrement accru pour atteindre 13 milliards € cumulés sur la période 2008-2015. A ce jour, les moyens financiers affectés – ou qu'il est prévu d'affecter dans ce cadre – à la régénération du réseau ferré national figurent dans le tableau ci-contre. Les longueurs de voie et le nombre d'appareils de voie à renouveler sur le réseau classique sont indiqués dans le même tableau, à partir de la trajectoire du contrat de performance (donc hors impact du plan de relance, décidé postérieurement) : l'effort prévu est important, puisqu'il représente le renouvellement de près de huit cents kilomètres de voie à grande vitesse et de deux mille cinq cents appareils.

Eu égard à l'importance de l'effort demandé à Réseau ferré de France dans le cadre de son contrat de performance, l'écart entre les dotations effectivement versées par l'État et les valeurs prévues dans ce contrat fragilise néanmoins la situation financière de l'établissement. Les subventions attribuées par l'État dans le cadre de la loi de finances pour 2011 sont en effet inférieures au montant prévu et elles devraient, par la suite, continuer à décroître de 5 % en moyenne par an (programmation des finances publiques 2011-2013) – alors que le contrat de performance prévoyait une stabilisation. Le différentiel représenterait en moyenne 300 millions € par an au cours des trois prochaines années, dont il est douteux qu'il puisse être compensé par de nouvelles hausses des péages et qui viendra plus vraisemblablement alimenter un endettement déjà substantiel. Plus généralement, s'il s'avère impossible d'apporter concomitamment le soutien attendu au développement des nouvelles lignes à grande vitesse et à la modernisation du réseau existant, la question d'un arbitrage serait posée et la loi de programmation inviterait à privilégier celle-ci plutôt que celui-là.

**Aménagement des principaux axes Nord-Sud du réseau et mise en circulation de train longs.** — Considérant que l'allongement des convois contribue à augmenter la productivité et la rentabilité du fret ferroviaire (accroissement de la masse transportée) tout en optimisant les capacités du réseau ferré national, deux solutions techniques apparaissent possibles : l'allongement des trains jusqu'à 1 000 m ou le couplage de deux trains de 750 m pour former un convoi de 1 500 m. Les études et travaux en cours portent sur un allongement progressif des trains jusqu'à 1 000 m ; pour les trains de 1 500 m, qui relèvent

d'une problématique distincte, il n'y a en revanche ni moyens, ni calendrier précisément définis.

La longueur des trains de fret admis à circuler sur le réseau ferré national est aujourd'hui de sept cent cinquante mètres. L'allongement des trains au-delà de cette limite crée un certain nombre de contraintes, tant en matière d'infrastructures (énergie électrique, quais de déchargement, faisceaux, voies d'évitement, voies de garage, rampes) que pour le matériel roulant (effort de traction des locomotives, modification des caractéristiques de freinage, efforts de compression ou de traction sur les wagons). En outre, les documents de sécurité des entreprises ferroviaires et leurs agréments auprès de l'Établissement public de sécurité ferroviaire devront être revus.

L'établissement Réseau ferré de France (RFF), en coopération avec le Groupement national du transport combiné (GNTC) et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère chargé de l'écologie (DGTIM), a lancé un programme d'études en trois phases en vue de la circulation de trains de mille mètres. Ces études portent sur l'interaction entre le matériel roulant et l'infrastructure – afin de programmer les aménagements de ladite infrastructure qui seraient nécessaires à la circulation de trains longs (à titre principal, voies de garage et faisceaux d'expédition-réception allongés) – ainsi que sur les contraintes supplémentaires imposées aux matériel roulant (robustesse, systèmes de sécurité, etc.). A l'issue de celles-ci, les travaux seront réalisés sur les infrastructures et leur coût prévisionnel est estimé par Réseau ferré de France à 80 millions € pour les trois axes Paris-Marseille, Perpignan-Bettembourg et Lille Hendaye.

Le financement des études a fait l'objet de conventions signées avec l'Agence de financement des infrastructures de transport de France<sup>(1)</sup>. Réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de Réseau ferré de France et sous la supervision d'un comité de pilotage RFF-DGITM-GNTC, ces études ont pris un retard important par rapport au calendrier établi en 2008 et ajusté au mois d'octobre 2009. L'objectif des études et travaux est désormais de permettre la circulation de trains de mille mètres sur l'axe Paris-Marseille (transport combiné) à la fin de 2011<sup>(2)</sup>,

(1) *L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public de l'État créé à la suite d'une décision du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003. Elle est chargée d'apporter la part de l'État dans le financement des opérations d'infrastructures de transport, à partir des dividendes versés par les sociétés publiques d'autoroutes, de certaines taxes ou redevances, d'éventuels concours budgétaires et d'un recours à l'emprunt.*

(2) *Il faut ici rappeler qu'une circulation régulière de trains de 850 m est d'ores et déjà possible sur l'axe Paris-Marseille. Les opérateurs de transport combiné « maritime » (transport de conteneurs) avaient fait part de leur intérêt à faire circuler des trains longs à la vitesse nominale de 100 km/h (dits « MA100 ») alors que les opérateurs de caisses mobiles terrestre demandaient une vitesse nominale de 120 km/h (dits « ME120 »).*

*Les travaux d'aménagement des infrastructures réalisés par RFF et le lancement d'essais en grandeur nature permettent, depuis mars 2009, d'autoriser la circulation et de tracer des sillons MA100 sur l'axe Paris-Marseille pour des trains de 850 m. La société Rail Link Europe s'est dite intéressée par la liaison*

sur l'axe Perpignan-Luxembourg (transport combiné et autoroute ferroviaire) au premier semestre de 2012 et sur Lille-Bayonne (autoroute ferroviaire) au second semestre de cette même année.

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, le projet d'allonger les trains à 1 500 m relève d'une problématique technique entièrement différente : alors que, pour des trains de 1 000 m, le schéma habituel est que la ou les locomotives sont placées en tête de train, un train long de 1 500 m est en revanche constitué par le couplage de deux trains « classiques » de 750 m (c'est-à-dire avec une locomotive en milieu de train). En d'autres termes, un train de 1 500 m peut, en cas de nécessité, se scinder à tout moment en deux trains de 750 m : de ce fait, les travaux d'infrastructure nécessaires sont très limités puisqu'il n'est pas nécessaire de réaliser des voies de garage adaptées.

Les études ne seraient donc appelées à porter, le cas échéant, que sur le matériel roulant (par exemple, la télécommande de la locomotive de milieu de convoi par la locomotive de tête). Au regard des gains de productivité réalisables (économie de sillons et de coûts de traction), de telles études pourraient, au moins pour partie, être autofinancées par les entreprises ou les opérateurs de transport ferroviaire<sup>(1)</sup>.

**Mise en place d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence.** — Pour ce qui concerne l'autoroute ferroviaire alpine, la consultation internationale pour la désignation de l'opérateur d'un service public de ferroutage franco-italien à travers le tunnel du Mont-Cenis a été lancée par les gouvernements français et italien le 16 octobre 2009 – à la suite de la signature, le 9 octobre 2009, de l'accord de Luxembourg entre les ministres français et italien en charge des transports, qui a mis en place le cadre juridique et financier de ce nouveau service. La ratification de cet accord a été autorisée par le Parlement français le 31 mai 2010 et est en attente du côté italien.

La procédure se poursuit avec deux groupements candidats, SNCF-Lorry-Rail-OptiCapital et Trenitalia-Sitaf-Autosped G, qui ont remis leurs offres initiales à la fin de décembre 2010. La mise en place du nouveau service, qui succèdera à l'expérimentation d'autoroute ferroviaire alpine, est donc prévue au cours de

---

*Paris-Marseille tandis que la société Naviland étudie actuellement une liaison Vénissieux - Fos-sur-Mer, mais aucune circulation commerciale de ce format de trains n'a à ce jour débuté.*

*Les résultats de l'étude technique des contraintes exercées sur des convois ME120 de 850 m et dont la masse est limitée à 1 600 t sont positifs. Un dossier déposé par RFF est en cours de validation par l'Établissement public de sécurité ferroviaire. De telles circulations permettraient de répondre à une demande des opérateurs de caisses mobiles et de lancer l'exploitation commerciale de tels services sur l'axe Paris-Marseille, par laquelle l'un des opérateur de transport combiné (T3M) s'était déclaré intéressé.*

(1) Pour ce qui concerne la demande spécifique de trains couplés de 1 500 m sur l'autoroute ferroviaire, il semblerait que la priorité actuelle des exploitants ne soit pas tant d'accroître les volumes emportés sur une rame que de disposer d'une fréquence et d'une fiabilité augmentées afin de rendre l'autoroute ferroviaire compétitive avec le mode routier. Cette situation pourrait justifier, dans un premier temps au moins, de faire porter les efforts sur la fréquence des convois plutôt que sur la maximisation de leur capacité d'emport.

l'année 2011. Il bénéficiera, dès son lancement, d'un gabarit amélioré après l'achèvement des travaux d'agrandissement du gabarit du tunnel du Mont-Cenis.

Les études se poursuivent également avec Réseau ferré de France, dans la double perspective d'un allongement de l'itinéraire vers la région lyonnaise et de la création d'un nouveau terminal, pour lequel des financements sont inscrits au contrat de projets Etat-région signé avec la région Rhône-Alpes.

Pour ce qui concerne l'*autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg*, le déploiement de l'offre se poursuit conformément à « l'engagement national pour le fret ferroviaire » : la troisième navette circule depuis le mois de mai 2010, la quatrième navette est en service depuis la mi-décembre et l'opérateur du service prévoit d'augmenter la longueur de ses trains de 680 à 850 mètres en 2011.

Réseau Ferré de France a mis à disposition une partie de l'itinéraire de secours, en rive gauche du Rhône, et a entamé en 2010 l'étude des itinéraires de secours entre Lyon et Dijon via Ambérieu, d'une part, et entre Toul et Frouard via Novéant, d'autre part. Le calendrier de travaux a été accéléré en Lorraine afin d'éviter une interruption du service pendant les travaux de régénération programmés au début de 2012, pour une durée minimale d'un mois, sur l'itinéraire principal dans ce secteur.

Pour ce qui concerne l'*autoroute ferroviaire atlantique*, la procédure de consultation pour la désignation de l'opérateur se poursuit. Trois candidats ont été retenus en septembre 2009 : il s'agit de la société Lorry-Rail, de la société OptiCapital et du groupement entre la société Combi-Ouest et la société Euro Cargo Rail, dont la société Combi-Ouest est le mandataire. Le dossier de consultation a été remis aux candidats en février 2010 et complété depuis, en vue d'une remise des offres en janvier 2011.

Les études d'adaptation du réseau ferré national entre le sud de l'Aquitaine, le sud de l'Île-de-France et le Nord – Pas-de-Calais sont en cours de réalisation par Réseau Ferré de France, avec l'objectif d'un achèvement des travaux à la fin de 2011. Les aménagements de l'infrastructure ferroviaire et des terminaux sont inscrits dans les contrats de projets Etat-région signés avec les régions Aquitaine, Centre, Île-de-France, Poitou-Charentes et Nord-Pas de Calais pour la période 2007-2013.

Des réflexions sont en cours pour la mise en place d'une quatrième autoroute ferroviaire <sup>(1)</sup>.

(1) Réseau ferré de France a ainsi lancé un diagnostic des infrastructures ferroviaires au regard des exigences de service d'autoroute ferroviaire, aux fins d'identifier et de proposer les itinéraires les plus aptes à accueillir de tels services. En parallèle, le réseau scientifique et technique du ministère chargé de l'écologie a été invité à produire un état des trafics routiers sur les différents corridors susceptibles d'accueillir la quatrième autoroute ferroviaire.

***Encouragement à la création d'opérateurs ferroviaires de proximité.*** —

Depuis l'adoption de la loi de programmation, le législateur est revenu sur la question du soutien aux opérateurs ferroviaires de proximité. L'article 6 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports dispose en effet « qu'afin notamment de favoriser la création d'opérateurs ferroviaires de proximité spécialisés dans le fret, le Gouvernement remet sous six mois à compter de la promulgation de la présente loi un rapport au Parlement relatif aux modalités et à l'impact d'un transfert à Réseau ferré de France des gares de fret, y compris les voies de débord, les entrepôts et les cours de marchandises, dans le but de rendre ce transfert effectif avant le 31 décembre 2010. »

Nos collègues Yanick Paternotte et Maxime Bono, qui se sont penchés sur la mise en application des dispositions de cette loi, ont indiqué dans un rapport récent « *qu'aucun des délais fixés dans la loi n'a été respecté, qu'il s'agisse de la date de remise du rapport, prévue au plus tard en juin 2010, ou, le cas échéant, de l'opération de transfert elle-même.* »<sup>(1)</sup>. Plus généralement, alors que l'article 6 susmentionné avait été « *expressément initié par le rapporteur de l'Assemblée nationale qui l'envisageait comme un moyen, via l'émergence d'OFP spécialisés dans le fret, de redresser la situation du fret ferroviaire aujourd'hui sinistrée* », celui-ci semble être resté « lettre morte » dans son ensemble.

De fait, il n'en existe pour l'instant que trois : un dans le Massif central, un à La Rochelle et un dans le port de Dunkerque (Europorte 2) au titre d'une délégation de service public.

Rappelant « *qu'un OFP, sur un territoire délimité, par l'investissement d'acteurs locaux comme des mandataires de transports multimodaux ou les chambres de commerce et d'industrie, a pour objectif de trouver des clients et de massifier une offre qui pourra ensuite être transférée sur des trains longs, opérés par l'opérateur historique ou par ses concurrents* » et que le dispositif est issu de la loi de programmation et de l'Engagement national pour le fret ferroviaire du 16 septembre 2009, notre collègue Y. Paternotte considère que « *l'idée n'est (...) pas de réduire l'emploi, mais bien plutôt d'en créer, chez les OFP locaux et régionaux, chez l'opérateur historique comme chez les alternatifs. Dans tous les pays où le fret a été ouvert à la concurrence, la part modale du ferroviaire dans le transport de marchandises a augmenté, comme cela s'est vu en Allemagne.* »<sup>(2)</sup>.

***Circulation des trains à propulsion non électrique sur les lignes électrifiées.*** — L'étude sur l'opportunité d'interdire, à compter du 31 décembre

(1) Cf. Y. Paternotte et M. Bono, Rapport d'information (n° 3237) de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, Assemblée nationale, 9 mars 2011, p. 16.

(2) Y. Paternotte et M. Bono, Rapport d'information..., op. cit., p. 38.

2015, la circulation des trains à propulsion non électrique sur les lignes électrifiées a été réalisée et transmise au Parlement le 2 novembre 2010. Les services du ministère chargé de l'écologie ont indiqué à vos rapporteurs que ses conclusions font actuellement l'objet de discussions interministérielles.

*Amélioration de la desserte ferroviaire entre les ports et leurs arrière-pays.* — On évoquera ici succinctement la situation des principaux complexes portuaires français.

Pour ce qui concerne le *grand port maritime de Bordeaux*, il faut rappeler que 60 millions € (dont près de 15 millions € à la charge de l'État) sont prévus dans le contrat de projets État-région 2007-2013 pour y favoriser le report modal. Dans ce cadre, la zone de Bassens-Ambarès fait l'objet d'une étude de faisabilité de plate-forme multimodale et les études d'ingénierie sont d'ores et déjà engagées.

Par ailleurs, le port devait investir 0,4 million € en 2010 pour améliorer ses voies ferrées internes et, plus largement, pour la desserte ferroviaire des sites de stockage situés en arrière des quais de Bassens. La desserte du terminal minéralier a déjà été modernisée pour sécuriser et optimiser le transport ferroviaire y afférent.

Pour ce qui concerne le *grand port maritime de Dunkerque*, le contrat de projets État-région 2007-2013 comporte un important volet ferroviaire sur le réseau des voies portuaires, à hauteur de 38 millions € financés par l'État, la région et le port. Dans ce cadre, les études pour la modernisation et l'électrification de la voie Calais-Dunkerque sont pratiquement terminées. Une infrastructure modernisée doit permettre, à terme, la desserte du tunnel sous la Manche et du Royaume-Uni à partir de Dunkerque.

Le projet stratégique du port pour la période 2009-2013, approuvé le 3 avril 2009, prévoit de consacrer 61,5 millions € à l'amélioration du réseau ferroviaire desservant le port, avec pour principaux objectifs d'augmenter la capacité ferroviaire du port, de permettre l'accès direct en traction électrique aux faisceaux du port Ouest (desserte des terminaux à pondéreux et conteneurs, ainsi que celle des zones logistiques) et d'optimiser l'articulation entre les voies ferrées portuaires et le réseau ferré national. Le port a déjà procédé à la rénovation d'une première section de la voie des huttes (1,7 million € au titre de la rénovation de la voie et des ballasts sur plus de trois kilomètres). L'électrification du faisceau de Loon et celle du barreau de Saint-Georges, dont le coût total est évalué à 15,5 millions €, ont commencé à la fin de 2010 et devraient s'achever en 2012.

Il faut également indiquer que le port a fait réaliser en juin 2010 une étude sur les conditions de mise en place d'un opérateur ferroviaire de proximité. Cette étude, qui devait être achevée à la fin de 2010, avait pour finalité première de préciser le potentiel existant pour un tel opérateur du point de vue du trafic et des perspectives de développement du report modal.

Pour ce qui concerne le *grand port maritime du Havre*, le faisceau des dessertes ferroviaires immédiates de Port 2000 a été doublé (dix voies) et complété par la mise en place d'un poste d'aiguillage en 2010 (pour un montant de 14 millions €, avec une maîtrise d'ouvrage assurée par le port).

La décision a été prise de supprimer un réservoir de stockage pétrolier qui limitait fortement la possibilité de construire un chantier ferroviaire performant en arrière des futurs terminaux de Port 2000. Des dessertes ferroviaires pourront ainsi être aménagées, dans la perspective d'une mise en service des postes à quai à l'horizon de 2012 (y compris la construction d'ouvrages de franchissement routier dénivelés). S'agissant des dessertes ferroviaires de proximité, il est prévu de créer un faisceau de voies longues électrifiées (faisceau de la plaine alluviale) et de sécuriser la ligne d'accès jusqu'à ce faisceau (pour un montant de 92 millions €, avec une maîtrise d'ouvrage assurée par Réseau ferré de France).

L'électrification de la voie de Soquence à la plaine alluviale est effective depuis le 11 décembre 2008. Après cette première phase, des travaux ont été entrepris pour mettre en service le raccordement de la Brecque, afin d'établir un lien direct entre le port, le réseau ferré national et les corridors européens et d'éviter le triage historique de Soquence. Ce faisceau a été inauguré le 18 décembre 2010.

Dans la continuité de ces améliorations apportées au réseau ferroviaire, le projet de remise en état et de modernisation de la section Serqueux-Gisors – inscrit dans l'avant-projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT) de juillet 2010 – est destiné à offrir une desserte ferroviaire améliorée entre le port du Havre et l'Île-de-France, en ouvrant un axe par le nord de la région francilienne, contournant l'agglomération rouennaise et évitant les points de congestion du réseau ouest francilien. Il est également rendu nécessaire du fait des nombreux travaux prévus sur l'axe Mantes-Rouen, qui perturberont très fortement les circulations des trains de conteneurs.

Pour ce qui concerne le *grand port maritime de la Rochelle*, il faut rappeler que la liaison du port avec le réseau ferré national s'effectue par une ligne unique à partir de la gare de La Rochelle – Ville, traversant une zone urbaine. Cette situation constitue un sujet de préoccupation majeure pour le port ainsi que pour la communauté d'agglomération de La Rochelle.

Un programme d'études est donc appelé à être engagé, portant sur les mesures d'amélioration possibles et, en particulier, sur l'augmentation de capacité de la ligne de desserte actuelle. L'étape suivante serait la réalisation d'un contournement nord ferroviaire, raccordé à la ligne La Rochelle-Poitiers : il permettrait d'empêcher la saturation de la ligne à très court terme compte tenu, d'une part, des perspectives de développement du trafic portuaire et, d'autre part, de l'utilisation d'une portion de cette ligne par le TER depuis la fin de 2008.

Le port a, par ailleurs, mis en place un opérateur ferroviaire de proximité : l'opérateur La Rochelle Maritime Rail Services a débuté ses activités et fait circuler son premier train le 8 octobre 2010, au départ du port de La Rochelle et à destination de Guéret.

Pour ce qui concerne le *grand port maritime de Marseille*, les enjeux ferroviaires liés aux nouveaux terminaux à conteneurs (projet Fos 2 XL et terminaux 3 XL et 4 XL) sont importants dans une perspective d'accroissement de la part modale du ferroviaire (30 % visé en 2015, contre 14 % en 2003).

Deux opérations inscrites au contrat de projets État-région Provence-Alpes-Côte d'Azur 2007–2013 visent à améliorer les accès ferroviaires aux bassins est et ouest du port, avec une contribution de l'État de hauteur de 10 millions €. Au-delà du traitement des points spécifiques de congestion, le desserrement du nœud lyonnais à travers la réalisation de son contournement ferroviaire constitue un aménagement déterminant pour la desserte ferroviaire du port. Plusieurs opérations visent aussi à moderniser le sillon alpin, important projet financé dans le cadre du contrat de projets État-région Rhône-Alpes – Auvergne 2007-2013.

Le contrat de projets État-région Provence-Alpes-Côte d'Azur 2007-2013 prévoit, en outre, une enveloppe de 24 millions € pour des études et travaux permettant d'ouvrir la section ferroviaire entre le port de Marseille et Avignon aux navettes d'autoroute ferroviaire et aux conteneurs *high cube* transportés par les trains de transport combiné <sup>(1)</sup>.

Pour ce qui concerne le *grand port maritime de Nantes – Saint-Nazaire*, il faut d'abord rappeler que le port élabore actuellement, en concertation avec les collectivités territoriales intéressées et Réseau ferré de France, un schéma directeur de développement de son réseau et de ses interfaces.

Sur le site de Montoir, une première phase de la restructuration ferroviaire de bouclage des terminaux rouliers et conteneurs de ce site relié au faisceau électrique du Priory – le plus important réseau en termes de desserte ferrée – s'est achevée en juin 2010, pour un montant de 3,5 millions € financé à hauteur de 25 % par l'État dans le cadre du contrat de projets État-région 2007-2013. Connectés au réseau national, ces cinq kilomètres de voies offrent des possibilités supplémentaires d'augmenter les dessertes quotidiennes en cohérence avec les projets multimodaux du port de Nantes Saint-Nazaire. Cette plate-forme, qu'il est prévu d'embrancher avec les entrepôts situés dans le pôle logistique dit « 2LE »

(1) L'opération consiste : d'une part, à mettre aux gabarits bas « autoroute ferroviaire » et haut « GB1 » le réseau ferré national entre le grand port maritime de Marseille et Avignon ; d'autre part, à procéder à la réouverture du raccordement de Mourepiane (port de Marseille), permettant l'accès direct des trains au chantier combiné sur le terminal à conteneurs de Mourepiane, sans manœuvre ferroviaire en gare d'Arenc.

Les trains d'autoroute ferroviaire et de transport combiné chargés de conteneurs *high cube* pourront circuler au-delà d'Avignon, avec le raccordement à l'itinéraire – déjà dégagé aux mêmes gabarits ferroviaires – reliant les frontières espagnole et luxembourgeoise.

(Logistique Loire Estuaire), permettra d'offrir cinq modes de transports différents (maritime, fluvial, ferroviaire, routier et aérien) à partir du port.

A Nantes, la démarche d'amélioration de la desserte ferroviaire de plate-forme et des terminaux de Cheviré est lancée en coordination avec les réflexions conduites sur la réalisation d'une plate-forme logistique péri-urbaine.

Pour ce qui concerne le *grand port maritime de Rouen*, il apparaît que le projet stratégique du port a repris les actions inscrites au contrat de projets État-région Haute-Normandie 2007-2013, pour un budget de 15 millions € et visant trois objectifs : assurer la pérennité du réseau ferré portuaire, à travers sa remise à niveau et son développement ; assurer la productivité des dessertes ferroviaires terminales, avec la poursuite des mises en site propre et le nouveau raccordement de quais ; développer des solutions d'intermodalité ferroviaire et favoriser l'émergence de nouvelles offres.

En partenariat avec grand port du Havre et Réseau ferré de France, le grand port de Rouen a conduit une étude sur les moyens d'améliorer la desserte ferroviaire des ports normands, dont la première phase (analyse de l'existant et des évolutions prévues ou envisagées) a été finalisée en décembre 2010. Auparavant, au-delà de la ligne Serqueux-Gisors permettant de décongestionner la ligne Le Havre-Rouen-Paris, un audit avait souligné l'opportunité de revitaliser la « route ferroviaire du blé » et la ligne Rouen-Chartres-Orléans.

Avec les mêmes partenaires, le grand port de Rouen s'est également engagé l'année dernière dans l'élaboration d'un schéma directeur des infrastructures ferroviaires du réseau ferré portuaire, qui permettra à terme d'améliorer la planification et la rationalisation des investissements des deux ports et d'optimiser la qualité de service des dessertes ferroviaires terminales.

**Mise en place d'une écotaxe sur les poids lourds.** — L'instauration du dispositif d'écotaxe poids lourds, dont l'entrée en vigueur est attendue au plus tôt au cours de l'année 2012, ne résulte pas du vote de la loi de programmation mais remonte à l'article 153 (art. 285 *septies* et chapitre II du titre X du code des douanes) de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. Il est néanmoins vrai qu'un amendement du Gouvernement discuté lors de l'examen du projet de loi de programmation a été adopté, régionalisant les mesures de réduction de l'écotaxe aux territoires les plus périphériques à la suite d'une concertation approfondie avec certains élus et représentants socio-économiques. L'économie d'ensemble du dispositif est présentée dans l'encadré ci-dessous.

#### **Principales caractéristiques du dispositif d'écotaxation des poids lourds**

*Réseau taxable.* La taxe s'appliquera à l'ensemble des axes du réseau routier national actuel, à l'exception des routes et ouvrages déjà soumis à péage et des itinéraires à faible trafic ne faisant pas partie du réseau de transport européen, soit environ 10 000 kilomètres. Les

routes des collectivités territoriales susceptibles de subir un report significatif de trafic en provenance d'autoroutes à péage ou des routes soumises à cette taxe, y seront également soumises.

Le réseau sur lequel s'appliquera la taxe alsacienne est celui qui subit le report de trafic des autoroutes allemandes, à savoir l'autoroute A35 entre Lauterbourg et Mulhouse et les axes locaux parallèles (RD 1083 et RD 83) – soit au total 190 kilomètres, dont 135 kilomètres de voies du réseau routier national.

Le réseau taxable devrait représenter quinze mille kilomètres, dont environ cinq mille kilomètres de réseau local <sup>(1)</sup>.

*Véhicules assujettis.* La taxe alsacienne est applicable uniquement aux véhicules de transport de marchandises de 12 tonnes et plus, par symétrie avec le péage mis en place sur les autoroutes allemandes. Ce seuil sera abaissé à 3,5 tonnes dans le cadre de l'extension de la taxe à l'ensemble du réseau routier national, conformément à la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (dite directive « eurovignette ») qui l'impose dès 2012.

*Niveau de taxe et modulations.* Conformément à la directive susmentionnée, le montant de la taxe est plafonné au total des coûts d'infrastructure (construction, exploitation, entretien et développement du réseau taxable).

Dans le respect de ce plafond global, le taux kilométrique sera fonction du nombre d'essieux du véhicule, du poids total autorisé en charge (PTAC) et de sa classe EURO (émission de gaz polluants). A terme, il pourra aussi dépendre du niveau de congestion des axes parcourus.

La valeur de douze centimes d'euro par kilomètre est actuellement utilisée pour les calculs, c'est-à-dire un montant sensiblement inférieur au péage sur les autoroutes concédées (où la moyenne est de dix-neuf centimes hors taxe). L'article 275 du Code des douanes prévoit que les taux kilométriques sont minorés de 25 % pour les régions comportant au moins un département défavorisé en raison de sa périphéricité au sein de l'espace européen ou de son éloignement des grandes unités urbaines européennes (plus d'un million d'habitants). Le décret en Conseil d'État qui fixe la liste de ces départements, en cours de signature, concerne les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Bretagne.

*Principe de taxation.* La taxe se calcule à la distance parcourue, celle-ci étant obtenue par sommation de longueurs de section fixes. Cette méthode de détermination de la taxe ne préjuge pas de la technologie qui sera retenue pour détecter le passage des véhicules, qu'il s'agisse d'une solution DSRC ou d'une solution satellitaire <sup>(2)</sup>.

*Modalités de répartition.* La répartition des coûts entre l'État et les collectivités fait actuellement l'objet de discussions. Par ailleurs, la rémunération du prestataire privé chargé de la mise en œuvre du dispositif de collecte et de contrôle automatique ne sera pas liée au trafic – comme dans le cas d'une concession classique – mais à la performance de son système et aux frais réels d'exploitation <sup>(3)</sup>.

(1) La concertation avec les collectivités territoriales visant à identifier les routes susceptibles de subir un report de trafic dans le cadre de l'écotaxe nationale a conduit à augmenter significativement le réseau concerné, passé de 12 000 km lors de la première proposition (août 2009) à 15 000 km (mai 2010). Les décrets définissant le réseau soumis à la taxe expérimentale alsacienne, d'une part, et précisant les routes nationales qui seront soumises à la taxe nationale, d'autre part, ont été publiés le 20 décembre 2009.

(2) La norme Dedicated Short Range Communication (DSRC) est un standard européen de diffusion d'informations par l'intermédiaire des ondes radar, dans la bande des 5,7 GHz. Elle est notamment utilisée pour le télépéage.

(3) L'avis d'appel public à concurrence a été envoyé le 31 mars 2009 et les dossiers de candidature réceptionnés le 9 juin 2009. Au terme de l'analyse des candidatures, les dossiers déposés ont été jugés acceptables pour engager la procédure de dialogue et le dossier de consultation adressé aux cinq candidats

**Hypothèses actuelles sur le réseau taxable, le nombre de redevables, les parcours moyens et le niveau moyen de la taxe :**

- Longueur taxée du réseau : 15 000 km environ, soit 10 500 km pour le réseau routier national hors concessions et 5 000 km pour le réseau local taxable.
- Nombre de redevables (en base annuelle) : 800 000 véhicules, soit 550 000 véhicules français et 250 000 véhicules étrangers.
- Nombre de trajets effectués par jour sur le réseau taxable : 650 000 environ.
- Longueur moyenne d'un trajet parcouru sur le réseau taxable (assiette) : 45 km.
- Taux kilométrique moyen de la taxe : 12 c€/km.
- Recette brute attendue en base annuelle, valeur 2008 : 1 300 millions €, soit 1 100 millions € sur le réseau national et 200 millions € sur le réseau local.

Deux séries de mesures ont été adoptées pour accompagner la mise en œuvre de l'écotaxe. Afin de ne pas remettre en cause l'équilibre économique des entreprises du secteur des transports, le principe d'une répercussion du montant de la taxe sur le bénéficiaire de la circulation des marchandises a été rendu obligatoire par la loi. Un groupe de travail avec les transporteurs et les chargeurs, présidé par l'ingénieur général des Ponts-et-Chaussées Claude Abraham, a été mis en place en juin 2009. Eu égard à la complexité et à la diversité de l'activité de transport routier de marchandises, trois modalités de répercussion tenant compte de la catégorie de transport concernée ont été proposées, à savoir : pour les lots complets (cas où un véhicule ou une flotte de véhicules sont utilisés pour le compte d'un chargeur unique), une répercussion « au réel » ; pour les activités de type messagerie, une majoration – partiellement forfaitaire et partiellement proportionnelle – du barème préétabli ; dans les autres cas, une majoration du prix du transport routier par application d'un taux forfaitaire défini en fonction des points de chargement et de déchargement de la prestation. La matrice de référence

---

*suivants le 28 août 2009 : groupement VINCI SA, Deutsche Telekom AG et SOC 29 ; groupement Sanef SA, la Caisse des dépôts et consignations, Egis Project SA, Atos Worldline SAS et Siemens Project Ventures GmbH ; Autostrade per l'Italia SpA ; groupement France Telecom SA, CS Système d'Information, ETDE SA, Kapsch TrafficCom AG, FIDEPPP, SEIEF et DIF Infrastructure II BV ; Billoo Development BV. Le 7 janvier 2010, les quatre candidats en lice – après le retrait de Vinci – ont déposé leur proposition initiale, base du dialogue compétitif. Les solutions proposées sont toutes à base de technologie satellitaire. A la suite de la phase de dialogue et à l'aboutissement de ces chantiers, la demande d'offre finale a été adressée aux candidats le 12 juillet, pour une restitution des offres finales le 29 septembre 2010.*

*Le 18 janvier 2011, le ministère chargé de l'écologie a annoncé que le contrat était attribué au consortium dirigé par Autostrade, qui en détient 70 %, associé aux groupes français Thalès (11 %), SNCF (10 %), SFR (6 %) et Steria (3 %).*

*L'appel d'offres a été annulé le 11 mars 2011 par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, au motif que l'évolution du capital du consortium vainqueur était contraire « au principe de transparence et au principe d'intangibilité des candidatures ». Il a également estimé qu'il existait un doute sur l'impartialité de la société ayant servi de conseil technique à l'État français, ce groupe ayant collaboré en Autriche à un projet de télépéage poids-lourd.*

établie par l'administration fait actuellement l'objet de simulations au sein de différentes entreprises volontaires, afin d'être adaptée en fonction de ce retour d'expérience et avant présentation au Conseil d'État du projet de décret relatif aux modalités de ladite répercussion.

Par ailleurs et ainsi qu'il a été indiqué précédemment, des aménagements de la taxe d'ordre tarifaire ou portant sur la définition du réseau taxable ont été prévus aux fins d'éviter un impact économique excessif sur les différentes régions au regard de leur distance au cœur de l'espace européen (exemption des itinéraires ne faisant pas partie du réseau de transports européen, réduction de 25 % du montant dû dans les régions périphériques, abattement pour les redevables qui s'abonneront au télépéage et paieront ainsi l'écotaxe *a posteriori*).

***Autorisation de circulation des poids lourds de quarante-quatre tonnes.*** — La circulation de poids lourds jusqu'à quarante-quatre tonnes sur les routes françaises a été autorisée par le décret n° 2011-64 du 17 janvier 2011 relatif au poids total roulant autorisé des véhicules terrestres à moteur. Ce décret est d'application immédiate pour les transports agricoles et alimentaires et pour des produits dont la liste est dressée par un arrêté du même jour (NOR : DEVT1003986A) ; pour tous les autres produits, son entrée en vigueur est reportée « à la date de mise en application de l'écotaxe poids lourds ». Afin de préserver les infrastructures routières, le texte prévoit également une obligation progressive d'équipement d'un sixième essieu pour les transports au delà de quarante tonnes, à compter de 2014 pour les véhicules neufs et de 2019 pour tous les véhicules. La circulation de poids lourds de quarante-quatre tonnes n'était jusqu'à présent autorisée que pour les dessertes de plates-formes de transport combinées et les dessertes des ports maritimes et fluviaux dans un rayon de cent kilomètres, ainsi que pour certaines récoltes (betteraves, pommes de terre).

Selon le ministère chargé de l'écologie, le passage de quarante à quarante-quatre tonnes permettrait d'améliorer la compétitivité du secteur des transports et de réduire le nombre des poids lourds utilisés pour le transport de marchandises pondéreuses et, par voie de conséquence, les émissions de dioxyde de carbone.

Il est ainsi fait droit à une ancienne demande des organisations professionnelles du transport routier, qui soulignaient une distorsion de concurrence préjudiciable avec la plupart des pays européens. Plusieurs associations de protection de l'environnement soulignent au contraire que cette généralisation du quatre-quatre tonnes se traduira par un report du mode ferroviaire vers le mode routier, à rebours de l'évolution souhaitée dans le cadre du Grenelle de l'environnement, et que selon un rapport (non publié) de l'Observatoire énergie-environnement-transports de décembre 2010, les gains environnementaux seraient « faibles à neutres » <sup>(1)</sup>.

(1) Cf. J.-M. Gradt, « Transport routier : les poids lourds de 44 tonnes autorisés à circuler », Les Échos, 18 janv. 2011.

\*

• **Article 12. Principales dispositions.** — L'article 12 de la loi porte sur le transport de voyageurs. Après le rappel de certains principes structurants (paragraphe I), il évoque successivement le transport aérien (paragraphe II) et le transport ferroviaire (paragraphe III).

– Le paragraphe I indique que *« l'objectif pour les transports de voyageurs est de diminuer l'utilisation des hydrocarbures, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions atmosphériques et autres nuisances et d'accroître l'efficacité énergétique, en organisant un système de transports intégré et multimodal privilégiant les transports ferroviaires, maritimes et fluviaux dans leur domaine de pertinence, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels. »*

Le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. A cet effet, pour les déplacements interurbains et périurbains, il sera accordé, en matière d'infrastructures, la priorité aux investissements ferroviaires par rapport au développement de projets routiers ou aéroportuaires. Afin précisément de rendre plus attractif le transport ferroviaire pour les voyageurs, l'État encouragera le développement du service auto-train.

L'État prendra par ailleurs les mesures d'adaptation de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs nécessaires pour tenir compte de la situation particulière de chacune des régions d'outre-mer. En Guyane, la possibilité de mise en œuvre d'une ligne ferroviaire desservant les communes du littoral sera notamment étudiée dans une perspective à la fois de désenclavement et de développement durable.

– Le paragraphe II (al. 5 à 10), consacré au transport aérien, recommande que l'État veille à ce que les voyageurs disposent pour leurs déplacements, en France et en Europe, et pour la desserte des plates-formes de correspondance aérienne d'offres ferroviaires plus performantes constituant des alternatives au transport aérien. A cette fin, la connexion des grandes plates-formes aéroportuaires avec le réseau ferroviaire à grande vitesse sera améliorée.

La création de nouveaux aéroports sera par ailleurs limitée aux cas de déplacement de trafic pour des raisons environnementales et la desserte des aéroports par les transports collectifs sera encouragée.

Afin de lutter contre les nuisances sonores autour des aéroports, l'État continuera à soutenir la maîtrise de l'urbanisation aux abords de ces équipements et veillera au financement nécessaire de l'aide à l'insonorisation des constructions des riverains, conformément au principe du « pollueur-payeur ». Il assurera la transparence de l'information relative aux nuisances engendrées par le transport aérien et des dispositifs de sanction renforcés seront institués afin de faire respecter la réglementation environnementale par les compagnies aériennes.

En matière de navigation aérienne, l'objectif est de faire baisser le bruit au voisinage des aéroports par optimisation des procédures d'approche et de décollage des avions, d'une part, et d'abaisser la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone dans un objectif de moindre impact environnemental en réduisant les distances parcourues par les avions et en réduisant les temps d'attente et de roulage, d'autre part. A cet effet, la France contribuera à la mise en place du « ciel unique européen » en soutenant la création d'un bloc d'espace aérien fonctionnel commun avec les États voisins de l'Union européenne et en participant, à hauteur de deux cents millions d'euros sur sept ans, au développement du futur système européen de navigation aérienne dans le cadre du programme de recherche SESAR <sup>(1)</sup>.

En coordination avec les entreprises du secteur aérien, l'État doit intensifier son effort de recherche dans le domaine de l'aéronautique civile. A l'horizon 2020, les objectifs retenus sont une réduction de 50 % de la consommation de carburant, de 50 % des émissions de dioxyde de carbone des avions, de 80 % des émissions d'oxydes d'azote et de 50 % du bruit perçu par passager-kilomètre.

La France soutiendra l'objectif d'inclusion des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien dans le système de marchés de quotas d'émissions, dans le respect des réglementations et conventions internationales.

– Pour ce qui concerne le transport ferroviaire (paragraphe III, al. 11 à 24), le développement du réseau de lignes ferrées à grande vitesse poursuivra simultanément trois objectifs : améliorer les liaisons des capitales régionales avec la région parisienne, permettre des liaisons rapides entre elles grâce à des lignes transversales et des lignes d'interconnexion en Île-de-France et favoriser l'intégration de la France dans l'espace européen grâce à la connexion du réseau de lignes à grande vitesse français avec les réseaux des pays limitrophes.

Le transport ferroviaire régional, élément structurant pour les déplacements interrégionaux, interurbains et périurbains, contribuera à diffuser l'effet de la grande vitesse au profit de l'ensemble du territoire. Parallèlement, la qualité de la desserte des agglomérations qui resteraient à l'écart du réseau à grande vitesse sera améliorée en termes de vitesse, de fiabilité et de confort. A cette fin, pourront notamment être prévus des aménagements portant sur les infrastructures existantes, ainsi que la construction de compléments d'infrastructures nouvelles pour la traversée d'aires urbaines saturées.

L'État contribuera, à hauteur de seize milliards d'euros, au financement d'un programme d'investissements permettant de lancer la réalisation de deux

(1) [http://www.eurocontrol.int/sesar/public/subsite\\_homepage/homepage.html](http://www.eurocontrol.int/sesar/public/subsite_homepage/homepage.html)

mille kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici à 2020 <sup>(1)</sup>. Ce programme doit faire l'objet d'une concertation avec les collectivités territoriales — en particulier, les régions — à engager avant la fin de 2009 et portant sur les priorités, les alternatives à grande vitesse, les tracés et les clefs de financement des projets. Il sera notamment tenu compte de l'impact de ces projets sur l'environnement, la biodiversité et les espaces agricoles et naturels et des priorités établies au plan européen dans le cadre des réseaux transeuropéens.

Un programme supplémentaire de 2 500 kilomètres sera en outre défini, incluant la ligne Paris – Orléans – Clermont-Ferrand – Lyon. Dans ce cadre seront mises à l'étude les lignes Paris – Amiens – Calais et Toulouse – Narbonne, reliant les réseaux à grande vitesse « Sud-Est » et « Sud-Ouest », ainsi qu'une liaison « Est-Ouest » et une liaison améliorant la desserte du Béarn et de la Bigorre.

• **Suivi et mise en œuvre.** — Les principales observations ci-dessous porteront sur le programme de réalisation de lignes ferroviaires à grande vitesse.

*Programme de réalisation de lignes ferroviaires à grande vitesse.* – Le tableau ci-après présente l'état d'avancement du programme de réalisation de quatorze lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse, détaillant pour chacune d'entre elles la longueur du sillon, le coût prévisionnel et le calendrier indicatif de réalisation (bouclage de l'accord de financement, choix des partenaires, lancement et fin des travaux).

On constate que quatre lignes seulement (Tours-Bordeaux, Bretagne-Pays de la Loire, contournement de Nîmes et Montpellier et Est [phase II]) bénéficient d'un calendrier d'exécution relativement précis (à échéance 2016-2017) assorti d'un financement ferme de la part de l'État. Pour les dix autres lignes, dont le coût prévisionnel global est connu, tant le montant des apports de l'État que le calendrier de réalisation restent à préciser.

(1) Il s'agit des projets suivants : ligne Sud-Europe – Atlantique, constituée d'un tronçon central Tours – Bordeaux et des trois branches Bordeaux – Toulouse, Bordeaux – Hendaye et Poitiers – Limoges ; la ligne Bretagne – Pays de la Loire ; arc méditerranéen, avec le contournement de Nîmes et de Montpellier, la ligne Montpellier – Perpignan et la ligne Provence – Alpes – Côte d'Azur ; desserte de l'est de la France, avec l'achèvement de la ligne Paris – Strasbourg et des trois branches de la ligne Rhin – Rhône ; interconnexion sud des lignes à grande vitesse en Île-de-France ; accès français au tunnel international de la liaison ferroviaire Lyon – Turin.

Section	Longueur (km)	Coût prévisionnel (millions €)		Réalisation				
		Total	Part État	Accord de financement	Choix des partenaires	Lancement des travaux	Fin des travaux	
LGV SEA Tours-Bordeaux	302	6 414	1 440	03-04/2011	15.07.2010	2011	2016	
LGV SEA Bordeaux-Toulouse	302	4 100	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
LGV SEA Bordeaux-Espagne	246	5 800	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
LGV SEA Poitiers-Limoges	115	1 540	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
LGV Bretagne-Pays de la Loire	182	2 900	827	Print. 2011	18.01.2011	2011	2016	
LGV contournement Nîmes et Montpellier	61	1 644	925	Fin 2011	Fin 2011	2012	2017	
LGV Montpellier-Perpignan	155	5 000 ~ 6 000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
LGV Provence-Alpes-Côte d'Azur	200	15 000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
LGV Est [phase II]	106	2 010	680	09/2009	sans objet	2010	2016	
LGV Rhin-Rhône (Est) [phase II]	50	896	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
LGV Rhin-Rhône (Ouest)	94	2 317	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
LGV Rhin-Rhône (Sud)	165	3 452	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
LGV Interconnexion sud IdF	18 ~ 31	1 400 ~ 3 300	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
LGV Lyon-Turin	214 ~ 270	12 000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	

\*

● **Article 13. Principales dispositions.** — Cet article, divisé en trois paragraphes, est consacré à la question spécifique des transports en zones urbaines et périurbaines.

– Le paragraphe I (al. 1 à 7) rappelle que, dans ces espaces, la politique durable des transports vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions et les nuisances. A cet effet, l'État encouragera, dans le cadre des plans de déplacements urbains, la mise en place de plans de déplacement d'entreprises, d'administrations, d'écoles ou de zones d'activité, ainsi que le développement du covoiturage, de l'auto-partage et du télétravail, de la marche et du vélo (adoption d'une charte des usages de la rue). Les compétences nécessaires à la définition d'une politique globale de mobilité durable seront attribuées aux autorités organisatrices des transports urbains à l'issue d'une concertation avec les collectivités territoriales concernées. L'État étudiera la possibilité que les collectivités territoriales et les autorités organisatrices de transports urbains instituent une taxe sur la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant d'un projet de réalisation d'infrastructures de transports collectifs.

L'État se fixe comme objectif de ramener les émissions moyennes de dioxyde de carbone de l'ensemble du parc des véhicules particuliers en circulation de 176 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre à 120 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre en 2020 avec notamment la mise en place d'écopastilles. Des objectifs similaires en proportion devront être atteints pour les véhicules utilitaires et les motocycles. Au plan européen, la France s'engage à défendre un objectif de 120 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre d'ici à 2012 pour les véhicules particuliers neufs. L'État étudiera par ailleurs la mise en place d'une modulation du tarif des péages autoroutiers en fonction de plages horaires, du taux d'occupation des véhicules et de leur niveau d'efficacité énergétique.

L'État soutiendra et promouvra les innovations technologiques réduisant la pollution et la consommation des véhicules, en veillant à ce que ces innovations concourent également à la réduction des polluants locaux comme les particules ou les oxydes d'azote. Il mettra ainsi en œuvre un programme de recherche en faveur du développement industriel des véhicules propres et économes, il favorisera les recherches sur des véhicules utilisant des matériaux plus sûrs et plus légers et incitera les collectivités territoriales, les établissements publics et les entreprises disposant d'un parc automobile à usage professionnel important à procéder à des achats groupés de tels véhicules. Une politique d'incitation à l'éco-entretien des véhicules automobiles propre à maintenir le niveau nominal de leurs émissions polluantes sera mise en œuvre par l'État, en coordination avec les professionnels de l'automobile.

En lien avec les professionnels de l'automobile et les associations d'usagers de la route, l'État mettra également en place un programme national d'incitation à la conduite respectueuse de l'environnement, notamment dans le cadre de la formation des nouveaux conducteurs.

– Le paragraphe II (al. 8) rappelle que le développement des transports collectifs revêt un caractère prioritaire dans les zones périurbaines et urbaines et qu'il contribue au désenclavement des quartiers sensibles, notamment dans le cadre du plan Espoir Banlieues.

– Le paragraphe III (al. 9 à 13) est plus particulièrement consacré aux transports collectifs en zones urbaines et périurbaines.

Hors Île-de-France, il est ainsi prévu de développer le transport collectif en site propre afin de le porter en quinze ans de 329 kilomètres à 1 800 kilomètres, pour un coût global d'investissement estimé à 18 milliards €. Dans un premier temps et à concurrence de 2,5 milliards € d'ici à 2020, l'État apportera son soutien à des investissements destinés par priorité au désenclavement des quartiers sensibles et à l'extension des réseaux existants ; le choix sera opéré au terme d'appels à projets obéissant à des critères de qualité au regard des objectifs de la présente loi. Privilégiant les projets économes en deniers publics, l'État pourra également apporter une aide sous forme de prêts bonifiés et s'engage à accompagner les collectivités dans la mise en place de dispositifs de financement adaptés.

Les projets portés par les autorités organisatrices des transports devront s'insérer dans une stratégie urbaine et intégrer les enjeux environnementaux — tant globaux que locaux — touchant à l'air, la biodiversité, le cadre de vie, le paysage et la limitation de l'étalement urbain. Ils comprendront des objectifs de cohésion sociale, de gestion coordonnée de l'espace urbain et de développement économique. Pour favoriser une gouvernance renforcée en matière de transport à l'échelle des aires métropolitaines, d'une part, et la meilleure cohérence possible du système de transports collectifs urbains et périurbains sur les grands bassins de vie, d'autre part, des expérimentations pourront être mises en place ; elles permettront notamment aux autorités organisatrices des transports concernées de confier à un syndicat mixte, autorité métropolitaine de mobilité durable, des compétences élargies en termes d'organisation et de coordination des transports collectifs sur un territoire.

**Suivi et mise en œuvre.** — On évoquera ici brièvement la mise en place de plans de déplacement d'entreprise ou d'administration, le développement du covoiturage et de l'auto-partage, la modulation du tarif des péages autoroutiers, le soutien au développement industriel de véhicules propres et autonomes et le développement du transport collectif en site propre.

*Mise en place de plans de déplacement d'entreprise ou d'administration, développement du covoiturage et de l'auto-partage et adoption d'une « charte*

*des usages de la rue.* » — Interrogés sur les plans de déplacement d'entreprise ou d'administration, les services du ministère chargé de l'écologie n'ont pas été en mesure de fournir des éléments statistiques précis.

Pour ce qui concerne le *covoiturage*, les progrès apparaissent aujourd'hui limités. Un groupe de travail a bien été mis en place pour clarifier l'encadrement juridique de cette activité et formuler des recommandations, mais son rapport n'est attendu qu'au premier trimestre de 2011 <sup>(1)</sup>.

Pour ce qui a trait à l'*auto-partage*, l'article 54 de la loi du 12 juillet 2010 a défini cette activité comme « *la mise en commun au profit d'utilisateurs abonnés d'une flotte de véhicules de transports terrestres à moteur. Chaque abonné peut accéder à un véhicule sans conducteur pour le trajet de son choix et pour une durée limitée.* » La loi crée un label pour distinguer les meilleurs services, la détention de ce label permettant de bénéficier de stationnements réservés. Le projet de décret définissant les conditions d'attribution et d'utilisation du label a fait l'objet d'échanges avec les professionnels du secteur le 24 septembre 2010 et est en cours de finalisation.

La *charte des usages de la rue* ne s'est, pour l'instant, pas véritablement concrétisée, à défaut sans doute d'une vision très nette de ce que cette appellation recouvre et de partenaires entre lesquels la contractualisation qu'elle suppose pourrait opérer. Il faut néanmoins signaler que le ministre chargé des transports a engagé, depuis 2006, une démarche de « code de la rue » visant à examiner, avec les acteurs institutionnels et associatifs, les dispositions du code de la route spécifiques au milieu urbain et, le cas échéant, à les faire évoluer afin d'assurer un meilleur partage de l'espace public entre tous les usagers.

Dans ce cadre de cette démarche, le décret n° 2008-754 du 30 juillet 2008 avait opéré certaines avancées : introduction du principe de prudence des conducteurs par rapport aux usagers plus vulnérables dans le code de la route, création des « zones de rencontre » dans lesquelles les piétons sont prioritaires sur les véhicules (qui circulent à 20 km/h maximum), redéfinition de la « zone 30 » et de « l'aire piétonne », généralisation des doubles sens cyclables dans les voies à sens unique des zones 30 et des zones de rencontre.

Depuis la promulgation de la loi de programmation, le décret n° 2010-1390 du 12 novembre 2010 a élargi le champ des obligations du conducteur lorsqu'un piéton traverse une chaussée. Le code de la route prévoit désormais que lorsqu'un piéton s'engage régulièrement ou manifeste de façon claire l'intention de s'engager dans la traversée d'une chaussée (par une position, une gestuelle ou une allure indiquant cette volonté), le conducteur doit lui céder le passage et, si

(1) Piloté par la DGITM, Il est composé de représentants du GART, du CERTU, de l'ADEME, de sociétés d'autoroute, de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales de l'immigration et de la délégation à la sécurité et la circulation routières.

besoin, s'arrêter. Le décret précise également les conditions de circulation des véhicules ou engins autorisés à franchir ou à circuler sur le trottoir.

Un troisième décret, en cours de signature, permettra à l'autorité investie du pouvoir de police d'améliorer sa politique de stationnement, notamment dans un espace urbain contraint (par exemple, autorisation de stationner sur les aires de livraison la nuit), et ainsi de réduire les stationnements à la fois illégaux et potentiellement accidentogènes pour les usagers vulnérables. Ce projet de texte permettra également au gestionnaire de voirie d'organiser le stationnement des vélos dans les aires piétonnes.

***Mise en place de modulations du tarif des péages autoroutiers en fonction de la plage horaire, du taux d'occupation des véhicules et de leur niveau d'efficacité énergétique.*** — Interrogés par vos rapporteurs, les services du ministère chargé de l'écologie estiment que la portée utile de telles modulations se limite aux portions d'autoroute urbaines, les plus chargées en trafic : ces mesures doivent en effet permettre de limiter et « éroder » le trafic sur des sections dont l'élargissement n'est ni possible, ni souhaitable au regard de la qualité de vie des riverains. Ils apparaît néanmoins qu'un tel profilage rencontre plusieurs obstacles pratiques :

– les sections concernées (Île-de-France et agglomérations lyonnaise, lilloise et marseillaise) sont libres de péage, soit parce qu'elles appartiennent au réseau non concédé, soit parce qu'elles se situent dans la partie « hors péage » du réseau concédé ;

– l'étalement urbain, marqué en Île-de-France, a conduit à l'émergence d'agglomérations à proximité des barrières de péage, qui matérialisent le début des sections payantes. Des demandes sont donc formulées par les aménageurs pour toujours « repousser » le péage ;

– la modulation qui reposerait sur l'efficacité énergétique des véhicules serait difficile à mettre en œuvre. Elle supposerait en effet de pouvoir identifier aisément ce critère au péage, ce qui n'est pas possible aujourd'hui sauf à augmenter le temps d'attente des autres usagers – et donc à provoquer une congestion audit péage, génératrice d'émissions de dioxyde de carbone – ou à organiser un système d'abonnement – ce qui crée une inégalité entre les usagers.

Pour ce qui concerne une modulation fondée sur la plage horaire, il faut rappeler que les contrats de concession actuels en prévoient déjà le principe et que plusieurs autoroutes en bénéficient (autoroutes A1 au nord de Paris, A14 à l'ouest et, plus récemment, le tunnel A86 Duplex).

Pour ce qui concerne une modulation selon le taux d'occupation du véhicule, le choix a été fait de laisser cette option à la discrétion des sociétés concessionnaires. Elles la mettent en œuvre sur plusieurs autoroutes, comme l'A14 et l'A10. L'accent semble aujourd'hui plutôt mis sur le financement

d'infrastructures-relais à proximité des barrières de péage, permettant une organisation du covoiturage dans des conditions de sécurité acceptables (fin du stationnement sauvage, information sur le temps de parcours, desserte par des lignes de transport en commun). Une première étude d'implantation dans la grande couronne parisienne a été conduite avec le Syndicat des transports d'Île-de-France et plusieurs projets sont cours de réalisation (Dourdan, Allaines et Allainville sur l'autoroute A10, Morainvilliers sur l'A13, Pont-sainte-Maxence sur l'A1 et Bussy Saint-Georges sur l'A4).

***Soutien au développement industriel de véhicules propres et autonomes.***

— Le plan du Gouvernement pour le développement des véhicules électriques et hybrides rechargeables a été annoncé le 1<sup>er</sup> octobre 2009 par le ministre chargé de l'écologie Jean-Louis Borloo. Déployé dans les différents domaines liés au véhicule électrique (batteries, infrastructures de recharge, recherche, industrialisation), il s'assigne un objectif de deux millions de véhicules de ce type en circulation d'ici à 2020. Dans le prolongement de cette annonce, un groupe de grandes entreprises, d'associations de collectivités et de représentants de l'État ont paraphé en avril 2010 la convention de constitution d'un groupement de commandes – pour une quantité estimée à cinquante mille véhicules électriques – afin de contribuer à la constitution d'un marché de flottes.

Par ailleurs, l'État a confirmé le maintien jusqu'en 2012 du bonus de cinq mille euros pour l'achat de tels véhicules électriques.

Dans le prolongement des travaux du comité opérationnel « Recherche » du Grenelle de l'environnement, deux plates-formes d'innovation public-privé sont aujourd'hui financées par le Fonds unique interministériel et la Caisse des dépôts et consignations. Il s'agit :

– de la plate-forme STEEVE à Grenoble (regroupant le CEA, le CNRS et l'INERIS), travaillant sur le développement de batteries d'avenir et financée par l'État à hauteur de 2 millions € <sup>(1)</sup> ;

– de la plate-forme DEGE à Satory (regroupant l'IFP, l'INRETS, le CETIM et l'université de Versailles Saint-Quentin), travaillant spécifiquement sur les véhicules électriques et hybrides et soutenu par l'État à hauteur de 7 millions €.

L'État appuie également la création d'une usine de batteries chez le constructeur automobile Renault (Flins). Ce site produira cent mille batteries par an dans un premier temps (et trois cent cinquante mille à terme), ce qui permettra l'approvisionnement éventuel d'autres constructeurs.

(1) Voir notamment « La plate-forme Steeve, une nouvelle plate-forme pour le développement des batteries électriques » [en ligne]. URL : [http://www.cea.fr/energie/les\\_batteries\\_electriques\\_de\\_demain-34621](http://www.cea.fr/energie/les_batteries_electriques_de_demain-34621) (page consultée le 16 mars 2011).

Il faut par ailleurs rappeler :

– que 250 millions € de prêts bonifiés ont été ouverts par l'État afin de favoriser l'industrialisation de véhicules décarbonés dans le cadre du pacte automobile ;

– que 200 millions € ont été mobilisés pour la recherche et le développement des véhicules décarbonés dans le cadre du programme PREDIT (dont 180 millions € déjà engagés au cours des deux dernières années) ;

– que 80 millions € ont été engagés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie en faveur des véhicules électriques et dans le cadre du fonds démonstrateur ;

– que 750 millions € sont prévus pour financer le développement de nouvelles technologies dans le cadre des investissements d'avenir (programme « Véhicules du futur »). Les projets soutenus seront des démonstrateurs de recherche associant acteurs publics et privés mutualisant les moyens, ainsi que des projets d'expérimentation faisant le lien entre la recherche et la pré-industrialisation.

Pour ce qui concerne le déploiement des véhicules électriques et hybrides rechargeables, le plan prévoit un réseau de neuf cent mille points de recharge privés et soixante-quinze points de recharge publics accessibles au public d'ici à 2015, porté à quatre millions de points de recharge privés et quatre cent mille points de recharge publics en 2020 (soit un investissement en infrastructures de 4,7 millions € à cette même échéance). Treize agglomérations pilotes se sont engagées à déployer des infrastructures de recharge dès 2010 : Bordeaux, Grenoble, Rennes, Nice, Angoulême, Aix-en-Provence, Orléans, Paris, Rouen, Strasbourg, Le Havre, La Rochelle et le « grand Nancy ».

Afin de faciliter le déploiement de ces infrastructures au plan national, l'État s'est engagé à établir un cadre et une organisation appropriés. La rédaction d'un « Livre vert », qui devrait être publié très prochainement, a ainsi été confiée au sénateur Louis Nègre : son objectif est de constituer un véritable guide pour assister les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs projets, décrivant notamment les modalités d'intervention financière de l'État pour la mise en place et pour le déploiement de l'infrastructure de recharge des véhicules électriques. Le dimensionnement des infrastructures de recharge, les modèles économiques possibles de déploiement, les questions liées à la réglementation et la standardisation y seront également abordés.

***Mise en place d'un programme national d'incitation à la conduite respectueuse de l'environnement.*** – Aucun programme national systématique n'a été mis en place au bénéfice des conducteurs de voitures particulières.

Depuis 1995, les conducteurs routiers sont en revanche soumis à des obligations de formation professionnelle issues d'un accord de branche conclu

dans le cadre de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires du transport. Le dispositif mis en place s'inscrivait dans une double démarche de renforcement du professionnalisme des conducteurs et d'amélioration de la sécurité routière. Les programmes de ces formations, la FIMO (Formation initiale minimale obligatoire) et la FCOS (Formation continue obligatoire à la sécurité), ont été élaborés avec l'objectif d'amener le conducteur à exercer son métier dans le strict respect de la sécurité et de la réglementation professionnelle tout en assurant un service de qualité.

L'expérience française a probablement inspiré le législateur européen. La directive n° 2003/59 du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs institue en effet une obligation de qualification initiale et de formation continue pour les conducteurs routiers de véhicules dont la conduite requiert la détention d'un permis du groupe « lourd ». La transposition de cette directive en droit français a imposé des modifications réglementaires et notamment une révision du programme des formations FIMO et FCO (Formation continue obligatoire).

Ce programme a de nouveau été sensiblement rénové et complété en 2009-2010. Au cours des cent quarante heures de formation de la FIMO, un module de soixante-cinq heures est ainsi consacré au perfectionnement à la conduite sûre et économique : afin de limiter les émissions de dioxyde de carbone et de réduire la consommation de carburant, ce module insiste particulièrement sur l'optimisation de cette consommation et sur le développement d'une conduite rationnelle. Un module de vingt-huit heures, axé sur la prévention des risques, traite quant à lui de la santé, de la sécurité routière et de la sécurité environnementale. Dans le cadre de la formation continue de trente-cinq heures tous les cinq ans, les mêmes thèmes sont traités dans un format adapté (onze heures et sept heures, respectivement).

L'écoconduite est ainsi abordée à la fois dans la pratique de la conduite et dans les aspects théoriques de la formation. La population de conducteurs routiers (voyageurs et marchandises) concernés par ces obligations de formation est estimée à 620 000 personnes tous secteurs confondus. Compte tenu de l'entrée en vigueur progressive de ces nouvelles dispositions, tous ces professionnels auront suivi une FIMO ou une FCO « verdies » au cours des cinq ans à venir, soit en moyenne 125 000 personnes formées annuellement dans les centres agréés à cet effet.

Par ailleurs, la démarche « Objectif CO<sub>2</sub> : les transporteurs s'engagent » mise en place par le ministère chargé de l'écologie et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie promeut des formations à l'écoconduite allant au-delà des formations obligatoires. Parmi les différentes actions proposées dans ce cadre, l'écoconduite est retenue par la quasi totalité des entreprises concernées : près de cinquante mille conducteurs ont bénéficié de ce dispositif à ce jour.

***Développement du transport collectif en site propre à l'extérieur de la région Île-de-France.*** — Les objectifs assignés à l'État peuvent sembler globalement ambitieux : quintuplement de la longueur des réseaux (de 329 km à 1 800 km) et mobilisation de 2,5 milliards € d'ici à 2020 au titre du cofinancement des projets.

En pratique, les premières actions d'envergure ont été lancées plusieurs mois avant l'adoption de la loi de programmation. Le premier appel à projets, lancé le 22 octobre 2008, induit un engagement financier de l'État à hauteur de 810 millions € au titre du cofinancement de cinquante-deux projets, menés par trente-huit collectivités. Quatre cent kilomètres de lignes nouvelles doivent ainsi être créés, représentant au total 6,1 milliards € de travaux.

Un second appel à projets a été lancé le 4 mai 2010, dont les résultats ont été annoncés le 9 février 2011. Soixante-dix huit projets ont été retenus (sur les quatre-vingt dossiers déposés) dans cinquante-quatre agglomérations de province. Au total, 590 millions € seront débloqués par l'État pour financer 622 km de lignes nouvelles de transports en commun : 390 millions € seront apportés par l'Agence de financement des infrastructures de transport et le reste proviendra du fonds « Villes de demain », qui financera douze projets dans le cadre « d'Ecocités ». Le coût total de ces travaux est évalué à 7,5 milliards d'euros.

Plus de la moitié des projets (45) concernent des lignes de « bus à haut niveau de service » (BHNS) pour un total de 456 km <sup>(1)</sup>. Parmi ceux-ci, figurent les plus longs projets de BHNS de l'Hexagone prévus d'ici à 2015-2016 : il s'agit notamment du projet de Périgueux (32 km), subventionné à hauteur de 2,6 millions €, mais aussi de ceux d'Angoulême (29 km) ou de Bayonne (25 km), qui recevront respectivement près de 10 millions € et 11,2 millions d'euros. Vingt-neuf projets de tramway (152 km), parmi lesquels des projets d'extension de lignes à Bordeaux, Lyon, Tours et Nantes, seront subventionnés. De même, deux lignes de métro (14 km) – et notamment celui de Lille, prévu en 2016 – ont été retenues. Enfin, deux liaisons maritimes seront aussi financées, respectivement dans les communautés d'agglomération d'Ajaccio (prévu pour la fin de 2012) et de Toulon Provence Méditerranée (mise en service en 2017). Tous ces projets font l'objet d'un financement ferme de la part de l'État. Il reste dix-sept projets, qui voient leur subvention conditionnée au respect du planning des travaux. La subvention sera confirmée dans un délai de dix-huit mois, sous réserve que puisse être présenté un calendrier démontrant le démarrage des chantiers avant la fin de 2013.

L'ensemble des projets retenus vise à atteindre l'objectif de mille cinq cents kilomètres de lignes nouvelles d'ici à 2024 fixé dans le Grenelle de

(1) *Un bus à haut niveau de service est une ligne de bus conçue et exploitée afin de garantir un service proche de celui que peuvent offrir d'autres systèmes de transport en commun, tels que les tramways ou les métros, mais à un coût moindre. Les principales caractéristiques d'une ligne BHNS sont ainsi une fréquence de passage élevée (généralement, entre 5 et 10 minutes en heures pleines et moins de 15 minutes en heures creuses), un temps de trajet garanti, une vitesse relativement élevée, une amplitude horaire de fonctionnement étendue et un système d'information de qualité (temps de parcours, attente, fréquence, etc.).*

l'environnement. Selon la ministre chargée de l'écologie, « d'ici à fin 2013, ce sont près de 1 000 km de TCSP qui seront construits ou mis en service, en incluant les 400 km du premier appel à projets » lancé en 2008 <sup>(1)</sup>.

Les élus membres du Groupement des autorités responsables de transport ont exprimé le souhait du lancement d'un troisième appel à projets dès 2011, considérant l'importance des besoins en matière de transports publics : pour les quatre-vingt projets déposés, ils ont estimé que le coût global avoisinerait les 8 milliards € d'investissement et sollicitaient donc un soutien de l'État supérieur à 900 millions d'euros.

\*

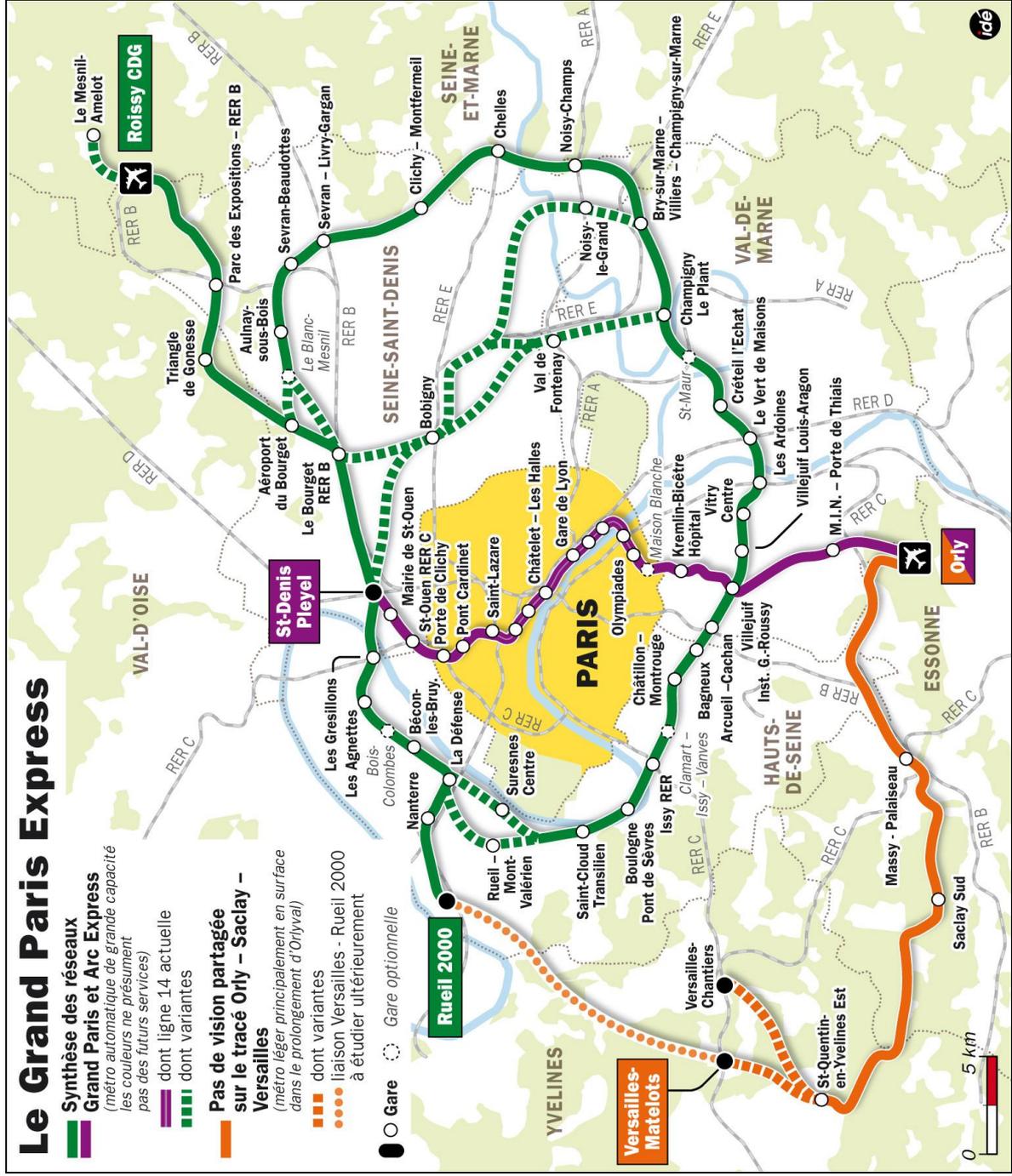
● **Article 14. Principales dispositions.** — Cet article porte sur la question particulière des transports en Île-de-France. Un programme « renforcé » de transports collectifs visera à y accroître la fluidité des déplacements, en particulier de banlieue à banlieue. A cet effet, « un projet de rocade structurante par métro automatique sera lancé après concertation avec l'autorité organisatrice, en complémentarité avec les autres projets d'infrastructures de transport déjà engagés dans le cadre du contrat de projets État-région ». La procédure du débat public aura lieu en 2009 sur le projet de rocade dans sa totalité.

Il conviendra également de rénover le réseau RATP et SNCF francilien, de moderniser le matériel roulant, d'améliorer la ponctualité des trains et les conditions de transport des voyageurs. Il faudra fournir une information en temps réel et facilement accessible sur les conditions de trafic sur l'ensemble du réseau, les retards et les suppressions de trains.

Au nombre des actions prioritaires définies dans le cadre de concertations périodiques entre l'État, la région et les établissements publics compétents pourront figurer le prolongement de la ligne EOLE vers Mantes pour assurer la liaison avec l'axe de la Seine et la Normandie et la mise en œuvre de solutions à l'engorgement de la ligne 13 du métro parisien.

**Suivi et mise en œuvre.** — *(section à compléter).*

(1) Cf. R. Boughriet, « Transports en site propre : l'État débloque 590 millions d'euros supplémentaires en province », Actu-Environnement [en ligne], 9 février 2011. URL : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/78-projets-second-appel-projets-TCSP-bus-11918.php4> (page consultée le 26 mars 2011).



\*

● **Article 15. Principales dispositions.** — L'article 15 de la loi de programmation modifie l'article 3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Dans sa rédaction applicable au moment de la promulgation de la loi de programmation, cet article 3 était ainsi rédigé : « *La politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de défense, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de leur spécificité. Elle tient compte des coûts économiques réels à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transport et des coûts sociaux et environnementaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et les tiers.*

« *Elle établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation.*

« *Elle favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment dans les choix d'infrastructures, l'aménagement des lieux d'échanges et de correspondances et par le développement rationnel des transports combinés. Elle encourage, par la coordination de l'exploitation des réseaux, la coopération entre les opérateurs, une tarification combinée et une information multimodale des usagers.*

« *Elle optimise en priorité l'utilisation des réseaux et équipements existants par des mesures d'exploitation et des tarifications appropriées.*

« *Elle permet la desserte, par au moins un service de transport remplissant une mission de service public, des territoires de faible densité démographique, à partir des grands réseaux de transport.*

« *Elle contribue au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports. »*

L'article 15 de la loi de programmation introduit une série de modifications. Le premier alinéa de l'article 3 de la loi du 30 décembre 1982 est désormais ainsi rédigé : « *La politique des transports de personnes et de marchandises assure le développement des modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environ-*

*nement, de limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants. Elle tient compte non seulement des coûts économiques mais aussi des coûts sociaux et environnementaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et les tiers, qui s'attachent à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transport. Elle prend une forme multimodale intégrée. »*

Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « *Elle veille à ce que le développement de la concurrence dans chacun des modes de transport se fasse sans discrimination, en mettant en place les outils de régulation nécessaires et en garantissant leur bon fonctionnement.* ». Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « *Elle donne la priorité, pour le transport des voyageurs, au développement de l'usage des transports collectifs et, pour le transport des marchandises, au développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, maritime et plus particulièrement du cabotage.* ». Enfin, au début du cinquième alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « *Elle prend en compte, dans la programmation des infrastructures, les enjeux du désenclavement, de l'aménagement et de la compétitivité des territoires, y compris les enjeux transfrontaliers.* »

**Suivi et mise en œuvre.** — Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

\*

● **Article 16. Principales dispositions.** — L'article 16 de la loi modifie l'article 4 de la même loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Dans sa rédaction applicable au moment de la promulgation de la loi de programmation, cet article 4 était ainsi rédigé : « *L'élaboration et la mise en œuvre de la politique globale des transports sont assurées conjointement par l'État et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés. En tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement, les autorités compétentes pour l'organisation des transports et la gestion des infrastructures coordonnent leurs actions à partir d'une analyse globale et prospective des besoins de déplacements et harmonisent leur politique dans les aires urbaines et au niveau régional.*

« *Le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. Pour les marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire ; à cet effet, des dotations du budget de l'État encouragent le recours au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs, aux termes de conventions passées entre l'État et les*

*opérateurs qui s'engagent sur des objectifs de développement et d'organisation. Un bilan annuel est présenté au Parlement par le ministre chargé des transports.*

*« Pour la réalisation de ces objectifs, des contrats peuvent être passés entre l'État et les collectivités territoriales. »*

L'article 16 de la loi de programmation substitue aux deuxième et dernier alinéas de l'article 4 de la loi d'orientation neuf alinéas ainsi rédigés : *« Un schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux.*

*« Il vise à favoriser les conditions de report vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement en poursuivant, de manière simultanée, les trois objectifs suivants :*

*« a) A l'échelle européenne et nationale, poursuivre la construction d'un système de transport ferroviaire à haut niveau de service pour les voyageurs et pour le fret, et d'un réseau fluvial ;*

*« b) Au niveau régional, renforcer la multipolarité des régions ;*

*« c) Au niveau local, améliorer les déplacements dans les aires métropolitaines.*

*« Il veille à la cohérence globale des réseaux de transport et évalue leur impact sur l'environnement et l'économie.*

*« Il sert de référence à l'État et aux collectivités territoriales pour harmoniser la programmation de leurs investissements respectifs en infrastructures de transport.*

*« Il est actualisé et présenté au Parlement au moins une fois par législature.*

*« L'État et ses établissements publics gestionnaires d'infrastructures ferroviaires et fluviales passent des contrats pluriannuels définissant des priorités et prévoyant les moyens nécessaires à leurs actions. »*

**Suivi et mise en œuvre.** — Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

\*

● **Article 17. Principales dispositions.** — Cet article détaille les modalités de mise en place et les orientations structurantes du schéma national des infrastructures de transport.

Il est ainsi prévu (paragraphe I, al. 1 à 8) que ce schéma, qui constitue une révision des décisions du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire de décembre 2003, sera élaboré en 2009 en concertation avec les parties prenantes du Grenelle. L'État évaluera l'opportunité des projets d'infrastructures à inscrire dans ledit schéma en se fondant sur des critères permettant d'apprécier la contribution des projets à l'atteinte des objectifs de développement durable fixés dans le cadre de la loi de programmation. Ces critères seront, par priorité : le solde net d'émissions de gaz à effet de serre induites ou évitées par le projet rapporté à son coût ; l'avancement d'autres projets et les perspectives de saturation des réseaux concernés ; la performance environnementale (lutte contre le bruit, effet de coupure, préservation de la biodiversité, etc.) ; l'accessibilité multimodale, le développement économique, le désenclavement et l'aménagement des territoires aux différentes échelles ; l'amélioration de l'efficacité, de la sécurité et de la cohérence du système de transport existant ; la réalisation des objectifs d'accessibilité des personnes à mobilité réduite prévus par la législation nationale.

A titre expérimental, un groupe national de suivi des projets d'infrastructures majeurs et d'évaluation des actions engagées, composé de représentants du Parlement, du Gouvernement, des collectivités territoriales, des organisations syndicales, des organisations professionnelles concernées et de représentants de la société civile, sera mis en place jusqu'en 2013.

**Suivi et mise en œuvre.** — (*Section à compléter*).

Il apparaît ainsi que le domaine des transports connaît aujourd'hui des évolutions très contrastées. Pour ce qui concerne le transport de voyageurs, le développement des transports collectifs en site propre doit être salué. En revanche, des incertitudes pèsent sur le financement de nombreuses lignes à grande vitesse. La modernisation des ports s'opère selon un rythme propre, qui semble moins scandé par les étapes de la mise en application de la loi de programmation que par celles des contrats de projets État-région. Quant au transport de marchandises et aux équilibres modaux, les évolutions les plus récentes et défavorables au fret ferroviaire sont sources de préoccupation.

#### **D.— L'ÉNERGIE (ART. 18 À 21)**

Les articles 18 à 21 de la loi de programmation, qui constituent le chapitre IV du titre I, portent sur l'énergie et revêtent un caractère essentiellement programmatique.

● **Article 18. Principales dispositions.** — L'article 18 indique que « *pour atteindre l'objectif de réduction des consommations énergétiques, l'État mettra en œuvre divers instruments comprenant notamment l'adaptation des normes de consommation, la mise en œuvre de mécanismes d'incitation, y compris de nature fiscale, en faveur des produits les plus économes en énergie, l'extension de l'étiquetage énergétique, notamment à tous les appareils de grande consommation, le renforcement, après évaluation, du dispositif des certificats d'économie d'énergie et le retrait des produits, procédés, appareils et véhicules les plus consommateurs.* » et que « *le développement des procédés de construction normés, avec des chartes qualité pour garantir l'efficacité énergétique des bâtiments, sera encouragé.* »

Il appartiendra donc à l'État de mettre en place des mécanismes incitatifs propres à favoriser la conception de procédés et la fabrication de produits permettant de réduire les consommations d'énergie et de produire des énergies renouvelables. Une partie des sommes collectées au moyen du livret de développement durable pourra être affectée au financement des projets des petites et moyennes entreprises dans le domaine du développement durable. Des mécanismes de garantie de prêts seront mis en place pour soutenir les projets de ces entreprises en faveur du développement durable.

Dans la perspective d'un retrait de la vente à compter de 2010, la France soutiendra les projets d'interdiction des ampoules à forte consommation d'énergie dans le cadre communautaire et, en accord avec les professionnels concernés (distributeurs), s'attachera même à anticiper les échéances européennes.

Les objectifs d'efficacité et de sobriété énergétiques exigent par ailleurs la mise en place de mécanismes d'ajustement et d'effacement de consommation d'énergie de pointe. La mise en place de ces mécanismes passera notamment par la pose de compteurs intelligents pour les particuliers et d'abonnement avec effacement des heures de pointe. La généralisation de ces compteurs intelligents doit permettre aux occupants de logements de mieux connaître leur consommation d'énergie en temps réel et ainsi de la maîtriser.

L'État étudiera la possibilité d'imposer aux personnes morales employant plus de deux cent cinquante salariés ou agents l'obligation d'établir un bilan de leurs consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre d'ici à la fin 2013, cette échéance étant ramenée à la fin 2010 pour les sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé. Des campagnes d'information et des mesures d'incitation seront mises en place à destination des petites et moyennes entreprises et autres personnes morales employant entre cinquante et deux cent cinquante salariés ou agents pour qu'elles établissent ces mêmes bilans.

**Suivi et mise en œuvre.** — La question de l'installation de compteurs électriques intelligents retiendra ici particulièrement l'attention.

**Installation de compteurs électriques intelligents.** — L'installation de compteurs communicants chez les particuliers doit apporter deux progrès majeurs par rapport aux compteurs actuels : d'une part, ils permettent une connaissance plus fine du profil de consommation des usagers, par l'intermédiaire de la courbe de charge (c'est-à-dire la consommation totale par période de trente minutes) ; d'autre part, ils sont capables de recevoir et d'intégrer des informations en provenance des réseaux situés en amont (comme des ordres d'effacement ou des ordres tarifaires) et de faire inversement remonter vers ces réseaux en amont des informations relatives aux consommations. Ces compteurs sont par ailleurs appelés à servir de support à des services complémentaires susceptibles de venir s'y greffer et impliquant de nombreux acteurs (fournisseurs, acteurs de l'économie numérique, équipementiers de la domotique, etc.) : le rapport sur la maîtrise de la pointe électrique remis en avril 2010 par nos collègues Serge Poignant et Bruno Sido (1) souligne que certains de ces services permettront à l'utilisateur de réduire ses consommations, notamment en période de pointe. En d'autres termes et si structurant soit-il, le compteur n'est qu'une partie d'un système plus vaste destiné à se déployer au bénéfice des consommateurs.

L'avantage attendu pour les particuliers est globalement triple : une amélioration de l'information grâce à une connaissance en temps réel des consommations (contre une simple information semestrielle aujourd'hui), une amélioration de la qualité du service rendu (suppression des interventions physiques sur le compteur pour la relève des index de consommation, les modifications d'abonnement, etc.) et une valorisation – via des services, vraisemblablement payants, proposés en aval du compteur – des efforts de maîtrise de la demande en énergie.

L'opérateur ERDF estime que le déploiement des compteurs nécessite un investissement compris entre 3 et 4 milliards € réparti sur huit ans. Il s'agit donc d'un programme important mais compatible avec la moyenne des investissements réalisés chaque année par ERDF, qui s'élève à environ 2,7 milliards d'euros. Selon les services du ministère chargé de l'écologie, les retours d'expérimentation sont globalement positifs en dépit de certains dysfonctionnements constatés. Ceux-ci résulteraient, en majorité, soit d'un mauvais calibrage de la puissance souscrite pour l'utilisateur, soit d'un mauvais raccordement par les équipes de pose (2).

Un débat s'est néanmoins engagé sur l'utilisation des données ainsi collectées et le respect de leur confidentialité. Le décret n° 2010-1022 du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité en application du IV de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à

(1) Ce rapport est disponible en téléchargement à l'adresse réticulaire [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_Poignant-Sido\\_final.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Poignant-Sido_final.pdf).

(2) La Commission de régulation de l'énergie fait actuellement réaliser une étude technico-économique portant « sur le projet de système de comptage évolué Linky d'ERDF », dont le périmètre est limité aux utilisateurs dont la puissance souscrite est inférieure ou égale à 36 kVA (cadre de l'expérimentation réalisée à Lyon en milieu urbain et en Indre-et-Loire en milieu rural). L'objectif de l'étude, attendue pour le mois d'avril 2011, est de « confirmer les fonctionnalités envisagées par ERDF pour la généralisation du compteur Linky ».

la modernisation et au développement du service public de l'électricité rappelle donc que la communication des données d'un usager à un tiers ne peut avoir lieu sans une autorisation préalable de cet usager. Il vise en particulier le décret du 16 juillet 2001 relatif à la confidentialité des informations détenues par les gestionnaires de réseaux, qui dispose que les gestionnaires de réseaux sont tenus de préserver la confidentialité des informations issues des comptages<sup>(1)</sup>. La Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui participe au groupe de travail dirigé par la Commission de régulation de l'énergie, a néanmoins formulé quelques recommandations : adoption de mesures propres à sécuriser les données, tant au niveau du compteur qu'au niveau des serveurs (chiffrement des données, mise en place d'un système de gestion des habilitations des personnes y ayant accès, traçabilité des connexions au serveur), adaptation du niveau de détail des données en fonction des différents usages et amélioration de l'information des personnes (nécessité pour un tiers de disposer de l'accord de l'utilisateur afin d'utiliser ses données de comptage).

\*

● **Article 19. Principales dispositions.** — Cet article porte sur le soutien public au développement des énergies renouvelables.

– Le paragraphe I (al. 1<sup>er</sup> à 3), modifie la rédaction de l'article 29 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. Dans sa rédaction applicable au moment de la promulgation de la loi de programmation, cet article 29 était ainsi rédigé : « *Les sources d'énergie renouvelables sont les énergies éolienne, solaire, géothermique, houlomotrice, marémotrice et hydraulique ainsi que l'énergie issue de la biomasse, du gaz de décharge, du gaz de stations d'épuration d'eaux usées et du biogaz. La biomasse est la fraction biodégradable des produits, déchets et résidus provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales, de la sylviculture et des industries connexes ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et ménagers.* »

L'article 19 de la loi de programmation en propose une nouvelle rédaction : « *Les sources d'énergies renouvelables sont les énergies éolienne, solaire, géothermique, aérothermique, hydrothermique, marine et hydraulique, ainsi que l'énergie issue de la biomasse, du gaz de décharge, du gaz de stations d'épuration d'eaux usées et du biogaz. La biomasse est la fraction biodégradable*

(1) En outre, les fonctionnalités actuelles des compteurs prévues dans le cadre de l'expérimentation ne permettent pas une connaissance détaillée des activités des occupants d'une habitation : d'une part, les relevés de consommation ne sont pas réalisés en continu mais avec des pas réguliers de l'ordre de trente minutes (ajustable jusqu'à dix minutes), rendant donc impossible une connaissance en temps réel des variations de puissance ; d'autre part et par construction, les compteurs relèvent la consommation totale du consommateur, formée par l'agrégation de ses différents usages sur une période donnée, et ne seraient donc pas en mesure de distinguer un usage spécifique.

*des produits, déchets et résidus provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales issues de la terre et de la mer, de la sylviculture et des industries connexes, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et ménagers. »*

– Le paragraphe II (al. 4 à 6) dresse le cadre dans lequel l'action publique est appelée à se déployer. Afin de diversifier les sources d'énergie, de réduire le recours aux énergies fossiles émettrices de gaz à effet de serre et de porter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale à 23 % au moins en 2020 (c'est-à-dire un doublement par rapport à 2005), « *l'État favorisera le développement de l'ensemble des filières d'énergies renouvelables dans des conditions économiquement et écologiquement soutenables.* » Atteindre cet objectif suppose d'augmenter de vingt millions de tonnes équivalent pétrole la production annuelle d'énergies renouvelables d'ici à 2020, en portant celle-ci à trente-sept millions de tonnes équivalent pétrole. Des objectifs intermédiaires pour chacune des filières seront fixés en 2009 et un bilan sera réalisé sur cette base en 2012.

L'État encouragera également le développement des actions réalisées par les autorités organisatrices de la distribution d'énergie pour le compte de leurs membres et qui facilitent la mise en œuvre, sur de vastes territoires, de la stratégie et des objectifs nationaux en matière de valorisation des ressources énergétiques locales et de maîtrise des consommations d'énergie « *dans un souci d'efficacité, d'homogénéité et de maintien de la solidarité territoriale.* »

– Le paragraphe III rappelle qu'afin d'atteindre l'objectif défini au paragraphe II, une accélération de l'effort de recherche et de véritables ruptures technologiques sont nécessaires.

Le développement des énergies renouvelables ne pouvant se faire au détriment des autres objectifs du développement durable, il sera facilité par le recours à la planification, à l'incitation et à la diffusion des innovations aux différents échelons territoriaux pertinents. Dans chaque région, un schéma des énergies renouvelables définira — par zones géographiques, sur la base des possibilités existantes et en tenant compte des objectifs nationaux — des objectifs qualitatifs et quantitatifs régionaux en matière de valorisation du potentiel énergétique renouvelable de son territoire ; ces schémas auront en particulier vocation à déterminer des zones dans lesquelles les parcs éoliens seront préférentiellement construits. L'État s'assigne comme objectif une adoption de ces schémas dans un délai d'un an à compter la promulgation de la loi de programmation.

L'adaptation des réseaux de transport et de distribution d'électricité sera envisagée afin d'accueillir les nouvelles capacités de production d'électricité à partir de sources renouvelables et l'État étudiera la possibilité d'étendre aux départements et aux régions le bénéfice des tarifs d'achat de l'électricité produite à partir de sources renouvelables.

– Le paragraphe IV (al. 11 à 13) traite de l’apport spécifique des réseaux de chaleur. Il indique notamment que le fonds de soutien au développement de la production et de la distribution de chaleur d’origine renouvelable contribue au soutien apporté à la production et à la distribution de chaleur d’origine renouvelable, à partir notamment de la biomasse, de la géothermie et de l’énergie solaire, par l’injection de biogaz dans les réseaux de transport et de distribution – avec des cahiers des charges adaptés et rédigés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 – et par la mobilisation de la ressource lignocellulosique et agricole. Un soutien « appuyé » sera apporté aux réseaux de chaleur alimentés à partir de sources renouvelables, y compris par l’utilisation de l’eau des réservoirs miniers profonds.

La production d’énergie renouvelable à partir d’un réseau de chaleur sera prise en compte dans l’ensemble des textes relatifs à la construction et à l’urbanisme, en particulier dans la réglementation thermique des bâtiments et les labels de performance énergétique (au même titre que la production d’énergie renouvelable *in situ*).

– Le paragraphe V (al. 14 et 15) évoque plus succinctement la production d’électricité d’origine hydraulique qui, dans le respect de la qualité biologique des cours d’eau, fait partie intégrante des énergies renouvelables à soutenir. L’État étudiera notamment les conditions dans lesquelles les unités de production d’hydroélectricité d’une puissance installée inférieure ou égale à douze mégawatts pourront bénéficier de l’obligation d’achat de l’électricité produite ou de son renouvellement dès lors qu’elles rempliront les critères environnementaux définis par les lois en vigueur et les normes techniques de production, sans contrainte supplémentaire.

– Le paragraphe VI (al. 16 et 17) concerne les unités de production énergétique à partir de charbon. Tout projet de construction d’une centrale à charbon devra désormais être conçu pour pouvoir équiper celle-ci, dans les meilleurs délais, d’un dispositif de captage et stockage du dioxyde de carbone. Dans les prochaines années, aucune mise en service de nouvelle centrale à charbon ne sera autorisée si elle ne s’inscrit pas dans une logique complète de démonstration de captage, transport et stockage du dioxyde de carbone.

**Suivi et mise en œuvre.** — On consacrera ici quelques développements aux politiques publiques et aux moyens mobilisés au cours des deux dernières années dans les principales filières d’énergie renouvelable – à savoir les énergies solaire, éolienne, solaire, géothermique, hydrothermique, marine et hydraulique –, non sans avoir rappelé auparavant que la loi du 12 juillet 2010 consacre son article 71 aux schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables<sup>(1)</sup> et que la mise en place des schémas régionaux des énergies

(1) Le paragraphe III de cet article modifie l’article 14 de la loi n° 2008-108 du 10 février 2008 relative à la modernisation et au développement du service public de l’électricité. Il prévoit que le gestionnaire du réseau public de transport élabore, en accord avec les gestionnaires des réseaux publics de distribution et après avis des autorités organisatrices de la distribution concernés, un schéma régional de raccordement

renouvelables a été évoquée précédemment (cf. nos commentaires sous l'article 7 précité).

Il n'est pas inutile de mentionner au préalable quelques éléments statistiques portant sur la structure de la production énergétique en 2009, d'une part, et décrivant l'évolution tendancielle souhaitée des investissements de production d'électricité, d'autre part. Le premier tableau ci-dessous présente la structure de la production énergétique en 2009 (dernière année disponible), en distinguant puissance installée et énergie effectivement injectée sur le réseau.

#### STRUCTURE DE LA PRODUCTION ÉLECTRIQUE EN 2009

	Puissance installée		Énergie fournie	
	MW	%	GWh	%
Énergie nucléaire	63 261	52,4	390 024	77,6
Énergie thermique classique	26 965	22,4	43 074	8,6
dont Cogénération	6 335	5,3	17 654	—
Charbon	6 847	5,7	20 735	—
Fioul	6 869	5,7	3 379	—
Cycle combiné gaz (CCG)	1 236	1,0	n.d.	—
Énergie hydraulique	25 558	21,2	61 330	12,2
Énergie éolienne	4 582	3,8	7 888	1,6
Énergie photovoltaïque	253	0,2	162	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>120 619</b>	<b>100,0</b>	<b>502 478</b>	<b>100,0</b>

Source : ministère chargé de l'écologie (service de l'observation et des statistiques)

Pour ce qui concerne les capacités installées, on constate donc que l'énergie nucléaire en représente à elle seule environ la moitié (52,4 %). Viennent ensuite l'énergie thermique classique et l'énergie hydraulique, dont les parts sont comparables et avoisinent les 20 %. La part prédominante du nucléaire est encore plus nette, si l'on considère maintenant la puissance délivrée : avec plus de 390 TWh fournis en 2009, le nucléaire représentait 77,6 % du total de la production, très loin devant le thermique classique (8,6 %) et l'hydraulique (12,2 %). Tant du point de vue des capacités installées que de l'énergie fournie, les apports du photovoltaïque et de l'éolien apparaissent aujourd'hui modestes au

---

*au réseau des énergies renouvelables, qu'il soumet à l'approbation du préfet de région dans un délai de six mois à compter de l'établissement du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. Ce schéma définit les ouvrages à créer ou à renforcer pour atteindre les objectifs fixés par ce dernier. Il définit également un périmètre de mutualisation des postes du réseau public de transport, des postes de transformation entre les réseaux publics de distribution et le réseau public de transport et des liaisons de raccordement de ces postes au réseau public de transport. Par ailleurs, les capacités d'accueil de la production prévues dans le schéma de raccordement sont réservées pendant une période de dix ans au bénéfice des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable.*

regard de l'objectif de voir 23 % de la consommation finale d'énergie couverts par des sources d'énergie renouvelables en 2020.

Le second tableau ci-dessous présente les objectifs de développement de la production électrique à partir d'énergies renouvelables, tels que définis par un arrêté du 15 décembre 2009 publié au *Journal officiel* du 10 janvier 2010 (NOR : DEVE0930270A).

**PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS  
DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ**

*(en MW)*

Puissance totale installée	2012	2020
Énergie radiative du soleil	1 100	5 400
Biomasse <sup>(1)</sup>	520	2 300
Énergies éolienne et marines	11 500	25 000
<i>Énergie éolienne à terre</i>	<i>10 500</i>	<i>19 000</i>
<i>Énergie éolienne en mer et autres énergies marines</i>	<i>1 000</i>	<i>6 000</i>
Énergie hydroélectrique <sup>(2)</sup>		<i>Δ = + 3 000</i>

Les objectifs d'investissement les plus ambitieux aux échéances de 2012 comme de 2020 concernent l'éolien – et tout particulièrement l'éolien terrestre (19 000 MW installés à cette dernière date). Un effort significatif, mais de moindre ampleur, est également projeté dans les secteurs de l'éolien *offshore* et du solaire. On présentera donc rapidement ci-dessous l'évolution des politiques publiques dans les domaines de l'énergie solaire et de l'énergie éolienne.

**L'énergie solaire.** — Les objectifs intermédiaires ambitieux définis par le Grenelle de l'environnement – et repris par l'arrêté du 15 décembre 2009 précité sur la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité – pour le développement de l'énergie photovoltaïque (1 100 MW et 5 400 MW installés à la fin de 2012 et 2020, respectivement), représentent environ 500 MW de nouvelles installations par an en rythme constant.

Bénéficiant d'un tarif d'achat avantageux par rapport aux fortes baisses de coût constatées en 2009 et 2010, les demandes de raccordement déposées au cours de ces deux années ont largement dépassé ces objectifs. Malgré un premier abaissement des tarifs intervenu en janvier 2010, la demande est demeurée

(1) Il s'agit de puissance supplémentaire à mettre en service entre la date de publication de l'arrêté et le 31 décembre 2012, d'une part, et entre cette même date et le 31 décembre 2020, d'autre part.

(2) Pour la production hydroélectrique en France métropolitaine, l'objectif est « d'accroître l'énergie produite en moyenne sur une année de 3 TWh et d'augmenter la puissance installée de 3 000 MW au 31 décembre 2020 ».

extrêmement soutenue. La mission confiée en mars 2010 au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies et à l'Inspection générale des finances a donc proposé dans son rapport une baisse immédiate des tarifs et une évolution du dispositif de régulation de façon à mieux contrôler les quantités installées (29 juillet 2010). A la suite de ce rapport, le niveau des tarifs d'achat a fait l'objet au 1<sup>er</sup> septembre 2010 d'un second ajustement : l'ensemble des tarifs d'achat, quel que soit le type de bâtiment, la puissance de l'installation ou le degré d'intégration au bâti, a été abaissé de 12 % de manière homogène – à la seule exception des installations résidentielles (inférieures à 3kWc), les mieux intégrées au bâti et pour lesquelles le tarif d'achat est resté inchangé. Pour ces dernières installations, le taux de crédit d'impôt a néanmoins été abaissé de 50 % à 22 %.

En dépit de cette révision, les conditions de rachat sont restées avantageuses et les demandes ont continué d'affluer, obligeant le Gouvernement à suspendre l'intégralité du processus par le décret n° 2010-1510 du 9 décembre 2010 « suspendant l'obligation d'achat de l'électricité produite par certaines installations utilisant l'énergie radiative du soleil », ainsi qu'il est prévu par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Le tableau ci-dessous présente l'évolution du tarif d'achat au cours des années 2009 et 2010 et selon le type d'installation.

Projet de rapport

## ÉVOLUTION DU TARIF D'ACHAT DE L'ÉLECTRICITÉ PHOTOVOLTAÏQUE 2009-2010

(en c€/kWh)

Type d'installation		Tarif d'achat en métropole (HT)		
		2009	Janv.-août 2010	Sept. 2010 – mars 2011
Centrales au sol		32	31,4 + 0 à 20 % (selon ensoleillement)	27,6 + 0 à 20 % (selon ensoleillement)
Intégré au bâti P < 250 kW	Habitation et P < 3kWc	60,1	58	58
	Habitation et P > 3 kWc			51
	Bâtiment d'enseignement ou de santé achevé depuis plus de deux ans		50	
	Autre bâtiment achevé depuis plus de deux ans		-	-
Intégré au bâti P > 250 kW	Habitation	-	-	
	Bâtiment d'enseignement ou de santé achevé depuis plus de deux ans	-	-	
	Autre bâtiment achevé depuis plus de deux ans	-	-	
Intégré de manière simplifiée au bâti	Tout type de bâtiment	-	42	37

Source : Rapport Charpin-Trink (2010)

Fin 2010, la capacité installée était de l'ordre de 1 GW – c'est-à-dire approximativement le niveau attendu pour 2012. A la date du décret suspensif, les demandes de raccordement atteignaient plus de 6 GW – c'est-à-dire qu'elles excédaient le niveau attendu pour 2020.

L'impact du photovoltaïque sur le montant de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) apparaît concomitamment sensible. Dans sa délibération en date du 7 octobre 2010 portant proposition relative aux charges de service public de l'électricité et à la contribution unitaire pour 2011, la Commission de régulation de l'énergie notait une très forte hausse des surcoûts relatifs aux contrats d'achat, tirée par la progression des achats aux filières renouvelables – au premier rang desquelles les filières photovoltaïque et éolienne. Elle estimait ainsi que la charge relative au seul photovoltaïque passerait de 66 millions € en 2009 à 998 millions € en 2011 – soit environ 30 % du total des charges prévisionnelles de CSPE pour cette même année <sup>(1)</sup>. Au-delà de l'impact

(1) Il convient également de rappeler que la Cour des comptes consacre quelques développements à la CSPE dans son rapport public annuel 2011 (p. 279-295).

sur la CSPE, une évaluation exhaustive devrait également inclure l'impact de ce développement sur le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

Le tableau ci-dessous présente la ventilation des demandes de raccordement selon les gestionnaires de réseau.

#### ETAT DES DÉMARCHES DE RACCORDEMENT EN DÉCEMBRE 2010

(en MW)

		Raccordés fin déc. 2010	Total demandes raccordement	Projets suspendus	Projets non suspendus
ERDF + EDF-SEI	BT (< 36 kVA)	502	289	91	198
	MT (36-250 kVA)	205	1 475	646	829
	HTA (250 kVA-3 MW)	265	2 387	526	756
ERDF HTA (> 3 MW)	458			647	
RTE		-	2 250	1 536	714
<b>Total</b>		<b>973</b>	<b>6 401</b>	<b>3 257</b>	<b>3 144</b>

Source : Rapport Charpin-Trink (2010)

Compte tenu de cette situation, une mission de concertation avec les acteurs de la filière photovoltaïque a été mise en place le 20 décembre 2010, placée sous la responsabilité de Jean-Michel Charpin et Claude Trink. Un rapport a été remis aux ministres commanditaires le 11 février 2011<sup>(1)</sup>, concomitamment avec la publication d'un cadre réglementaire nouveau prévoyant des baisses de tarifs trimestrielles en fonction de la demande.

Un premier arrêté du 4 mars 2011 (NOR : DEVR1106448A) abroge le tarif appliqué aux particuliers pour une installation de puissance inférieure à 3 kWc. Il précise cependant que les projets reposant sur une demande de raccordement complète déposée avant la fin du moratoire, c'est-à-dire avant le 9 mars 2011, bénéficient de l'ancien tarif. De même, les projets ayant accepté une « proposition technique et financière » de raccordement au réseau avant le 2 décembre 2010 et dont la mise en service de l'installation est effectuée dans un délai de dix-huit mois à compter de l'acceptation de la PTF, bénéficieront du tarif établi au 30 août 2010.

Un second arrêté du même jour (NOR : DEVR1106450A) présente l'ensemble de la nouvelle architecture des tarifs d'achat. En dehors des projets de moins de 3 kWc visés par le premier arrêté et qui n'étaient pas concernés

(1) Ce rapport est disponible en téléchargement à l'adresse réticulaire [http://tecsol.blogspot.com/files/concertation\\_pv\\_110217\\_-\\_rapport\\_final\\_charpin\\_trink.pdf](http://tecsol.blogspot.com/files/concertation_pv_110217_-_rapport_final_charpin_trink.pdf).

initialement par le moratoire, tous les projets en file d'attente au moment de ce moratoire devront faire l'objet du dépôt d'une nouvelle demande de raccordement et ne pourront bénéficier que des nouveaux tarifs. La baisse de ces tarifs est en moyenne de 20 %, entre – 10 % pour l'intégré au bâti résidentiel de 3 à 9 kWc et – 75 % pour certains projets intégrés au bâti hors habitation.

### **Tarifs de rachat de l'électricité photovoltaïque : la réforme de 2011**

*Modulation du tarif de rachat.* Le dispositif issu du second arrêté du 4 mars 2011 prévoit deux mécanismes distincts de fixation des tarifs d'achat, selon que la puissance installée dépasse ou non les 100 kWc : les installations de moins de 100 kWc bénéficient d'un tarif d'achat sujet à ajustements trimestriels, alors que celles dont la puissance excède ce seuil devront se soumettre à des appels d'offres (dont les modalités seront fixées dans un proche avenir).

S'agissant des tarifs des installations de moins de 100 kWc, l'arrêté établit deux grilles tarifaires selon que l'installation relève au critère de « l'intégré au bâti » ou de « l'intégré simplifié au bâti ». Par ailleurs, des sous-catégories sont établies selon la nature du bâtiment (habitation ou non) et selon la puissance de l'installation (moins de 3 kWc, de 3 à 9 kWc, de 9 à 36 kWc et de 36 à 100 kWc) <sup>(1)</sup>.

*Ajustement du tarif de rachat en fonction de la demande.* Au-delà de la modification des différentes catégories, la principale nouveauté réside dans la mise en place d'un mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs en fonction des demandes de raccordement enregistrées précédemment : l'arrêté ne donne plus des tarifs fixes, mais présente une formule de calcul qui doit être appliquée tous les trois mois.

Plus précisément, quatre formules s'appliquent aux centrales intégrées au bâti, selon les différentes catégories et, pour chaque formule, il s'agit de multiplier par deux variables un tarif de base allant de 46 centimes € (intégré au bâti sur habitation) à 30,35 centimes € (intégré au bâti simplifié hors bâtiment de santé ou d'enseignement). La première variable décroît en fonction de la taille de l'installation : ainsi, pour les installations intégrées aux bâtiments d'habitation, les centrales de moins de 9 kWc bénéficient d'un facteur 1, alors que celles dont la taille est comprise entre 9 et 36 kWc ne bénéficient que d'un facteur 0,875. La seconde variable est le coefficient qui permet d'ajuster les tarifs en fonction des demandes de raccordement du trimestre précédent : il est donc appelé à baisser régulièrement <sup>(2)</sup>.

*Plafonnement du volume d'électricité achetée.* L'arrêté établit également un plafond au-delà duquel le tarif d'achat est limité à 5 centimes € par kWh. Ces plafonds sont définis par un volume d'heure multiplié par la puissance crête de l'installation. Ainsi, le plafond pour les centrales solaires classiques est de 1 500 heures pour les installations métropolitaines et de 1 800 heures dans les autres cas. S'agissant des centrales suivant la course du soleil, le plafond est de 2 200 heures en métropole et de 2 600 heures dans les autres cas. De plus, l'arrêté dispose qu'en cas de production supérieure à 90 % du plafond annuel, « l'acheteur pourra faire effectuer des contrôles afin de vérifier la conformité de l'installation. »

(1) La puissance prise en compte est celle de la nouvelle installation, à laquelle s'ajoute la puissance d'éventuelles installations existantes sur le bâtiment ou la parcelle cadastrale.

(2) Les opérateurs de réseau devront donc transmettre à la Commission de régulation de l'énergie un tableau récapitulatif des demandes de raccordement reçues au cours du trimestre écoulé pour chacune des sous-catégories. Ce tableau précisera le nombre de demandes et la puissance cumulée de ces demandes. Après consolidation de ces informations, la Commission déterminera les coefficients fixant la baisse à appliquer à chaque tarif.

Le texte prévoit enfin que les dossiers de demande de raccordement seront accompagnés d'une attestation bancaire garantissant la solvabilité financière du porteur ou d'un document certifiant de l'obtention d'un prêt. La garantie de solvabilité est fixée à 60 centimes €/W pour toute installation d'une puissance supérieure à 9 kWc. Quant à l'offre de prêt, elle peut être conditionnée soit à l'obtention du tarif d'achat escompté par l'opérateur, soit à l'obtention d'une « proposition technique et financière » dont le coût reste inférieur à 500 € par kWc raccordé.

Source : P. Collet, « Photovoltaïque : le nouveau cadre réglementaire publié », *Actu-Environnement* [en ligne], 7 mars 2011. URL : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/-photovoltaïque-moratoire-nouveau-cadre-reglementaire-12098.php4> (page consultée le 18 mars 2011).

Vos rapporteurs comprennent naturellement – et, dans une certaine mesure, partagent – la volonté du Gouvernement, manifestée à travers cet ensemble de mesures, de mieux réguler une filière que d'aucuns ont décrite comme victime d'un phénomène de « bulle spéculative » au cours des derniers mois. Ils regrettent néanmoins que, par le jeu d'ajustements réglementaires successifs, la conséquence en ait été que les tarifs de rachat se trouvent avoir été modifiés pas moins de trois fois en dix-huit mois. Les pouvoirs publics ont ainsi alimenté une confusion préjudiciable à toutes les parties intéressées (producteurs d'électricité, industriels, installateurs, gestionnaires de réseau, etc.), donnant un regrettable sentiment d'impréparation et d'improvisation. Au-delà même du trouble créé, il faut s'interroger sur l'économie d'ensemble du dispositif aujourd'hui en vigueur. Dans un contexte de vive concurrence internationale, alors que l'énergie photovoltaïque se trouve désormais proche de la « parité réseau » et alors même que le rapport Charpin-Trink souligne l'importance du développement d'une filière nationale, le mécanisme d'ajustement automatique des tarifs en fonction des demandes de raccordement déjà présentées introduit un facteur d'incertitude supplémentaire de nature à peser sur les décisions d'investissement.

*L'énergie éolienne. — (Section à compléter).*

\*

● **Article 20. Principales dispositions.** — L'article 20 de la loi de programmation porte sur le problème particulier des conséquences environnementales de la production d'électricité d'origine hydraulique. Il dispose ainsi « *qu'afin de limiter les dommages environnementaux causés par l'activité hydroélectrique sur les bassins versants sur lesquels les ouvrages sont installés et afin de faciliter la mise en place de politiques locales de développement durable, la taxe sur le chiffre d'affaires des concessions hydroélectriques pourra être déplafonnée au-delà de 25 %.* ».

**Suivi et mise en œuvre.** — Le Gouvernement a souhaité utiliser la possibilité qui lui était accordée de déplaçonner au-delà de 25 % la taxe sur le chiffre d'affaires de concessions hydroélectriques.

L'article 91 de la loi du 12 juillet 2010 introduit en effet une série de modifications dans la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique. La redevance due par les concessionnaires n'est désormais plus soumise à aucun plafond et sera déterminée après une mise en concurrence des différents projets afin de choisir la meilleure solution énergétique, environnementale et de valorisation du patrimoine de l'État. Dans cette perspective, le ministre chargé de l'écologie a annoncé la mise en concurrence des concessions hydroélectriques le 22 avril 2010.

\*

• **Article 21. Principales dispositions.** — L'article 21 de la loi de programmation traite de la question des biocarburants. Outre le fait que la production de biocarburants doit être subordonnée à des critères de performances énergétiques et environnementales comprenant en particulier leurs effets sur les sols et la ressource en eau, la France soutiendra aux plans européen et international la mise en place d'un mécanisme de certification des biocarburants tenant compte de leur impact économique, social et environnemental.

**Suivi et mise en œuvre.** — La directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 sur la promotion des énergies renouvelables a posé les fondements d'un système de durabilité des biocarburants et bioliquides consommés dans l'Union européenne, applicable depuis le 5 décembre 2010. Pour démontrer cette durabilité, les opérateurs économiques peuvent faire appel à un « schéma volontaire », c'est-à-dire un ensemble de règles relatives à la gestion des informations et aux modalités selon lesquelles les données pertinentes font l'objet d'un contrôle indépendant.

Dans ce contexte, les opérateurs français intervenant dans les phases de production des matières agricoles et de transformation en biocarburants et bioliquides (hors filières du vin et des graisses animales) ont déposé auprès de la Commission européenne un projet de schéma volontaire en juillet 2010. Celui-ci est en cours de validation. Toutes filières de production et tous critères de durabilité confondus, la Commission européenne prévoit à terme qu'une centaine de schémas volontaires sera à la disposition des opérateurs économiques, établissant la conformité des biocarburants et bioliquides consommés dans l'Union au référentiel ainsi établi.

Au plan international, des systèmes particuliers de certification se développent également. Les plus prometteurs seraient les dispositifs relevant de la « *Round Table on Sustainable Palm Oil* » pour l'huile de palme, de la « *Round Table on Responsible Soy* » pour le soja et de la « *Better Sugarcane Initiative* » pour la betterave à sucre. Par ailleurs et dans le cadre du *Global Bioenergy*

*Partnership* au sein du G8, un groupe de travail a été mis en place en 2006 pour définir un ensemble de critères de durabilité environnementaux, économiques et sociaux et de principes d'application volontaire propres à garantir la durabilité des bioénergies. Il est prévu que ceux-ci soient finalisés d'ici à la fin du premier trimestre de cette année <sup>(1)</sup>.

## **E.— LA RECHERCHE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (ART. 22)**

Le chapitre V du titre I<sup>er</sup> n'est constitué que d'un seul article, portant dans sa totalité sur la recherche dans le domaine du développement durable.

– Le paragraphe I (al. 1<sup>er</sup> à 3) identifie les axes autour desquels la recherche dans le domaine du développement durable doit se structurer à l'avenir. S'il est vrai que « *la recherche joue un rôle central dans l'analyse des processus environnementaux et est à l'origine d'innovations technologiques indispensables à la préservation de l'environnement et à l'adaptation aux changements globaux de la planète.* », d'une part, et que « *le retard en matière de recherche pour les énergies renouvelables exige de mobiliser de façon convergente et optimisée les organismes de recherche, les universités, les grandes écoles et les centres techniques dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie.* », d'autre part, il convient que l'effort national de recherche accorde désormais une place essentielle aux énergies renouvelables. Il s'agit notamment de la production d'énergie solaire photovoltaïque à partir de couches minces, de l'énergie des mers, de toutes les ressources de la géothermie à différentes profondeurs, du stockage de l'énergie, des piles à combustible, de la filière hydrogène, de la maîtrise de la captation et du stockage du dioxyde de carbone, de l'efficacité énergétique des bâtiments, des véhicules et des systèmes de transports terrestres, maritimes et aériens, des biocarburants de deuxième et troisième générations, etc.

Des efforts importants doivent également être mobilisés dans plusieurs autres domaines : analyse de la biodiversité, exploration et caractérisation de celle-ci en vue notamment de l'amélioration des plantes ; compréhension des écosystèmes anthropisés ; étude des services obtenus des écosystèmes ; écologie de la restauration et génie écologique ; inventaires du patrimoine naturel ; analyse

(1) *L'évaluation du bilan énergétique et environnemental des biocarburants de première génération est une question extrêmement complexe. Le rapport publié en février 2010 par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, intitulé « Analyses de cycle de vie appliquées aux biocarburants de première génération consommés en France » (téléchargeable à l'adresse réticulaire <http://www2.ademe.fr/servlet/getBin?name=AD0BA02BC95A2D22BDEB9E42CC56831F1276165461040.pdf>), considère de manière générale que les biocarburants produits en France (biodiesel et bioéthanol) affichent des bilans énergétiques et d'émission de gaz à effet de serre plus favorables que ceux des carburants fossiles de référence (gazole et essence). L'étude souligne également l'impact des « changements d'affectation des sols », qui peut être discriminant. Lorsque le développement de cultures énergétiques aboutit, directement ou indirectement, à la disparition de prairies, de zones humides ou de forêts primaires, le bilan peut même s'avérer négatif.*

des déterminants comportementaux et économiques de la protection de l'environnement ; observation et compréhension des changements climatiques, adaptation à ces changements et recherche en métrologie.

En vue d'améliorer les relations entre la santé et l'environnement, un effort particulier sera consenti en faveur de la recherche dans les domaines des substituts aux substances chimiques, de l'écotoxicologie et de la toxicologie, ainsi qu'en faveur des méthodes d'évaluation des risques pour l'environnement et la santé. Un programme permettra de développer les recherches sur les maladies infectieuses et les risques sanitaires liés au changement climatique. Les technologies propres et le développement de produits propres, les technologies du traitement de l'eau et des déchets et de la protection des sols, les méthodes permettant de réduire l'utilisation d'intrants en agriculture, la contribution des végétaux à l'amélioration de l'environnement et de la santé (capture et stockage des produits organochlorés persistants) feront également l'objet de programmes spécifiques. Le captage et le stockage du dioxyde de carbone seront soutenus par l'organisation d'un cadre juridique adapté et l'allocation de financements particuliers.

– Le paragraphe II (al. 4 à 11) définit une série d'orientations en matière de coopération nationale et internationale entre institutions de recherche. « La mise en réseaux des laboratoires de recherche, la réalisation de plates-formes d'essais, notamment de très grandes infrastructures au rayonnement national, européen et international, et la constitution ou le renforcement de pôles d'excellence en coopération avec les autres pôles européens » contribueront à la réalisation de ces objectifs mentionnés au paragraphe I. Ils concerneront notamment le stockage électrochimique de l'énergie et les batteries, les composants électroniques de puissance, les chaînes de traction hybrides et électriques, l'éco-construction, la réhabilitation des sols pollués et la modélisation de la ville.

A ces efforts de recherche et de développement de technologies nouvelles devront correspondre des actions accrues de formation dans les différents cursus éducatifs et auprès des milieux professionnels. Parmi ces actions, une attention particulière sera portée aux métiers du recyclage. Elle sera accompagnée d'un effort de valorisation de l'image de ces métiers pour soutenir la création d'emplois et l'orientation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emplois.

La France encouragera au plan européen la coordination des programmes de recherche scientifique et technologique dans le domaine du développement durable.

L'État mobilisera d'ici à 2012 un milliard d'euros supplémentaires en matière de recherche sur le développement durable — notamment sur le changement climatique, les énergies et les moteurs du futur, la biodiversité, l'impact de l'environnement sur la santé et les technologies du traitement des déchets et du recyclage. Les dépenses de recherche sur les technologies propres et

sur la prévention des atteintes à l'environnement seront progressivement augmentées pour atteindre, d'ici à la fin 2012, le niveau des dépenses de recherche sur le nucléaire civil.

Afin d'accélérer la mise en œuvre des nouvelles technologies ou des nouveaux services contribuant à la lutte contre le changement climatique, les démonstrateurs de nouvelles technologies de l'énergie pourront bénéficier du soutien de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

**Suivi et mise en œuvre.** — L'effort public de recherche dans le domaine du développement durable et la mise en place de soutiens aux démonstrateurs de nouvelles technologies de l'énergie retiendront ici l'attention.

**Effort public de recherche dans le domaine du développement durable.** — Du fait de son caractère transversal, le développement durable n'est pas individualisé en tant que tel dans les actions des programmes budgétaires de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Les agences et organismes publics de recherche ont été cependant invités en 2009 et 2010 à fournir des informations permettant de quantifier l'évolution des dépenses publiques de recherche et développement au titre des priorités identifiées du Grenelle de l'environnement. Les chiffres du tableau ci-dessous représentent la somme des engagements d'aide des agences (Agence nationale de la recherche, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) et des dépenses sur crédits budgétaires directs des établissements publics de recherche.

**EFFORT PUBLIC DE RECHERCHE  
DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

*(En millions d'euros – réalisations pour les années 2008 et 2009, prévisions pour l'année 2010)*

	2008	2009	2010
<b>Énergie nucléaire</b>	<b>399,2</b>	<b>416,5</b>	<b>443,9</b>
– Fission nucléaire	187,1	189,9	200,9
– Fusion nucléaire	34,7	36,5	34,4
– Déchets nucléaires	85,8	88,6	81,6
– Radioprotection et sûreté nucléaire	86,1	93,2	78,3
– Autre (non détaillé)	5,6	7,9	8,5
<b>Énergie (technologies propres)<sup>(1)</sup></b>	<b>327,3</b>	<b>372,0</b>	<b>342,7</b>
– Biomasse	84,5	116,0	77,8
– Éolien	1,6	0,2	0,1
– Énergie marine	0,8	2,2	7,8
– Énergie solaire	101,9	63,3	57,9
– Captage et stockage du dioxyde de carbone	38,7	79,3	75,2

(1) Dans ce domaine, les principaux organismes mobilisés sont le Centre national de la recherche scientifique, IFP Énergies nouvelles et le Commissariat à l'énergie atomique.

	2008	2009	2010
– Hydrogène	53,6	48,9	46,1
– Stockage de l'énergie	21,5	22,8	33,5
– Autre (non détaillé)	30,1	43,0	33,1
<b>Transports <sup>(1)</sup></b>	<b>116,9</b>	<b>181,6</b>	<b>186,3</b>
– Moteurs thermiques du futur	30,8	35,7	33,6
– Motorisations électrique et hybride	11,3	41,9	44,1
– Nouvelles technologies pour le transport aérien	3,4	28,3	28,9
– Nouvelles technologies pour le transport ferroviaire	3,7	3,1	3,3
– Systèmes de transport	32,0	33,3	32,7
– Autre (non détaillé)	35,8	39,2	37,1
<b>Urbanisme – Ville – Habitat <sup>(2)</sup></b>	<b>54,3</b>	<b>58,4</b>	<b>82,3</b>
– Technologies pour l'efficacité énergétique des bâtiments	8,6	18,8	30,1
– Bâtiments à énergie positive	2,4	3,0	11,5
– Métrologie et modélisation des bâtiments	1,6	4,5	1,9
– Systèmes urbains du futur	17,1	10,7	11,2
– Autre (non détaillé)	24,7	21,7	24,3
<b>Santé – Environnement <sup>(3)</sup></b>	<b>317,9</b>	<b>339,1</b>	<b>346,4</b>
– Toxicologie et Ecotoxicologie	93,2	100,5	107,3
– Risques sanitaires	83,5	93,0	76,6
– Autre (non détaillé)	141,2	145,7	161,0
<b>Agriculture – Biodiversité <sup>(4)</sup></b>	<b>433,9</b>	<b>450,8</b>	<b>472,0</b>
– Biodiversité	119,2	135,1	135,4
– Biotechnologies	80,3	72,4	81,6
– Agriculture à haute valeur environnementale	177,7	160,3	169,6
– Sylviculture	14,1	10,2	11,9
– Qualité des sols	25,2	37,0	32,6
– Autre (non détaillé)	20,3	35,7	38,5
<b>Actions transversales</b>	<b>195,0</b>	<b>220,1</b>	<b>231,9</b>
– Adaptation au changement climatique	100,8	104,8	111,3
– Instruments d'observation environnementale	63,7	77,5	78,9

(1) Dans ce domaine, les principaux organismes mobilisés sont IFP Énergies nouvelles, l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (issu de la fusion, effective au 1er janvier 2011, de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité et du Laboratoire central des Ponts-et-Chaussées) et le Centre national de la recherche scientifique.

(2) Dans ce domaine, les principaux organismes mobilisés sont le Centre scientifique et technique du bâtiment et le Centre national de la recherche scientifique.

(3) Dans ce domaine, les principaux organismes mobilisés sont le Commissariat à l'énergie atomique, l'Institut national de la recherche agronomique, le Centre national de la recherche scientifique et l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

(4) Dans ce domaine, les principaux organismes mobilisés sont l'Institut national de la recherche agronomique, le Centre national de la recherche scientifique, l'Institut de recherche pour le développement et l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement (CEMAGREF).

	2008	2009	2010
– Accès des parties prenantes à l’expertise	19,7	22,2	24,0
<b>TOTAL (hors nucléaire)</b>	<b>1 445,3</b>	<b>1 622,0</b>	<b>1 661,7</b>

Source : Ministère chargé de l’écologie.

Par référence à l’année 2007, les moyens supplémentaires alloués aux priorités du « Grenelle de l’environnement » s’élèvent donc à 176,5 millions € en 2008, 353,2 millions € en 2009 et 392,8 millions € en 2010 soit un cumul de 922,5 millions €. L’objectif d’une mobilisation d’un milliard d’euros supplémentaires d’ici à 2012 en matière de recherche sur le développement durable sera donc largement atteint, voire dépassé. Il en va de même de celui tenant à la parité des dépenses de recherche sur les technologies propres et la prévention des atteintes à l’environnement, d’une part, et sur le nucléaire civil, d’autre part, comme l’atteste le tableau ci-dessous.

#### EFFORT COMPARE DE RECHERCHE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

*(En millions d’euros et en pourcentage)  
(Réalizations pour les années 2007-2009, prévisions pour l’année 2010)*

	2007	2008	2009	2010
Énergie nucléaire	384,9	399,2	416,5	443,9
Nouvelles technologies de l’énergie <sup>(1)</sup>	278,0	380,4	471,5	462,1
<b>Ratio NTE/nucléaire (%)</b>	<b>72,2</b>	<b>95,3</b>	<b>113,2</b>	<b>104,1</b>

Source : Ministère chargé de l’écologie.

#### *Mise en place d’un soutien de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie aux démonstrateurs de nouvelles technologies de l’énergie.*

— L’animation et la gestion du Fonds de soutien aux démonstrateurs de recherche sur les nouvelles technologies de l’énergie ont été confiées à l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie au cours de l’année 2008. Doté d’un

(1) Sont incluses dans les nouvelles technologies de l’énergie : les énergies renouvelables (biomasse, éolien, énergies marines, énergies solaires), le stockage de l’énergie et les vecteurs énergétiques non émetteurs de gaz à effet de serre (hydrogène), le captage et le stockage du dioxyde de carbone, les technologies pour l’efficacité énergétique des transports ainsi que les technologies pour l’efficacité énergétique des bâtiments. Les chiffres indiqués représentent la somme des engagements d’aides des agences et des dépenses sur dotation budgétaire des établissements publics de recherche, comme dans le tableau précédent.

budget initial de 325 millions € au titre de la période 2009-2012 <sup>(1)</sup>, le Fonds a effectivement permis de soutenir l'expérimentation de démonstrateurs dans de nombreux domaines (énergies renouvelables, systèmes de transport innovants économes en énergie, captage et stockage du dioxyde de carbone, réseaux énergétiques intelligents, etc.) : de tels démonstrateurs servent à valider des technologies encore en développement par la réalisation de systèmes prototypes, d'une taille parfois réduite mais suffisamment importante pour être représentative des conditions d'utilisation dans un environnement industriel.

La gouvernance du Fonds repose sur un comité de pilotage, où siègent les trois ministères participant au financement du fonds (ministères chargé de l'écologie, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et chargé de l'industrie), et sur une commission nationale des aides, rassemblant plusieurs personnalités qualifiées au côté de représentants de ces mêmes ministères et d'autres agences de financement (Agence nationale de la recherche et Oseo).

Sept appels à manifestation d'intérêt ont été publiés depuis 2008 <sup>(2)</sup>, portant sur les thématiques suivantes : les véhicules routiers à faibles émissions de gaz à effet de serre (2008 et 2009), les biocarburants de deuxième génération (2008), le captage et le stockage du dioxyde de carbone (2008), les énergies marines renouvelables (2009) et les réseaux et systèmes électriques intelligents intégrant les énergies renouvelables (2009 et 2010) <sup>(3)</sup>.

A la suite de l'attribution à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie de la gestion de certains programmes d'investissements d'avenir ayant une finalité similaire, la clôture du Fonds a été décidée en juin 2010. Le montant des total des engagements s'élève à 166,9 millions € pour vingt-quatre projets, dont le tableau ci-dessous donne le détail.

**FINANCEMENTS ACCORDÉS PAR LE FONDS DE SOUTIEN  
AUX DÉMONSTRATEURS DE RECHERCHE**

*(En millions d'euros)*

Appels	Nombre	Coût	Aides
--------	--------	------	-------

*(1) Le budget initial de 325 millions € a été porté à 375 millions € au titre du « pacte automobile » annoncé par le Président de la République en février 2009. Cette modification du budget a été officialisée dans le cadre d'un avenant à la convention de gestion (juillet 2009).*

*(2) Pour chaque thématique, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie prépare avec des experts français ou internationaux une « feuille de route stratégique ». Cette feuille de route recense les orientations de la recherche dans le domaine considéré, propose plusieurs scénarii de développement des technologies à moyen et long terme et analyse les verrous à lever. Les besoins de démonstrateurs de recherche nécessaires pour lever ces verrous technologiques sont alors identifiés. Après validation par le comité de pilotage, la feuille de route peut donner lieu à un appel à manifestation d'intérêt.*

*(3) Les appels à manifestation d'intérêt dans les domaines des énergies marines renouvelables, d'une part, et des réseaux et systèmes électriques intelligents, d'autre part, ont été réorientés vers les programmes d'investissements d'avenir.*

	<b>de projets</b>	<b>total</b>	<b>accordées</b>
Véhicules propres – 1	11	146,6	56,8
Véhicules propres – 2	7	49,3	17,0
Biocarburants	2	161,1	49,0
Capture et stockage du carbone	4	337,8	44,2
Total	24	694,8	166,9
Frais de gestion (expertise, missions, colloques)			0,7
<b>Total des coûts engagés</b>			<b>167,6</b>

Source : Ministère chargé de l'écologie.

Projet de rapport

### III.— BIODIVERSITÉ, ÉCOSYSTÈMES ET MILIEUX NATURELS (ART. 23 À 35)

Le titre II de la loi de programmation est structuré en quatre chapitres, consacrés respectivement à la préservation de la biodiversité sauvage et domestique (art. 23 à 26), au maintien du caractère écologique et renouvelable de l'eau (art. 27 à 30), à la promotion d'une agriculture et d'une sylviculture diversifiées, productives et durables (art. 31 à 34) et à la mise en place d'une gestion intégrée de la mer et du littoral (art. 35).

#### A.— LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ (ART. 23 À 26)

Le chapitre 1<sup>er</sup> du titre II, intitulé « Stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution » comprend quatre articles.

\*

● **Article 23. Principales dispositions.** — Pour non seulement stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, mais également restaurer et maintenir ses capacités d'évolution, l'État se fixe comme objectifs :

- a) La constitution, d'ici à 2012, d'une « trame verte et bleue », outil d'aménagement du territoire qui permettra de créer des continuités territoriales ;
- b) La mise en œuvre de mesures de protection, de valorisation, de réparation des milieux et espèces naturels et de compensation des dommages causés à ceux-ci, tenant compte des spécificités des territoires ruraux, insulaires et de montagne et s'articulant de manière cohérente avec les dispositifs existants de protection. Sans préjudice des dispositifs de compensation et d'évaluation en vigueur, lorsqu'il n'existe pas d'autre solution que la réalisation d'un projet ou d'un programme susceptible de nuire à la biodiversité, des mesures de compensation proportionnées aux atteintes portées aux continuités écologiques dans le cadre de la trame verte et bleue seront rendues obligatoires selon des modalités définies par le code de l'environnement en concertation avec les élus locaux et les acteurs de terrain ;
- c) Le renforcement du rôle de la stratégie nationale de la biodiversité et l'élaboration de stratégies régionales et locales cohérentes, dans le respect des compétences des collectivités territoriales et en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés ;

- d) La mise en œuvre d'une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres identifiant les lacunes du réseau actuel afin de placer sous protection forte, d'ici dix ans, 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain. Cet objectif implique notamment la création de trois nouveaux parcs nationaux et l'acquisition, à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation agricole, de vingt mille hectares de zones humides par les collectivités publiques, identifiées en concertation avec acteurs de terrain et sur la base de données scientifiques ;
- e) La création d'aires marines protégées afin de couvrir, en incluant notamment le réseau Natura 2000 en mer et la création de parcs naturels marins, 10 % des eaux placées sous la souveraineté de l'État dans les limites de la mer territoriale (d'ici à 2012 en métropole et d'ici à 2015 dans les départements d'outre-mer) ;
- f) La mise en place d'ici à 2013 de plans de conservation ou de restauration — compatibles avec le maintien et le développement des activités humaines — afin de protéger les espèces végétales et animales en danger critique d'extinction en France métropolitaine et outre-mer, dont 131 ont été recensées en 2007 ;
- g) La mise en œuvre de plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, terrestres et marines, afin de prévenir leur installation et leur extension et réduire leurs impacts négatifs ;
- h) La réalisation des documents d'objectifs dans les sites Natura 2000 d'ici à 2013 ;
- i) Le renforcement du soutien de la France à la création d'un groupe d'expertise scientifique internationale pour la biodiversité sur le modèle du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

**Suivi et mise en œuvre.** — La mise en place de la « trame verte et bleue » étant évoquée de manière plus détaillée dans le commentaire sous l'article 24, on consacrera ici quelques développements à la mise en œuvre de mesures compensatoires en cas de la réalisation d'un projet ou d'un programme susceptible de nuire à la biodiversité, aux stratégies nationales de création d'aires protégées terrestres et marines, à la création de trois nouveaux parcs nationaux, aux plans de conservation ou de restauration des espèces en danger critique d'extinction, aux plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes et au soutien de la France à la création d'un groupe d'expertise scientifique internationale pour la biodiversité.

*Mise en œuvre de mesures compensatoires lors de la réalisation d'un projet ou d'un programme susceptible de nuire à la biodiversité.* — La mise en œuvre de cette disposition de la loi de programmation accuse un retard important,

qui semble partiellement imputable au retard affectant en parallèle la mise en place de la « trame verte et bleue ».

Un programme de travail a bien été préparé au cours de l'année dernière, mais ce n'est que le 9 novembre 2010 qu'il pu être présenté au comité de pilotage installé le même jour par la secrétaire d'État Chantal Jouanno. Ce comité comprend environ soixante membres issus d'horizons variés (ministères, services déconcentrés de l'État, établissements publics, associations de protection de l'environnement, syndicats représentatifs des principaux aménageurs, collectivités, représentants du monde agricole et économique et experts).

Ce simple programme constitue la seule réalisation tangible à ce jour. Il est construit autour des neuf axes suivants :

- a) Élaborer une doctrine nationale sur la séquence « éviter–réduire–compenser » ;
- b) Harmoniser, articuler et proportionner les procédures d'élaboration et d'instruction des projets soumis à autorisation ou approbation ;
- c) Clarifier le rôle respectif des niveaux national, régional et départemental et définir le rôle des établissements publics au cours de la chaîne d'instruction et de contrôle ;
- d) Améliorer le contrôle des obligations du maître d'ouvrage ;
- e) Clarifier la transcription des obligations de mesures réductrices et compensatoires du maître d'ouvrage dans les arrêtés ou les décrets d'autorisation ;
- f) Remédier aux obstacles à la sécurisation foncière ;
- g) Étudier la faisabilité d'une procédure de labellisation/certification des bureaux d'étude ;
- h) Développer des outils de suivi des mesures compensatoires ;
- i) Consolider l'expérimentation de l'offre de compensation.

Les différents travaux ont été engagés et le comité devrait se réunir de nouveau au printemps 2011, pour examiner l'avancement des réflexions dans les domaines considérés. Le retard perceptible au plan national n'a toutefois pas empêché certains acteurs publics ou parapublics de s'engager dans des démarches innovantes.<sup>(1)</sup>

(1) C'est ainsi que CDC-Biodiversité, filiale de la Caisse des dépôts et consignations créée en 2008, a développé des compétences en ingénierie écologique et financière au bénéfice des aménageurs soumis à la nécessité de compenser. Un exemple en a été récemment fourni par l'autoroute Langon-Pau (A 65), « premier projet post-Grenelle nécessitant d'être compensé par 1400 hectares sur 60 ans ». L'opérateur

*Mise en œuvre d'une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres.* — Depuis décembre 2008, un comité de pilotage national spécifique a été mis en place par le ministère chargé de l'écologie. Regroupant l'ensemble des acteurs de la protection et de la gestion du patrimoine naturel, il a pour mission de se pencher sur les principales questions en suspens (complémentarité entre les outils de protection disponibles, partenariats avec les collectivités territoriales et les acteurs intéressés, adaptation des outils aux différents enjeux identifiés, etc.) ainsi que sur les éventuelles actualisations de la stratégie nationale, rendues nécessaires par l'évolution des connaissances et des actions menées. La stratégie nationale ne vise en effet pas seulement un objectif quantitatif lié à l'atteinte du seuil de 2 % du territoire terrestre métropolitain « sous protection forte » ; elle vise également, et peut-être principalement, un objectif qualitatif lié au développement d'une approche intégrée et inter-réseaux.

Un diagnostic patrimonial global du réseau national des aires protégées, qui a porté sur 472 espèces et 119 habitats, a été conduit sous la direction scientifique du Muséum national d'histoire naturelle, en lien avec les gestionnaires d'espaces protégés, avec des experts de la Fédération des conservatoires botaniques nationaux, de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et de l'Office pour les insectes et leur environnement et avec des spécialistes du patrimoine géologique et souterrain. Ce diagnostic a permis de faire émerger des priorités nationales, intégrant à la fois des enjeux relatifs à la biodiversité et à la « géodiversité », qui sont reprises dans la circulaire du 13 août 2010 relative aux déclinaisons régionales de la stratégie nationale de création des aires protégées terrestres métropolitaines (NOR : DEVN1016789C).

Ces déclinaisons régionales s'appliquent par priorité aux espaces qui concourent à l'objectif de faire bénéficier 2 % du territoire terrestre métropolitain d'un statut particulièrement protégé : il s'agit des cœurs de parcs nationaux, des réserves naturelles nationales ou régionales, des réserves biologiques et des zones couvertes par un arrêté de protection du biotope. Il apparaît néanmoins pleinement envisageable, et même souhaitable, d'y intégrer d'autres espaces qui contribuent à titre complémentaire à répondre aux priorités nationales (protections foncières ou contractuelles). Élaborées sous la responsabilité du préfet de région, elles ont vocation à être conçues dans le cadre d'un multi-partenariat, associant l'ensemble des régions et départements intéressés.

Vos rapporteurs estiment néanmoins indispensable de prêter une attention particulière à l'articulation de ces déclinaisons régionales de la stratégie nationale avec l'ensemble des politiques publiques de préservation du patrimoine naturel et d'aménagement du territoire et que la cohérence globale du système soit

---

*CDC-Biodiversité se charge de trouver des terrains, de sécuriser le foncier et constitue parallèlement des stocks de biodiversité mis à disposition des maîtres d'ouvrage, comme dans la plaine de la Crau (Bouches-du-Rhône) : il y a racheté 357 hectares de vergers industriels, dont il s'emploie à reconstituer le couvert végétal. Voir A. Sinäi, « Biodiversité : premier essai pour compenser l'impact des aménagements », Actu-Environnement [en ligne], 13 mai 2009, URL : [http://www.actu-environnement.com/ae/news/site\\_cossure\\_rehabilitation\\_reserve\\_actifs\\_naturels\\_CDC-biodiversite\\_7371.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/news/site_cossure_rehabilitation_reserve_actifs_naturels_CDC-biodiversite_7371.php4) (page consultée le 10 février 2011).*

pleinement assurée. Le lien organique entre la stratégie nationale et la « trame verte et bleue » apparaît, à ce titre, essentiel : ces outils de politique publique visent l'un et l'autre à stopper la perte de biodiversité, à restaurer et à maintenir ses capacités d'évolution et doivent donc être actionnés de conserve.<sup>(1)</sup> La circulaire du 13 août 2010 souligne d'ailleurs que, si le calendrier et la méthodologie de travail le permettent, les démarches participatives régionales lancées pour les déclinaisons régionales de la stratégie nationale pourront utilement interagir avec celles des comités régionaux de la « trame verte et bleue ». Ces déclinaisons devront également être élaborées en cohérence avec les plans nationaux d'action en faveur des espèces menacées, le plan national d'action en faveur des zones humides, les programmes régionaux d'action en vue de la prochaine évaluation du réseau Natura 2000 et d'autres stratégies, comme celles issues des contrats de l'État avec ses opérateurs (Office national des forêts ou Conservatoire du littoral, par exemple) : cette exigence a été soulignée dans une lettre de la secrétaire d'État en charge de l'écologie aux préfets de région en date du 25 octobre 2010.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs, les instruments juridiques constituant le support de la « protection forte » représentaient 1,23 % du territoire terrestre métropolitain au 1<sup>er</sup> janvier 2010 (hors réserves naturelles régionales, pour lesquelles les données géographiques ne sont pas encore disponibles à l'échelle nationale). Il s'agit donc de définir d'ici à 2019 plus de quatre cent mille hectares d'espaces protégés supplémentaires, afin d'aboutir à un « système d'aires protégées cohérent, bien géré et écologiquement représentatif » conformément aux préconisations du groupe de travail « aires protégées » de la convention internationale sur la diversité biologique rappelées lors de la conférence de Nagoya.

***Création de trois nouveaux parcs nationaux.*** — La création de trois nouveaux parcs nationaux devrait effectivement aboutir en 2011 et elle contribuera positivement à atteindre l'objectif évoqué précédemment.

Le projet de parc national méditerranéen, sur le site emblématique des Calanques, a fait l'objet d'une « prise en considération » par le Premier ministre par arrêté du 30 avril 2009<sup>(2)</sup>. La définition du périmètre et des usages du futur parc national des Calanques ont fait l'objet d'arbitrages ultérieurs, finalisés et notifiés le 4 décembre 2010 au préfet des Bouches-du-Rhône.

(1) *Les aires incluses dans l'objectif de 2 % du territoire national protégés relèvent d'espaces — cœurs de parcs, réserves naturelles, réserves biologique et zones couvertes par un arrêté de protection du biotope, du géotope ou d'un habitat naturel — qui ont vocation à faire partie, dans leur totalité, des réservoirs de la biodiversité régionale. Les déclinaisons régionales de la stratégie nationale alimenteront donc tout naturellement les réflexions conduites sur les schémas régionaux de cohérence écologique.*

(2) *Cet arrêté a été publié au Journal officiel du 5 mai 2009 (NOR : DEVN0903627A).*

## Domaine du Parc national des Calanques (territoire pris en considération par l'arrêté du 30 avril 2009)



L'avant-projet de charte doit être soumis pour avis à l'assemblée générale du groupement d'intérêt public en février 2011, avant la phase de consultation du public et des institutions. Si les différentes étapes de validation au plan local sont réalisées en 2011, une publication du décret de création du parc national pourrait intervenir au début de 2012. <sup>(1)</sup>

Le projet de « parc national de feuillus de plaine » a été retenu sur un site entre Champagne et Bourgogne, dans les départements de la Côte d'Or et de la Haute-Marne. La convention constitutive du groupement d'intérêt public a été approuvée par arrêté du préfet de la Haute-Marne le 5 juillet 2010 et sa première assemblée générale s'est tenue quelques jours plus tard. L'équipe technique du groupement est en cours de mise en place et les réunions de travail avec les acteurs du territoire ont commencé. Les modalités de gouvernance du futur établissement public seront définies dans le courant de l'année 2011, sur le fondement des conclusions remises par un groupe de travail dédié à la ministre en charge de l'Écologie.

Le travail d'identification du secteur retenu pour le « parc national de zone humide » est en cours. Une liste de trois sites (Brouage, Val d'Allier et basse vallée du Doubs) a déjà été soumise aux préfets concernés dans le courant du mois

(1) La création de ce parc suscite des réticences de la part des plaisanciers et des pêcheurs, qui redoutent le fait que 10,5 % de son « cœur marin » (quarante-deux mille hectares) seront interdits à la pêche. Voir A. de Broqua, « Le parc des Calanques sur la bonne voie », Le Figaro, 14 février 2011.

d'octobre 2010. D'autres sites seront soumis à une expertise locale dans les mois à venir et le choix définitif du site devrait avoir lieu en 2011.

**Stratégie nationale de création d'aires marines protégées.** — La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a permis l'engagement de politiques dynamiques, visant à doter la France d'un réseau d'aires marines protégées à la hauteur d'un des plus vastes espaces maritimes mondiaux. Outre la mise en place d'une Agence des aires marines protégées, la loi a ainsi ouvert la voie à la création de « parcs naturels marins », outils adaptés aux spécificités du milieu marin et à ses acteurs (à travers la mise sur un pied d'égalité des objectifs de protection de la nature et d'exploitation durable des ressources).

Les parcs naturels marins d'Iroise et de Mayotte, premiers espaces de ce type, ont été créés par des décrets n<sup>os</sup> 2007-1406 du 28 septembre 2007 et 2010-71 du 18 janvier 2010, respectivement. Les procédures d'étude et de création de cinq parcs supplémentaires ont été lancées : Côte Vermeille (création prévue au premier trimestre 2011), estuaires de la Somme, de l'Authie et de la Canche, estuaire de la Gironde et Pertuis charentais, bassin d'Arcachon et golfe normand-breton. Par ailleurs, le comité interministériel de la mer réuni le 8 décembre 2009 a décidé de la création d'un parc naturel marin dans l'archipel des Glorieuses (océan indien), contigu à celui de Mayotte <sup>(1)</sup>.

En 2010, les aires marines protégées ne représentaient que 1,5 % de la surface des eaux sous juridiction française, soit 148 530 km<sup>2</sup>. Au-delà de l'objectif de faire relever de ce régime un dixième des eaux placées sous la souveraineté de l'État en 2012 ou 2015, la question posée semble plutôt celle de la qualité de telles aires <sup>(2)</sup>.

**Mise en place d'ici à 2013 de plans de conservation ou de restauration des espèces en danger critique d'extinction.** — A la suite des travaux du « Grenelle de l'environnement », le ministère chargé de l'écologie a publié deux circulaires définissant la structure des plans nationaux d'action en faveur des espèces menacées (131 espèces recensées en 2007) <sup>(3)</sup>. Parmi ces espèces,

(1) L'arrêté de mise à l'étude a été signé le 2 août 2010, dans la perspective d'une création en 2011.

(2) Lors de la table-ronde sur la biodiversité marine organisée le 16 mars 2011 par la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale, M. Olivier Laroussinie, directeur de l'Agence des aires marines protégées, a ainsi déclaré « qu'il est relativement facile de porter à 20 % la part des zones sous juridiction française classées en aires marines protégées : il suffit d'en créer deux nouvelles dans le Pacifique. En métropole, ce taux est déjà de 11 % et les 20 % seront atteints dès que le sanctuaire Pelagos sera également reconnu comme aire maritime protégée. Cela étant, nous n'aurons pas réglé pour autant le problème des espaces situés au large et non couverts par le réseau Natura 2000, ni celui de la création des parcs marins, qui permettent une gestion et une protection plus globales de l'espace. Bref, le problème n'est pas la quantité, mais la qualité des aires. L'objectif de 20 % donne une idée de nos ambitions ; le classement des Marquises et de la mer de Corail suffirait pour l'atteindre, mais cela ne serait certainement pas satisfaisant. »

(3) Il s'agit des circulaires DEVN0819401C du 13 août 2008 relative au programme de réalisation de nouveaux plans nationaux de restauration en 2009 et DEVN0822411C du octobre 2008 donnant des

quarante-deux seulement concernent le territoire métropolitain et les départements d'outre-mer, les autres relevant des collectivités d'outre-mer (Polynésie française [54] et Nouvelle-Calédonie [35]).

Par ailleurs, une analyse fine de la situation a montré que le lancement d'un plan national d'action n'était pas toujours nécessaire et que des stratégies plus simples devaient permettre de restaurer l'état de conservation des espèces menacées.

Pour ce qui concerne les quarante-deux espèces présentes en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, seize font l'objet d'un plan national d'action en cours de rédaction ou de mise en œuvre et vingt-sept feront l'objet de stratégies locales, dont les grandes lignes ont été proposées par le Muséum national d'histoire naturelle et validées par le Conseil national de la protection de la nature en 2008. La formalisation de ses stratégies, sous forme de plans régionaux d'action, est actuellement opérée par le ministère chargé de l'écologie, en partenariat avec le Muséum et la Fédération des conservatoires botaniques nationaux. Les services du ministère estiment que les quarante-deux plans de conservation ou de restauration seront validés et mis en œuvre avant la fin de 2011.

Pour les quatre-vingt neuf espèces présentes dans les collectivités d'outre-mer, une seule fait aujourd'hui l'objet d'un plan national d'action validé : l'albatros d'Amsterdam. Pour les autres espèces, le choix a été fait de s'appuyer sur la future « Initiative française pour la conservation et la gestion de la biodiversité ultramarine » (IFREBIOM). Annoncée lors du conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, cette initiative concerne chacun des trois bassins (Océan indien, Pacifique et Caraïbes) et vise à débattre avec les pays de la zone des objectifs et bonnes pratiques en matière de biodiversité. L'appel d'offre visant l'étude de faisabilité de l'IFREBIOM a été lancé en juillet 2010 et le titulaire du marché choisi en septembre dernier. Il est escompté que des stratégies opérationnelles pourront être lancées par l'intermédiaire de cette structure dans le courant de l'année 2011.

***Mise en place de plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes.*** — La stratégie de lutte contre les espèces exotiques envahissantes a été lancée au cours des années 2009 et 2010 par le ministère chargé de l'écologie. Celui-ci s'est entouré de deux coordinateurs techniques pour la mise en œuvre de certaines actions, le Muséum national d'histoire naturelle pour ce qui concerne les espèces de faune exotique envahissantes et la Fédération nationale des conservatoires botaniques nationaux pour ce qui concerne les espèces de flore envahissantes. Cette stratégie se déploie selon les axes d'action traditionnels en matière de gestion de telles espèces envahissantes :

– La prévention de l'introduction de ces espèces dans le milieu naturel : le ministère a d'ores et déjà renforcé les moyens permettant de prévenir l'introduction d'espèces exotiques envahissantes dans le milieu naturel métropolitain en élargissant la liste des espèces de jussies réglementées en application de l'article L. 411-3 du Code de l'environnement à certaines espèces de vertébrés<sup>(1)</sup>. Des listes complémentaires relatives aux végétaux et aux invertébrés sont en préparation. Elles doivent encore faire l'objet d'une analyse de risque précise sur l'ensemble du territoire national, fondée sur des évaluations scientifiques ;

– La constitution d'un réseau de surveillance, permettant d'agir dès l'arrivée d'une nouvelle espèce ou en cas d'expansion de l'aire de présence d'une espèce déjà installée. Le Muséum et la Fédération travaillent actuellement à des propositions d'organisation de ce réseau de surveillance ;

– La conception et la mise en œuvre de plans nationaux de lutte contre les espèces déjà installées. Le choix des espèces devant faire l'objet de tels plans doit être supporté par une méthode robuste, en cours de finalisation par les deux coordinateurs techniques choisis. Dans l'attente de la validation de cette méthode, les espèces considérées à l'heure actuelle comme posant problème ont été retenues d'après les propositions des experts. Il s'agit de l'écureuil à ventre rouge (*Callosciurus erythraeus*)<sup>(2)</sup>, de l'herbe de la pampa (*Cortaderia selloana*) et des amphibiens exotiques ;

– Le renforcement de la police de la nature ;

– Le développement d'actions transversales comme la communication, la formation et la recherche<sup>(3)</sup>.

Au cours de l'année 2011, il est ainsi prévu d'achever l'organisation du réseau de surveillance, de finaliser et mettre en œuvre les plans nationaux de lutte contre l'écureuil à ventre rouge et l'herbe de la pampa, d'actualiser le plan contre l'érisma rousse (*Oxyura jamaicensis*), de lancer la rédaction du plan contre les

(1) Voir ainsi l'arrêté du 30 juillet 2010 interdisant, sur le territoire métropolitain, l'introduction dans le milieu naturel de certaines espèces d'animaux vertébrés, l'arrêté du 30 juillet 2010 modifiant l'arrêté du 10 août 2004 fixant les conditions d'autorisation de détention d'animaux de certaines espèces non domestiques dans les établissements d'élevage, de vente, de location, de transit ou de présentation au public d'animaux d'espèces non domestiques et l'arrêté du 10 août 2004 fixant les règles générales de fonctionnement des installations d'élevage d'agrément d'animaux d'espèces non domestiques.

(2) Pour une illustration des dommages causés par ce rongeur, voir R. Yvon, « La chasse à l'écureuil à ventre rouge est lancée », Nicematin.com [en ligne], 25 février 2011. URL : <http://www.nicematin.com/-article/antibes/la-chasse-a-lecureuil-a-ventre-rouge-est-lancee> (page consultée le 22 mars 2011).

(3) La sensibilisation du grand public apparaît fondamentale dans ce domaine, car c'est souvent lui qui, par des gestes dont les conséquences écologiques potentielles lui sont totalement inconnues, peut être à l'origine d'une introduction dans le milieu naturel. C'est le cas, par exemple, des animaux relâchés dans la nature par manque d'information lors de l'achat (taille, poids, comportement à l'âge adulte). Une telle sensibilisation aux conséquences écologiques des espèces exotiques envahissantes peut également faciliter la compréhension et l'acceptation des opérations de lutte subséquentes.

amphibiens exotiques, de compléter la réglementation relative aux végétaux et de publier un arrêté-cadre pour les départements d'outre-mer.

**Création d'un groupe d'expertise scientifique internationale pour la biodiversité.** — L'assemblée générale des Nations-Unies a décidé le 20 décembre 2010 la création d'un groupe international d'experts dont la mission sera d'évaluer l'érosion des espèces et de proposer des solutions pour l'enrayer (doc. A/65/436/Add. 7, p. 12).

La mise en place de la Plate-forme intergouvernementale de la biodiversité et des écosystèmes (*Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES) est concrètement déléguée au Programme des Nations-Unies pour l'environnement. A l'image de ce qui était advenu en 1998 pour la création du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, la création de l'IPBES n'a pas donné lieu à une résolution spécifique mais à un simple paragraphe dans une résolution d'une dizaine de pages : dans ce texte, les pays membres de l'Organisation demandent au Programme de convoquer, dès qu'il le peut et « afin de rendre pleinement opérationnelle la plate-forme », une réunion plénière lors de laquelle devront être « déterminés les modalités de fonctionnement et les arrangements institutionnels » de ce nouvel outil.

L'adoption par consensus de cette résolution était attendue de longue date par les scientifiques. Dès 2005, la France avait en effet soutenu ce projet de création d'un mécanisme international d'expertise scientifique mettant ses bases de données à la disposition des gouvernements et organisations multilatérales. Appuyé par l'Union européenne puis par l'Union africaine, le projet avait néanmoins été freiné par les réticences de plusieurs pays du Sud, qui craignaient de perdre leur libre arbitre en matière de gestion du patrimoine naturel au profit du Nord, et celles des Etats-Unis, dont l'administration a refusé pendant plusieurs années le principe même de la création d'une nouvelle institution onusienne. Il aura fallu trois rencontres intergouvernementales et la conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique à Nagoya (18-29 octobre 2010), pour que soit validé le projet de création de la plate-forme <sup>(1)</sup>.

A l'instar du GIEC sur le climat, l'IPBES doit favoriser une meilleure interface entre la science et la politique en apportant aux décideurs des évaluations et *scenarii* sur l'évolution à venir de la biodiversité.

\*

● **Article 24. Principales dispositions.** — D'ici à la fin de l'année 2012, l'État se fixe comme objectif la création d'une trame verte constituée, sur la base de données scientifiques, des espaces protégés en application du droit de

(1) Sur tous ces points, voir A. Geneste, « L'Assemblée générale de l'ONU crée un "GIEC" de la biodiversité », *Le Monde*, 22 déc. 2010, p. 4.

l'environnement et des territoires assurant leur connexion et le fonctionnement global de la biodiversité, ainsi que celle d'une trame bleue, qui en constitue le pendant pour les eaux de surfaces continentales et leurs écosystèmes associés. Leur élaboration associera l'État, les collectivités territoriales et les parties concernées sur une base contractuelle ; l'élaboration de la trame bleue s'effectuera en cohérence avec les travaux menés par les commissions locales de l'eau.<sup>(1)</sup>

Leur pilotage s'effectuera dans chaque région en association étroite avec les collectivités territoriales et en concertation avec les acteurs de terrain dans un cadre cohérent garanti par l'État. Les modalités de leur prise en compte par les documents d'urbanisme, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les schémas d'infrastructures, la fiscalité locale et les concours financiers de l'État seront précisées à l'issue d'un audit qui aboutira avant fin 2009.

**Suivi et mise en œuvre.** — Le chapitre II du titre IV de la loi du 12 juillet 2010 est venu donner à cette disposition le cadre normatif qui en constitue le soutien nécessaire. On évoquera ensuite succinctement les modalités de mise en place de ce dispositif.

**Article 121 de la loi du 12 juillet 2010 (art. L. 371-1 et suiv. du code de l'environnement).** — Cet article complète le livre III du code de l'environnement par un titre VII, entièrement consacré à la trame verte et bleue et comprenant six articles.

L'article L. 371-1 définit les objectifs généraux – à savoir « enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural » – et intermédiaires<sup>(2)</sup> visés par la trame, énumère les éléments constitutifs de la trame verte (espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité, corridors écologiques permettant de les relier et surfaces en couvert environnemental permanent) et définit le domaine couvert par la trame bleue (cours d'eau figurant sur les listes établies en application de l'article L. 214-17 du code de l'environnement, zones humides contribuant au maintien du bon état des eaux ainsi que ceux des cours d'eau qui, non inclus dans les domaines précédents, sont néanmoins importants pour la préservation de la biodiversité).

L'article L. 371-2 est consacré au niveau le plus élevé de cadrage et de réalisation de la trame verte et bleue, les « orientations nationales pour la préservation et la restauration des continuités écologiques. » Il appartient à l'État

(1) L'expression « trame verte et bleue » sera désormais utilisée sans guillemets.

(2) Ces objectifs sont au nombre de six : diminuer la fragmentation et la vulnérabilité des habitats naturels et habitats d'espèces et prendre en compte leur déplacement dans le contexte du changement climatique ; identifier, préserver et relier les espaces importants pour la préservation de la biodiversité par des corridors écologiques ; préserver les zones humides ; prendre en compte la biologie des espèces sauvages ; faciliter les échanges génétiques nécessaires à la survie des espèces de la faune et de la flore sauvages ; améliorer la qualité et la diversité des paysages.

d'en assumer l'élaboration en concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des partenaires socioprofessionnels, des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux, des comités de bassin et des associations de protection de l'environnement agréées concernées ainsi qu'avec des personnalités qualifiées dans le domaine environnemental, le cas échéant. Soumis aux observations du public et adopté par décret en Conseil d'État, ce document-cadre doit présenter les choix stratégiques opérés en faveur de la préservation et de la remise en état des continuités écologiques ainsi qu'un guide méthodologique permettant de les mettre en œuvre.

Les documents de planification et projets relevant du niveau national (notamment les grandes infrastructures linéaires de l'État et de ses établissements publics : transport ferroviaire, infrastructures autoroutières et routières, etc.) devront être compatibles avec ces orientations nationales et préciser les mesures permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités écologiques que la mise en œuvre de ces mêmes documents sont susceptibles d'entraîner.

L'article L. 371-3 traite spécifiquement du schéma régional de cohérence écologique, qui constitue le second niveau de cadrage et de réalisation de la trame verte et bleue. Ce document est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'État en association avec un comité régional « trames verte et bleue » créé à cette fin.<sup>(1)</sup> Il prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques mentionnées à l'article L. 371-2 susmentionné ainsi que les « éléments pertinents » des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau mentionnés à l'article L. 212-1 du code de l'environnement.<sup>(2)</sup>

Le projet de schéma est transmis aux communes concernées et doit être soumis pour avis aux départements, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes, aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux situés en tout ou partie dans son périmètre du schéma. Une fois ces avis recueillis, le document fait l'objet d'une enquête publique, avant d'être soumis à délibération du conseil régional et adopté par arrêté du représentant de l'État dans la région.

Le schéma comprend un certain nombre de chapitres obligatoires : présentation et analyse des enjeux régionaux en matière de continuités écologiques, identification des espaces et zones pertinents, cartographie de la

(1) Ce comité comprend l'ensemble des départements de la région ainsi que des représentants des groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme, des communes concernées, des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux, des associations de protection de l'environnement agréées concernées et des partenaires socioprofessionnels intéressés. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret.

(2) Ces derniers identifient en effet, d'ores et déjà, des zones humides remarquables et fixent des orientations en matière de maintien de la continuité entre les cours d'eau, leurs annexes fluviales et lesdites zones humides.

trame verte et la trame bleue mentionnées à l'article L. 371-1, mesures contractuelles permettant d'assurer la préservation et, en tant que de besoin, la remise en bon état de la fonctionnalité des continuités écologiques, liste des mesures d'accompagnement prévues au plan communal.

Ce schéma doit à son tour être pris en compte à plusieurs titres : par les collectivités territoriales et leurs groupements compétents, lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme ; par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, dans leurs documents de planification et leurs projets <sup>(1)</sup> ; par l'État, dans ses projets d'infrastructures linéaires de transport.

L'article L. 371-4 adapte les dispositions relatives au schéma régional de cohérence écologique à la Corse, aux départements d'outre-mer et à Mayotte afin de tenir compte de leurs spécificités institutionnelles.

L'article L. 371-5 prévoit que les départements peuvent être maître d'ouvrage – ou exercer une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre des règles de la commande publique – pour tous les travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques sur la trame verte et la trame bleue d'un schéma régional de cohérence écologique adopté. Ils peuvent, pour les missions autres que celles d'assistance à maître d'ouvrage, mobiliser à cet effet le produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

L'article L. 371-6 renvoie à un décret les conditions d'application du titre ainsi créé au sein du code de l'environnement.

**Mise en œuvre de la trame verte et bleue.** — Volet majeur du Grenelle de l'environnement, la trame verte et bleue n'en est aujourd'hui qu'au stade expérimental. Les concertations conduites au titre des schémas régionaux de cohérence écologique sont en effet en cours, mais il paraît douteux que l'objectif d'une finalisation intégrale d'ici à la fin de 2012 puisse être tenu.

Site pilote de trame verte et bleue, le programme « Symbiose » (nord-ouest de la Champagne crayeuse) a commencé en 2009 avec le soutien de nombreux partenaires (collectivités, associations, chambre d'agriculture, etc.). Son territoire d'expérimentation concerne trente-cinq communes et couvre une superficie de 36 650 hectares. La limite ouest de ce territoire étant localisée près

(1) Ces documents doivent également préciser les mesures permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités écologiques que leur mise en œuvre est susceptible d'entraîner. La rédaction de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme est modifiée en ce sens par l'article 14 de la loi du 12 juillet 2010. L'article 15 de la même loi (art. L. 121-9 du même code) prévoit également que la préservation et la restauration des continuités écologiques puissent faire l'objet d'un projet d'intérêt général. Inversement, les articles 17 et 19 de la loi du 12 juillet 2010, modifiant les articles L. 122-3 et L. 123-12 du code de l'urbanisme, respectivement, ouvrent la possibilité au préfet de s'opposer à un projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou de plan local d'urbanisme (en l'absence de SCoT) pour insuffisante prise en compte de la continuité écologique.

de la plus grande agglomération de la région Champagne-Ardenne, l'objectif est de favoriser le maintien de la faune et de la flore en zone de grandes cultures. Grâce à la concertation, il s'agit de sensibiliser des agriculteurs méfiants vis-à-vis d'aménagements qui entraîneraient des coûts, voire des pertes de rendements.<sup>(1)</sup>

La mise en place des trames vertes et bleues locales se heurte aujourd'hui à une double difficulté. La première tient à leur absence de caractère opposable aux instruments d'aménagement, qui doivent simplement les « prendre en compte ». La seconde est liée aux modalités de leur financement : les collectivités territoriales font valoir qu'aucun moyen supplémentaire ne leur est accessible pour faire face aux engagements liés à cette mise en place.

\*

● **Article 25. Principales dispositions.** — L'efficacité des actions menées en faveur de la biodiversité implique une amélioration de sa connaissance et une mise en cohérence des dispositifs existants. Aux termes de l'article 25 de la loi de programmation, l'État s'assigne donc six objectifs :

- a) La mise à jour d'ici à la fin de l'année 2012 de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique, marines et terrestres, et la révision, dans les mêmes délais, des listes d'espèces menacées ;
- b) La création d'un réseau de conservatoires botaniques nationaux pour la flore et les habitats ;
- c) L'étude, en concertation avec le comité visé à l'article 1er de la loi de programmation, des dispositifs permettant d'évaluer et de valoriser les services rendus par la biodiversité à la collectivité et aux acteurs socioéconomiques ;
- d) L'augmentation et la diversification des moyens de la Fondation scientifique pour la biodiversité ;
- e) Le soutien à la formation et à la recherche en sciences de la nature, notamment dans le domaine de la taxinomie ;
- f) La mise en place d'un Observatoire national de la biodiversité mettant à la disposition du public une information actualisée.

**Suivi et mise en œuvre.** — On évoquera ici succinctement la mise à jour de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique, la création d'un réseau de conservatoires botaniques nationaux, l'augmentation et

(1) Cf. A. Sinäi, « Trame verte et bleue : premières expérimentations », Actu-Environnement [en ligne], 26 janvier 2011. URL : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/experimentations-rame-verte-et-bleue-11826.php4> (page consultée le 10 février 2011).

la diversification des moyens de la Fondation scientifique pour la biodiversité et la mise en place d'un Observatoire national de la biodiversité.

***Mise à jour de l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF).*** — Lancé en 1982, l'inventaire des ZNIEFF a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. Il couvre désormais l'ensemble du territoire français, tant métropolitain (quinze mille zones environ) qu'ultramarin, tant terrestre que marin. Sa modernisation a été lancée en 1996 afin d'améliorer l'état des connaissances, d'homogénéiser les critères d'identification des ZNIEFF et de faciliter la diffusion de leur contenu.

Les services du ministère chargé de l'écologie ont confirmé à vos rapporteurs que les exigences de la loi de programmation se trouvent satisfaites, la validation des ZNIEFF se faisant en continu depuis 2010. Ils leur ont également indiqué que les inventaires des ZNIEFF terrestres de 2<sup>e</sup> génération et des ZNIEFF marines se poursuivront jusqu'en 2012.

***Création d'un réseau de conservatoires botaniques nationaux.*** — Au moment où le vote de la loi de programmation intervient, les conservatoires botaniques nationaux ne disposent que d'une assise juridique fragile : c'est en effet le décret n° 88-352 du 12 avril 1988 qui a créé ces conservatoires (art. R. 214-1 et suivants du code de l'environnement), après le vote de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et le succès des expériences-pilotes tentées à Porquerolles et Nancy.

Les conservatoires sont aujourd'hui des organismes agréés par le ministère en charge de la protection de la nature pour la mise en œuvre de différentes actions liées à la connaissance et la conservation des espèces de flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels. L'agrément est donné pour une partie du territoire national définie selon des critères biogéographiques : le conservatoire est alors la seule organisation agréée sur cette partie du territoire (art. D. 416-1 et suiv. du code de l'environnement).

A ce jour, onze conservatoires couvrent la majeure partie du territoire de la métropole et un conservatoire est agréé pour la Réunion, Mayotte et les îles éparses. Des projets existent en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, en Alsace et en Lorraine afin que le réseau couvre l'intégralité du territoire national. Structures aux statuts juridiques variés (service d'établissement public, syndicat mixte ou association), les conservatoires sont financés par des subventions annuelles de l'État, parfois complétés par des aides reçus de collectivités territoriales.

Par ailleurs, une fédération des conservatoires botaniques nationaux anime le réseau au niveau national.

***Augmentation et diversification des moyens de la Fondation scientifique pour la biodiversité.*** — Créée le 26 février 2008, la Fondation scientifique pour la biodiversité a pour mission de coordonner la recherche et de mener une mission d'information en direction du grand public. Dotée d'un budget de 2,9 millions € en 2009, celui-ci a été porté à 6,7 millions € en 2010.

***Mise en place d'un Observatoire national de la biodiversité.*** — Selon les informations transmises à vos rapporteurs, onze mois ont été nécessaires pour que se tienne une réunion de préfiguration du futur Observatoire national de la biodiversité (8 juin 2010).

La mission de l'Office serait extrêmement vaste, puisqu'il aurait vocation à suivre l'état de la biodiversité ainsi que les effets de l'action humaine sur celle-ci et sur ses interfaces avec la société. Il lui appartiendrait de fournir un jeu complet d'indicateurs sur la biodiversité directement mobilisables, ainsi que d'orienter en amont la production des données sur la biodiversité et leur structuration.

\*

● **Article 26. Principales dispositions.** — L'article 26 prévoit que l'État contribuera au financement d'actions destinées à élaborer la trame verte et bleue, à mettre en place et gérer des aires protégées, à acquérir des zones humides, à sauvegarder les espèces menacées, à inventorier la biodiversité et à analyser son érosion.

Afin de mettre ces actions en œuvre, ce financement de l'État pourra être porté progressivement de 190 à 300 millions € par an d'ici à 2013. L'État engagera, de surcroît, une négociation pour développer des solutions nouvelles de financement en faveur de la biodiversité : outre l'appel aux financements de l'Union européenne, il mettra à l'étude des outils économiques spécifiquement destinés aux collectivités territoriales et des initiatives visant à développer la contribution des entreprises.

Six mois après la publication de la loi, l'État dressera un inventaire des mesures fiscales défavorables à la biodiversité et proposera de nouveaux outils permettant d'opérer un basculement progressif vers une fiscalité mieux adaptée aux nouveaux enjeux environnementaux.

**Suivi et mise en œuvre.** — L'audit des mesures fiscales défavorables à la biodiversité a été réalisé, dans le cadre d'un groupe de travail interministériel qui s'est réuni entre septembre 2009 et juillet 2010. Le rapport de ce groupe de travail a ensuite été transmis au Gouvernement.

Le Gouvernement a refusé de communiquer ce document à vos rapporteurs, considérant que la transmission au Parlement ne pourrait intervenir qu'après validation du rapport dans un cadre interministériel.

## **B.— LA DISPONIBILITÉ ET LA PÉRENNITÉ DE LA RESSOURCE EN EAU (ART. 27 À 30)**

Le chapitre II du titre II de la loi de programmation, intitulé « Retrouver une bonne qualité écologique de l'eau et assurer son caractère renouvelable dans le milieu et abordable pour le citoyen » comprend quatre articles.

• **Article 27. Principales dispositions.** — Dans le domaine de l'eau, le premier objectif est d'atteindre ou de conserver d'ici à 2015 le « bon état écologique » ou le « bon potentiel » — au sens de l'article 2 de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau — de l'ensemble des masses d'eau, tant continentales que marines. L'État se fixe pour objectif de ne pas recourir aux reports de délais, autorisés par cette directive, pour plus d'un tiers des masses d'eau.

Pour la réalisation de cet objectif, l'article 27 de la loi de programmation prévoit d'interdire l'utilisation des phosphates dans tous les produits lessiviels à compter de 2012. En outre, d'ici à la même date, des plans d'action seront mis en œuvre en association étroite avec les agences de l'eau pour assurer la protection des cinq cents captages les plus menacés par les pollutions diffuses, notamment les nitrates et produits phytosanitaires. Les agences de l'eau développeront un programme spécifique sur les aires d'alimentation de captage et adapteront leurs ressources ainsi que leurs concours financiers à cet effet. Sur les périmètres de captage d'eau potable, la priorité sera donnée aux surfaces d'agriculture biologique et d'agriculture faiblement utilisatrice d'intrants afin de préserver la ressource en eau et de réduire ses coûts d'épuration.

Les travaux à réaliser dans les stations d'épuration restant à mettre aux normes conformément à la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires seront achevés dans les meilleurs délais techniquement réalisables et, en aucun cas, au-delà de trois ans, afin d'atteindre un taux de conformité de 98 % d'ici à l'année 2010 et de 100 % d'ici à l'année 2011. Le parc de stations d'épuration sera modernisé afin d'assurer la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 212-1 du code de l'environnement. Une action spécifique sera lancée pour généraliser la détection de fuites dans les réseaux et programmer les travaux nécessaires lorsque les pertes d'eau présentent un caractère excessif par rapport au type de réseau et à la situation de la ressource en eau utilisée à un coût raisonnable, sans aboutir à un prix de l'eau excessif.

L'instruction des demandes de permis de construire devra prendre en compte les modalités d'assainissement des eaux usées. A cet effet, le service public d'assainissement non collectif pourra être sollicité.

La récupération et la réutilisation des eaux pluviales et des eaux usées seront développées dans le respect des contraintes sanitaires en tenant compte de la nécessité de satisfaire les besoins prioritaires de la population en cas de crise.

Le second objectif dans ce domaine est de garantir l'approvisionnement durable en eau de bonne qualité propre à satisfaire les besoins essentiels des citoyens. A ce titre, l'État s'engage à promouvoir des actions visant à limiter les prélèvements et les consommations d'eau comme, par exemple, la diffusion des connaissances scientifiques et des techniques assurant une meilleure maîtrise des consommations finales d'eau pour l'ensemble des usages domestiques, agricoles, industriels et de production énergétique.

**Suivi et mise en œuvre.** — On consacra ici quelques développements succincts à l'interdiction des phosphates dans tous les produits lessiviels, à la mise en place des plans de protection des cinq cents captages les plus menacés et à la mise aux normes des stations d'épuration.

***Interdiction des phosphates dans tous les produits lessiviels à compter de 2012.*** — L'interdiction d'utilisation des phosphates dans l'ensemble des produits lessiviels d'ici à la fin 2012 nécessite de modifier l'article R. 211-64 du code de l'environnement, qui prévoit déjà l'interdiction des phosphates dans les détergents textiles et ménagers (depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007).

Le projet de décret a été présenté aux différentes instances de consultation. La notification à la Commission européenne, étape préalable indispensable avant l'examen du texte par le Conseil d'État, est prévue en février 2011. L'interdiction des phosphates dans tous les produits lessiviels devrait donc bien pouvoir intervenir à compter de 2012.

***Plans de protection des cinq cents captages les plus menacés par les pollutions diffuses.*** — Si la qualité des eaux distribuées en France s'améliore globalement (performance du traitement, interconnexion de réseaux, nouvelles sources d'approvisionnement, abandon des ressources les plus polluées), la ressource en eau superficielle et souterraine continue de se dégrader du fait des pollutions diffuses d'origine agricole (nitrates et pesticides).

L'outil privilégié pour la mise en œuvre des dispositions de la loi de programmation est le dispositif réglementaire relatif à certaines « zones soumises à contraintes environnementales » (ZSCE), en partie issu de l'article 21 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 (art. L. 211-3 du code de l'environnement). Il donne en effet la possibilité aux préfets de délimiter des zones de protection des aires d'alimentation de captages et d'y définir des programmes d'action pouvant être rendus d'application obligatoire dans un délai de un à trois ans si leur mise en œuvre est jugée insuffisante.

Les ministères en charge de l'écologie, de la santé et de l'agriculture ont donc publié en juillet 2009, quelques semaines avant l'adoption de la loi de

programmation, une liste de 507 captages parmi les plus menacés par les pollutions diffuses (nitrates, produits phytosanitaires) et correspondant à 844 ouvrages de prélèvement. L'année 2010 a été consacrée à la délimitation des aires d'alimentation de ces captages sur la base d'un diagnostic territorial des pressions agricoles, d'une part, et au lancement des premiers programmes d'action, d'autre part – avec un objectif de mise en place de mesures agro-environnementales sur toutes ces aires d'ici à mai 2012.

*Mise aux normes des stations d'épuration.* — (Section à compléter).

\*

● **Article 28. Principales dispositions.** — Après concertation avec les organisations représentatives des acteurs concernés, l'État arrêtera des objectifs en termes de réduction de la présence, dans les milieux aquatiques, des substances dangereuses prioritaires identifiées par la réglementation européenne et de leurs émissions chroniques et accidentelles. Les agences de l'eau et les offices de l'eau fourniront leur appui aux actions de réduction et à l'effort de recherche-développement nécessaires.

**Suivi et mise en œuvre.** — L'engagement avait été pris, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, de réduire l'utilisation des pesticides de moitié en dix ans (d'ici à 2018) – sous réserve que des techniques alternatives existent – et de retirer du marché les préparations contenant les 53 substances actives les plus préoccupantes à condition que des produits substituables existent - dont trente avant la fin de l'année 2008 et dix d'ici à 2010 (et réduire de 50 % d'ici à la fin de 2012 l'usage des produits pour lesquels il n'existe pas de substitut).

Le plan d'actions dénommé « Ecophyto 2018 » a été présenté par le ministre de chargé de l'agriculture plusieurs mois avant l'adoption de la loi de programmation (10 septembre 2008). Ce plan poursuit plusieurs objectifs :

– Acquérir de nouvelles données sur les pratiques d'utilisation des pesticides ;

– Accompagner et aider les agriculteurs pour l'adoption de pratiques moins consommatrices de pesticides, notamment via un réseau de trois mille fermes pilotes (dit « réseau national d'expérimentation-démonstration ») ;

– Innover en matière de systèmes de cultures et d'itinéraires techniques économes en pesticides, grâce à un effort de recherche soutenu ;

– Former à la réduction de l'utilisation des pesticides et à leur emploi dans les conditions de sécurité requises ;

– Renforcer le réseau de surveillance des bio-agresseurs et des effets non intentionnels de l'utilisation des pesticides ;

– Réduire l’usage des produits phytosanitaires en zone non agricole et garantir un usage dans le respect des règles de sécurité.

Le ministère chargé de l’agriculture assure le pilotage d’ensemble du plan « Ecophyto 2018 », le ministère chargé de l’écologie étant pour sa part responsable de la section de ce plan consacrée aux zones non agricoles ainsi que des actions relatives à préservation et la restauration de la qualité de l’eau. Celui-ci a donc lancé l’année dernière plusieurs actions de mobilisation et de sensibilisation des acteurs en zone non agricole, comme la signature d’un accord-cadre relatif à l’usage des pesticides par les jardiniers amateurs (2 avril 2010), le lancement d’une campagne de communication nationale à destination de ces jardiniers amateurs (mai 2010)<sup>(1)</sup> et la signature d’accord-cadre relatif à l’usage professionnel des pesticides en zone non-agricole (3 septembre 2010).

Le ministère chargé de l’écologie s’est également investi, aux côtés du ministère chargé de l’agriculture, dans la mise au point d’outils pour l’élaboration des plans d’action sur les aires d’alimentation de captages : rédaction et diffusion d’un guide méthodologique (juin 2010), formation à destination des chargés d’études (depuis septembre 2010), lancement d’une étude visant à définir des outils pour la mise en place de programmes d’action agricole pour la protection des aires d’alimentation des captages en eau potable (au regard notamment du potentiel d’évolution des systèmes de cultures et des itinéraires techniques et de leur pression polluante sur le milieu aquatique).

\*

● **Article 29. Principales dispositions.** — Rappelant que la trame bleue permettra de préserver et de remettre en bon état les continuités écologiques des milieux « nécessaires à la réalisation de l’objectif d’atteindre ou de conserver, d’ici à 2015, le bon état écologique ou le bon potentiel pour les masses d’eau superficielles », l’article 29 de la loi de programmation dispose que l’aménagement des obstacles les plus problématiques pour la migration des poissons sera mis à l’étude.

Le développement des maîtrises d’ouvrage locales sera recherché, notamment en y associant les collectivités territoriales, afin de remettre en bon état et entretenir les zones humides et les réservoirs biologiques essentiels pour la biodiversité et le bon état écologique des masses d’eau superficielles. En particulier, la création des établissements publics territoriaux de bassin sera encouragée, ainsi que l’investissement des agences de l’eau et des offices de l’eau dans ces actions.

(1) On estime en effet que les jardiniers amateurs sont à l’origine des deux tiers de la consommation de produits phytosanitaires en zone non agricole.

**Suivi et mise en œuvre.** — On évoquera ici particulièrement la question de l'aménagement des obstacles problématiques pour la migration des poissons.

Soixante mille seuils et barrages sont recensés sur les cours d'eau métropolitains, dont seuls deux mille environ sont aujourd'hui en service pour la production hydroélectrique (dont quatre cents concessions constituées des plus gros barrages). En d'autres termes, les obstacles problématiques sont principalement constitués des dizaines de milliers d'ouvrages anciens (moulins, alimentations d'étang, etc.), abandonnés depuis des siècles mais dont les impacts cumulés perdurent. La restauration de la continuité passe donc soit par un aménagement adéquat (ou une gestion particulière) des ouvrages, permettant l'atténuation de l'obstacle tout en maintenant l'ouvrage et son usage, soit l'élimination de l'ouvrage considéré, s'il apparaît abandonné.

Présenté quelques mois après l'adoption de la loi de programmation par la secrétaire d'État à l'écologie (13 novembre 2009), le plan national de restauration de la continuité écologique des cours d'eau repose sur cinq piliers :

- a) l'amélioration de la connaissance : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) a été invité à dresser un inventaire exhaustif des obstacles existants, incluant leur impact sur la continuité écologique ;
- b) la définition de priorités d'actions par bassin ;
- c) l'octroi d'aides par les agences de l'eau, avec un objectif national de 1 200 ouvrages aménagés d'ici à 2012 ;
- d) une mise en œuvre étendue de la police de l'eau et la recherche d'une prise en charge de la gestion globale du cours d'eau par une maîtrise d'ouvrage publique locale ;
- e) l'évaluation des bénéfices environnementaux des aménagements et travaux réalisés.

Ce plan a fait l'objet d'une circulaire adressée le 25 janvier 2010 aux préfets et aux directeurs des agences de l'eau et de l'Onema, qui fixe les éléments de cadrage de sa mise en œuvre. Le 23 juin 2010, le ministre chargé de l'écologie a signé, avec la quasi-totalité des parties prenantes, une convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques.

Il apparaît néanmoins que peu d'actions ont été effectivement lancées au nom du plan de restauration. Son insuccès relatif s'explique par un faisceau de raisons : complexité du statut juridico-administratif des ouvrages anciens et abandonnés, difficultés liées à la maîtrise d'ouvrage, fort attachement culturel au caractère patrimonial de ces ouvrages ou encore manque de connaissance et d'appréhension des enjeux liés à la continuité écologique des cours d'eau.

En 2011, il est prévu d'opérer une déclinaison à la fois territoriale et pluri-annuelle du plan de restauration, assortie d'un suivi spécifique des ouvrages considérés prioritaires. Le classement des cours d'eau au titre de l'article L.214-17 du code de l'environnement sera révisé, à partir des propositions établies par les départements à la fin de l'année 2010. Les chantiers engagés seront poursuivis, au titre notamment du démantèlement des ouvrages prioritaires <sup>(1)</sup>.

\*

● **Article 30. Principales dispositions.** — L'article 30 de la loi de programmation prévoit que la surveillance des milieux aquatiques sera renforcée afin de répondre à plusieurs obligations en matière d'information environnementale et d'accès à cette information <sup>(2)</sup>, en premier lieu, et de préparer dès 2012 les programmes de mesures pour la période 2016-2021 en application des objectifs de la directive-cadre sur l'eau, en second lieu. Elle permettra de mieux évaluer les impacts des pollutions historiques (en particulier, dans les sédiments), des pollutions émergentes et des modifications de l'hydromorphologie des masses d'eau. A cet effet, une aide budgétaire supplémentaire de 10 millions € par an pourra être allouée par l'État.

Les résultats des réseaux de surveillance des milieux aquatiques seront mis à disposition des partenaires concernés et du public dans un délai d'un an après la réalisation de la campagne de mesure.

**Suivi et mise en œuvre.** — Le non-respect des directives européennes entraîne un risque de sanctions financières lourdes pour les États et la France a récemment fait l'objet de procédures pré-contentieuses ou contentieuses concernant les directives eaux résiduaires urbaines, eaux brutes potabilisables, nitrates, etc. Les contrôles constituant des mesures de base pour la mise en œuvre de ces directives, la Commission européenne demande régulièrement à notre pays de lui en rendre compte. La Cour des comptes a par ailleurs souligné, dans le cadre d'un référé adressé au Premier ministre au cours de l'été 2009, l'insuffisance des sanctions prises à l'encontre des auteurs de pollution du fait du faible nombre de procès-verbaux dressés par les services de l'État et des suites insuffisantes données par les parquets.

La consolidation de la pratique des contrôles apparaît donc impérative et une circulaire a été élaborée, détaillant les objectifs assignés aux services chargés des polices de l'eau et de la nature. Le document demande aux préfets de région de mettre en place un pilotage régional de la politique de contrôle et de se rapprocher des procureurs généraux afin d'être en mesure de rendre régulièrement compte des

(1) Les cinq ouvrages situés dans le lit mineur du cours d'eau, créant des ruptures de continuité écologique et devant être démantelés par priorité sont Vézins et La Roche-qui-Boit (sur la Sélune), La Condamine (sur l'Ubaye), Trente-Pas (sur la Bléone) et Caubous (sur la Garonne).

(2) Ces obligations résultent notamment de la convention d'Aarhus signée par la France en 1998.

contrôles réalisés et des suites données. Elle demande également aux préfets de département de veiller à ce que l'intervention des services s'inscrive dans le cadre d'un plan de contrôle inter-services, traduisant une politique fondée sur :

- l'identification des enjeux prioritaires au regard des objectifs de préservation des ressources naturelles, tels que définis par les directives de l'Union européenne ;

- l'orientation des contrôles vers les territoires et activités concernés par ces enjeux ;

- l'identification des points de contrôle les plus pertinents au regard des pressions qu'exercent les installations ou activités sur la ressource ou le milieu ;

- la sélection des installations ou activités à contrôler sur la base d'une analyse de risques ;

- la coordination des suites administratives et judiciaires données, afin de faire cesser toute situation de non-conformité par la voie la plus efficace ;

- le développement de la traçabilité des contrôles afin de pouvoir rendre compte de leur mise en œuvre et de leur adéquation avec les objectifs fixés par les directives ;

- le développement d'une meilleure communication en amont de l'élaboration des plans de contrôle inter-services, pour en faire partager les enjeux, et en aval de ceux-ci, pour en faire connaître le bilan. Il est demandé de mettre l'accent sur le taux de contrôles conformes, le taux de sanctions après contrôles non conformes et le taux de retour à une situation conforme après contrôle.

La circulaire explicite ensuite les objectifs de contrôle par domaines d'activité et types d'installations ou de milieux. Figurent ainsi parmi les priorités nationales : la lutte contre les pollutions aquatiques, particulièrement en amont des captages d'eau potable ; la maîtrise des prélèvements d'eau dans les rivières et les nappes ; la vérification de la conformité des stations d'épuration ; le contrôle de la fertilisation agricole et de l'emploi des pesticides.

### **C.— UNE AGRICULTURE DIVERSIFIÉE ET DURABLE (ART. 31 À 34)**

Le chapitre III du titre II, intitulé « Une agriculture et une sylviculture diversifiées et de qualité, productives et durables » comprend quatre articles.

- **Article 31. Principales dispositions.** — Les trois premiers alinéas de cet article rappellent le cadre général dans lequel une politique agricole durable est appelée à s'inscrire. Si la vocation première et prioritaire de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population, les processus intensifs de

production « *font peser des risques parfois trop forts sur les milieux [naturels], menaçant aussi le caractère durable de l'agriculture elle-même.* » Au-delà des importantes évolutions des pratiques agricoles mises en œuvre depuis une dizaine d'années, « *un mouvement de transformation s'impose à l'agriculture pour concilier les impératifs de production quantitative et qualitative, de sécurité sanitaire, d'efficacité économique, de robustesse au changement climatique et de réalisme écologique : il s'agit de produire suffisamment, en utilisant les fonctionnements du sol et des systèmes vivants et, leur garantissant ainsi une pérennité, de sécuriser simultanément les productions et les écosystèmes.* »

Dans cette perspective, les objectifs à atteindre sont les suivants :

- a) Parvenir à une production agricole biologique suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante des consommateurs et aux objectifs de développement du recours aux produits biologiques dans la restauration collective publique ou à des produits saisonniers à faible impact environnemental (eu égard à leurs conditions de production et de distribution). Pour satisfaire cette attente, l'État favorisera la production et la structuration de cette filière afin que la surface agricole utile en agriculture biologique atteigne 6 % en 2012 et 20 % en 2020. A cette fin, le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique sera doublé dès l'année 2009 afin de favoriser la conversion des exploitations agricoles vers l'agriculture biologique ;
- b) Développer une démarche de certification environnementale des exploitations agricoles afin que 50 % de ces exploitations puissent y être largement engagées en 2012. Des prescriptions environnementales pourront être volontairement intégrées dans les produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine. Une incitation pour les jeunes exploitants s'installant en agriculture biologique ou en haute valeur environnementale sera étudiée ;
- c) Généraliser des pratiques agricoles durables et productives. L'objectif est, d'une part, de retirer du marché, en tenant compte des substances actives autorisées au niveau européen, les produits phytopharmaceutiques contenant les quarante substances les plus préoccupantes en fonction de leur substituabilité et de leur dangerosité pour l'homme — soit trente au plus tard en 2009 et dix d'ici à la fin de 2010 — et, d'autre part, de diminuer de 50 % d'ici à 2012 ceux contenant des substances préoccupantes pour lesquels il n'existe pas de produits ou de pratiques de substitution techniquement et économiquement viables. De manière générale, l'objectif est de réduire de moitié les usages des produits phytopharmaceutiques et des biocides en dix ans en accélérant la diffusion de méthodes alternatives et en facilitant les procédures d'autorisation de mise sur le marché des préparations naturelles peu préoccupantes. Un programme pluriannuel de recherche appliquée et de formation sur l'ensemble de l'agriculture sera lancé au plus tard en 2009, ainsi qu'un état des lieux de la santé des agriculteurs et des salariés agricoles et un programme de surveillance épidémiologique. Une politique nationale visera la

réhabilitation des sols agricoles et le développement de la biodiversité domestique, cultivée et naturelle dans les exploitations ;

- d) Réduire la dépendance des systèmes de production animale aux matières premières importées entrant dans la composition des produits d'alimentation animale, notamment en relançant la production des cultures de protéagineux et autres légumineuses ;
- e) Favoriser le maintien et la restauration des prairies et des herbages afin que les producteurs des filières bovines, ovines, équinées et caprines puissent nourrir leurs cheptels majoritairement à l'herbe et aux graminées issues des pâturages ;
- f) Accroître la maîtrise énergétique des exploitations afin d'atteindre un taux de 30 % d'exploitations agricoles à faible dépendance énergétique d'ici à 2013. A cet effet, l'État mettra en place un crédit d'impôt pour la réalisation d'un diagnostic énergétique de l'exploitation agricole ;
- g) Interdire l'épandage aérien de produits phytopharmaceutiques, sauf dérogations.

L'article 31 dresse également la liste des objectifs assignés à la politique génétique des semences et des races domestiques. Il appartiendra notamment à cette politique de rénover le dispositif d'évaluation des variétés et d'en étendre les critères aux nouveaux enjeux du développement durable (réduction progressive des intrants de synthèse, maintien de la biodiversité domestique, etc.) d'ici à la fin de 2009, de définir un protocole permettant d'évaluer les variétés en conditions d'agriculture biologique d'ici à la fin 2010 et d'adapter le catalogue des semences aux variétés locales anciennes et aux variétés menacées d'érosion génétique, afin notamment d'en faciliter l'utilisation par les professionnels agricoles (d'ici à la fin de 2009).

L'État est invité à agir en mobilisant des instruments diversifiés, dont l'article 31 de la loi de programmation donne la liste : encadrement des professions de distributeur et d'applicateur de produits phytopharmaceutiques, à travers de nouvelles exigences en matière de formation, d'identification ou de séparation des activités de vente et de conseil, dans le cadre d'un référentiel vérifiable d'enregistrement et de traçabilité des produits ; renforcement des crédits d'impôt et des aides budgétaires pour aider les agriculteurs à développer l'agriculture biologique ; instructions données aux services de l'État en matière de restauration collective ; promotion d'une organisation des acteurs agricoles et non agricoles pour mettre en œuvre des pratiques agricoles avancées sur l'ensemble d'un territoire ; réorientation des programmes de recherche et de l'appareil de formation agricole pour répondre d'ici à 2012 aux besoins de connaissance (microbiologie des sols) et au développement des pratiques économes en intrants (programme de recherche renforcé sur les variétés et itinéraires améliorant

la résistance aux insectes et aux maladies)<sup>(1)</sup> ; valorisation des effluents organiques d'élevage ; implantation progressive, pour améliorer la qualité de l'eau et préserver la biodiversité, de bandes enherbées et zones végétalisées tampons d'au moins cinq mètres de large le long des cours d'eau et plans d'eau.

La France demandera par ailleurs que l'Organisation mondiale du commerce prenne en compte des exigences environnementales afin d'éviter les distorsions de concurrence entre productions nationale et importée en matière agricole.

**Suivi et mise en œuvre.** — On présentera ici quelques observations sur la politique de structuration de la filière agricole biologique et les dispositifs fiscaux destinés à la soutenir, sur le développement de la certification environnementale des exploitations, sur le retrait du marché des certains produits phytopharmaceutiques et sur la rénovation du dispositif d'évaluation des variétés.

**Politique de structuration de la filière agricole biologique et extension des surfaces cultivées.** — Le nombre des exploitations s'engageant dans une démarche de production biologique, ainsi que les surfaces couvertes, connaissent une croissance soutenue depuis plusieurs années. Il n'apparaît pas que le Grenelle de l'environnement et ses suites aient significativement pesé sur le rythme de cette croissance.

Selon les informations transmises à vos rapporteurs par le ministère chargé de l'écologie, 3 769 nouvelles exploitations se sont engagées dans cette filière en 2009, soit plus de trois cents en moyenne par mois : à la fin de cette année, on comptait 16 446 exploitations agricoles biologiques (+ 23,7 % par rapport à 2008) et 677 513 hectares de terre cultivés en biologique (+ 16 %) <sup>(2)</sup>. Au 31 juillet 2010 (dernières données disponibles), le nombre de producteurs biologiques atteignait 19 060 (+ 30 % par rapport à juillet 2009). Le graphique ci-dessous retrace le mouvement de progression spectaculaire attesté depuis 1995.

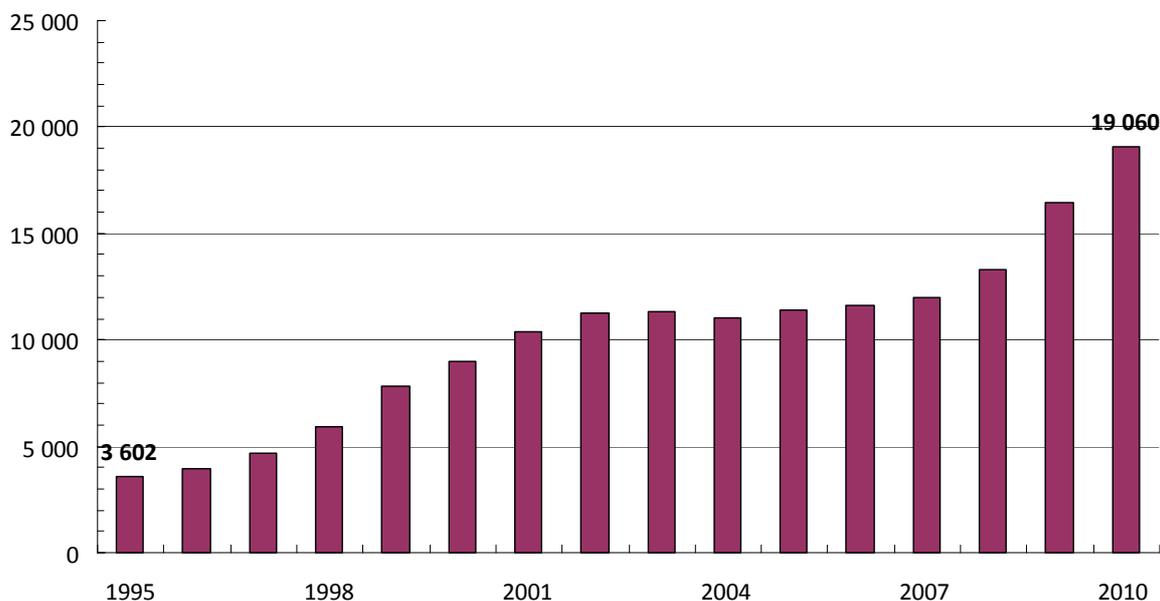
(1) L'objectif est précisément qu'au moins 20 % des agriculteurs aient bénéficié de cette formation en 2012.

(2) Les surfaces cultivées dans le respect du cahier des charges de l'agriculture biologique, qualifiées de « surfaces en mode de production biologique », regroupent deux types de surface différents :

– les surfaces dites « certifiées bio », qui comprennent les parcelles dont la période de conversion est terminée. Les productions issues de ces parcelles peuvent donc être commercialisées avec la mention « agriculture biologique ». En 2009, ces surfaces représentaient 525 638 hectares (+ 4,7 % par rapport à 2008) ;

– les surfaces en conversion, avec une durée de conversion comprise entre deux ans pour les cultures annuelles et trois ans pour les cultures pérennes. Ces surfaces en conversion représentaient 151 875 hectares en 2009 (+ 86,2 % par rapport à 2008).

### Nombre d'exploitations en mode de production biologique



A la fin de 2009, la part des exploitations « bio » était ainsi estimée à 3,1 % des exploitations françaises et celle des surfaces biologiques à 2,5 % de la surface agricole utilisée (SAU) en France métropolitaine. En données estimées pour 2010, on obtiendrait entre 875 000 et 920 000 ha de surfaces biologiques, soit près de 3 % de la surface agricole utilisée en fin d'année dernière. Il est donc extrêmement douteux que l'objectif de 6 % puisse être atteint en 2012, même en poursuivant l'évolution tendancielle constatée au cours des dernières années et alors que l'environnement fiscal est progressivement devenu moins favorable <sup>(1)</sup>.

**Soutien fiscal à l'agriculture biologique.** — A la suite du Grenelle de l'environnement et près de neuf mois avant l'adoption de la loi de programmation, l'article 121 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 avait doublé le crédit d'impôt à l'agriculture biologique prévu à l'article 244 *quater* L du code général des impôts <sup>(2)</sup>. Ce doublement du crédit a été effectif

(1) Selon les services du ministère chargé de l'écologie, le nombre de producteurs biologiques devrait bien avoisiner 6 % du total des exploitations en 2012. En revanche, la surface ainsi cultivée ne devrait pas excéder 4 % de la surface agricole utile, du fait de la petite dimension des exploitations biologiques françaises. Certains secteurs dépasseront cependant ce ratio de 6 %, comme celui du vin, qui connaît une très forte hausse de l'offre, et celui des fruits et légumes, qui se situe d'ores et déjà au-delà de cet objectif.

(2) L'article 75 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole avait institué un crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique, bénéficiant aux entreprises agricoles dont au moins 40 % des recettes annuelles proviennent d'activités mentionnées à l'article 63 du code général des impôts et qui ont fait l'objet d'une certification en agriculture biologique. Le montant du crédit d'impôt s'élevait à l'origine à 1 200 €, majorés de 200 € par hectare exploité selon le mode de production dans la limite de 800 €. La loi de finances pour 2009 porte ces montants respectivement à 2 400 €, 400 € et 1 600 €.

au titre des revenus perçus en 2009<sup>(1)</sup>. Selon le rapporteur général de la commission des finances, ce crédit d'impôt a représenté en 2010 un coût de 33 millions € pour les finances publiques, pour 8 400 exploitations bénéficiaires environ<sup>(2)</sup>.

Dans le cadre d'une politique de « rationalisation de la dépense fiscale », cet avantage a néanmoins été revu très sensiblement à la baisse (article 132 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011) : le montant du crédit d'impôt est ramené de 2 400 € à 2 000 € et la majoration de 400 € par hectare exploité selon le mode de production biologique est supprimée ; les entreprises qui bénéficient d'une aide à la conversion à l'agriculture biologique ou d'une aide au maintien de l'agriculture biologique ou d'une mesure de soutien pour production biologique en application des règlements communautaires ne pourront désormais bénéficier du crédit d'impôt que dans la limite d'un montant total des aides de 4 000 € ; le bénéfice du crédit d'impôt est désormais subordonné au respect du règlement (CE) n° 1535/2007 du 20 décembre 2007 concernant l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de la production de produits agricoles. Pour justifier ces conditions moins favorables, le Gouvernement fait valoir que le coût de la dépense fiscale devrait être ainsi ramené à 17 millions € en 2011<sup>(3)</sup>. Il souligne également que des moyens nouveaux ont été dégagés au travers des crédits de la politique agricole commune (PAC), qui ont vocation à se substituer au crédit d'impôt<sup>(4)</sup>.

**Développement de la certification environnementale des exploitations agricoles.** — La certification environnementale des exploitations vise à répondre au besoin exprimé au cours des travaux du Grenelle de l'environnement d'identifier adéquatement les exploitations engagées dans des démarches respectueuses de cet environnement. Une telle identification apparaît en effet comme un préalable indispensable à la reconnaissance et à la valorisation de ces

(1) Par ailleurs, l'article 113 de la même loi complétait le code général des impôts par un article 1395 G, ouvrant la possibilité aux conseils municipaux et aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pendant une durée de cinq ans, les propriétés non bâties exploitées selon le mode de production biologique prévu au règlement (CE) n° 834/2007 du 28 juin 2007, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques..

(2) Cf. G. Carrez, Rapport (n° 2857) au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824), tome III : examen de la seconde partie du projet de loi de finances : moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, *Assemblée nationale*, 14 octobre 2010, p. 297.

(3) Cf. G. Carrez, *Rapport (n° 2857) sur le projet de loi de finances pour 2011...*, op. cit., p. 298.

(4) Lors de son audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le ministre chargé de l'agriculture Bruno Le Maire a ainsi déclaré que « s'agissant de l'agriculture biologique, nous enregistrons quinze nouvelles installations par jour (...). Contrairement aux contrevérités alléguées par des ouvrages soi-disant bien informés, nous avons maintenu le niveau des aides à l'agriculture biologique en 2011. Peut-être avons-nous eu tort d'autoriser le cumul de l'aide nationale sous forme de crédit d'impôt et de l'aide européenne sous forme d'aide *de minimis* – il fallait auparavant faire un choix entre les deux – mais, de la sorte, le niveau d'aide a été rigoureusement maintenu. » (8 mars 2011).

démarches par les partenaires qui souhaitent les accompagner (pouvoirs publics, transformateurs, distributeurs et consommateurs).

Le dispositif proposé par le comité opérationnel du Grenelle le 15 juin 2009, concomitamment avec l'adoption de la loi, opère selon une logique de certification de l'ensemble de l'exploitation par niveaux progressifs :

– le niveau I correspond au respect des exigences environnementales retenues dans le cadre de la « conditionnalité » des aides européennes (bonnes conditions agricoles et environnementales, santé des animaux et des végétaux, protection animale). L'exploitant devra réaliser par auto-diagnostic un bilan initial, qui sera vérifié par un organisme de conseil habilité ;

– le niveau II s'appuie sur des obligations de moyens, au regard d'un référentiel comportant seize exigences principales réparties en quatre thématiques : biodiversité, stratégie phytosanitaire, optimisation de la gestion de la fertilisation et gestion de la ressource en eau. La certification est gérée de manière individuelle ou dans un cadre collectif mais, dans tous les cas de figure, l'attestation de conformité de l'exploitation vis-à-vis du référentiel est établie par un organisme tiers indépendant<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, les démarches déjà existantes et comportant des exigences permettant de respecter ledit référentiel de certification seraient susceptibles d'être reconnues au titre du niveau II.

– le niveau III correspond au niveau d'exigence le plus élevé, celui d'une « haute valeur environnementale » : fondé sur une obligation de résultats, il repose sur une série d'indicateurs quantitatifs couvrant plusieurs domaines (biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation et gestion de la ressource en eau). Les valeurs atteintes sont alors comparées à des seuils de référence absolus et non relatifs.

Une expérimentation d'ensemble a été réalisée dans 119 exploitations réparties dans cinq départements – Ille-et-Vilaine, Oise, Meuse, Rhône et Tarn – choisis pour illustrer la variété des productions et des types d'exploitation. Elle a eu pour objet de vérifier, sur le terrain et dans des contextes différents, la pertinence du référentiel, la manière dont ses exigences s'intègrent dans le fonctionnement de l'exploitation ainsi que leur compatibilité avec les autres démarches existantes. Elle a aussi aidé à préciser les modalités de mise en œuvre de la certification de troisième niveau en vérifiant la pertinence, les modalités et le temps de calcul des indicateurs retenus.

(1) Lorsque le producteur s'engage individuellement, l'audit de surveillance est effectué par un organisme accrédité : la certification est alors accordée à l'agriculteur au vu de la conformité de son exploitation vis à vis du référentiel « certification environnementale ». Dans l'hypothèse d'une certification gérée dans un cadre collectif, deux niveaux de surveillance sont imposés : un niveau de surveillance interne, réalisé par la structure intermédiaire qui effectue des contrôles auprès de ses producteurs ; un niveau de surveillance externe, réalisé par un organisme accrédité qui contrôle le système de surveillance interne mis en place par le groupement de producteurs et qui réalise, par échantillonnage, des contrôles auprès des agriculteurs.

Le socle législatif de l'ensemble du dispositif a été dressé par l'article 109 de la loi du 12 juillet 2010. Alors que l'article L. 611-6 du code rural et de la pêche maritime était auparavant consacré à l'agriculture raisonnée, sa nouvelle rédaction prévoit la possibilité de principe, pour les exploitations agricoles aux pratiques écoresponsables, d'être certifiées en tant que telles. Le texte, formulé en des termes très généraux, renvoie à un décret le soin de préciser les « modalités de certification des exploitations ainsi que, le cas échéant, le niveau correspondant à une haute valeur environnementale, les modalités de contrôle applicables, les conditions d'agrément des organismes chargés de la mise en œuvre, les mentions correspondantes et leurs conditions d'utilisation ». En cours d'élaboration, ce décret devrait être publié avant la fin du premier semestre 2011, date à laquelle la phase de mise en place de la certification des exploitations devrait s'achever.

L'objectif de 50 % des exploitations en cours de certification en 2012 apparaît donc, dans les faits, hors de portée.

***Retrait du marché des produits phytopharmaceutiques contenant les substances les plus préoccupantes.*** – Un ensemble de trente substances actives préoccupantes, entrant dans la composition de plus de mille cinq cents préparations commerciales de produits phytosanitaires, a été retiré du marché à la fin de 2008. Une seconde liste de substances devant être retirées, comprenant neuf substances actives, a été publiée au *Journal officiel* du 30 décembre 2010 (NOR : AGRG1033278V).

Dans les deux cas, il s'agit essentiellement de substances en fin de vie ou peu utilisées et pour lesquelles des solutions de substitution existent. Les services du ministère chargé de l'écologie considèrent que l'impact de ces retraits sur l'emploi des produits phytosanitaires est modeste, dans la mesure où les substances actives considérées sont, pour la plupart, soit retirées au plan européen soit peu utilisées (car techniquement dépassées).

Treize autres substances préoccupantes doivent encore être identifiées, dont l'utilisation doit être diminuée de moitié d'ici l'année 2012. Une réflexion est donc engagée à cette fin depuis le début de cette année, au plan interministériel et en lien avec les organisations professionnelles concernées.

***Rénovation du dispositif d'évaluation des variétés, protocole d'évaluation en conditions d'agriculture biologique et adaptation du catalogue des semences aux variétés anciennes.*** – Ces différents domaines ont donné lieu, au cours des années 2009 et 2010, à des travaux d'expertise et de propositions au sein de deux instances.

Le comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées (CTPS) s'est penché sur l'évolution des tests préalables à l'inscription de variétés au catalogue officiel, afin de passer de tests mesurant la « valeur agronomique et technologique » (VAT) – indicateur privilégiant la notion de productivité – à des tests appréciant la VATE (c'est-à-dire la « valeur agronomique, technologique et

environnementale »). Le comité étant structuré en différentes sections traitant chacune d'une famille de produits, celles-ci ont été sollicitées afin d'établir une analyse stratégique propre à faire évoluer la notion de VAT. Le comité plénier du CTPS a validé la synthèse des travaux de ses sections. Quatre axes principaux émergent de ces travaux, appelés à être mis en oeuvre à compter de 2011 :

– mieux caractériser les lieux de réalisation des essais variétaux préalables à l'inscription au catalogue des variétés, afin de mieux prendre en compte les interactions du génotype de la variété avec son environnement de mise en culture ;

– faire évoluer les essais afin de prendre en compte des protocoles techniques à bas niveaux d'intrants ;

– mieux caractériser les variétés testées, en particulier au regard de leur valeur environnementale (résistance aux maladies et ravageurs, résistance au stress hydrique, etc.) ;

– mieux valoriser l'information disponible à la suite de ces tests, variété par variété, en la mettant à disposition des utilisateurs.

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs, les règlements techniques opérant la traduction opérationnelle de ces orientations restent à encore établir.

Parallèlement, le groupe de travail « Semences et agriculture durable » – ouvert aux représentants de segments peu présents au CTPS (agriculture biologique, semences paysannes, conservateurs de variétés anciennes) et au secteur associatif (FNE) – a présenté les éléments d'un plan d'action sur ce thème. Ce plan examine la question de la VATE, tout en couvrant un champ de réflexions plus large. En particulier, il évoque :

– la mise en place de dispositions relatives aux variétés anciennes et ne faisant plus l'objet d'une protection (conditions de réinscription, recherche de mainteneur de la variété) ;

– la définition de dispositions particulières pour l'identification de variétés adaptées à l'agriculture biologique ;

– la prise en compte à l'inscription, par des dispositions particulières, des variétés au capital génétique plus hétérogène que des variétés standards (dites « variétés-population ») ;

– la modification de la composition du CTPS, afin d'y inclure des représentants des consommateurs, des associations environnementales et de l'agriculture biologique.

Plusieurs points de ce plan, validé par le comité plénier du CTPS, ne constituent à ce stade que des orientations qui restent à concrétiser, en particulier

dans les protocoles techniques encadrant les tests de sélection des variétés. Du fait du temps nécessaire aux consultations et expertises nécessaires, les objectifs assignés par la loi n'auront donc pas pu être atteints aux échéances souhaitées (2009 et 2010).

Par ailleurs, l'inscription des variétés anciennes au catalogue est soumise au cadre dressé par les directives de l'Union européenne et encadrant le secteur des semences. Une première évolution des textes communautaires, intervenue en 2008, a permis l'inscription de variétés dites « de conservation et menacées d'érosion génétique » et a assoupli, pour ces variétés, les exigences d'homogénéité.

\*

● **Article 32. Principales dispositions.** — L'article 32 prévoit qu'un plan d'urgence en faveur de la préservation des abeilles sera mis en place en 2009, s'appuyant notamment sur une évaluation toxicologique indépendante des effets de l'ensemble des substances chimiques sur ces insectes.

En outre, une interprofession de la filière apicole sera mise en place en vue de mieux structurer la profession apicole et d'appuyer la création d'un institut scientifique et technique de l'abeille.

**Suivi et mise en œuvre.** — Le plan d'urgence prévu en 2009 n'a pas été mis en place et les premières initiatives substantielles datent de l'année dernière.

C'est ainsi que les statuts de l'institut technique et scientifique de l'abeille et de la pollinisation ont été adoptés en mars 2010 <sup>(1)</sup> et qu'un arrêté a été publié le 13 avril suivant, visant à ce que soient renforcées les précautions demandées aux agriculteurs qui utilisent des semences enrobées avec des insecticides ou des fongicides.

Un rapport conjoint des inspections de l'administration du développement durable, des affaires sociales et de la santé publique vétérinaire sur le frelon asiatique, prédateur des abeilles, a été remis en septembre 2010 et un plan pour préserver les pollinisateurs sauvages devrait être adopté en 2011. <sup>(2)</sup>

\*

(1) De nombreuses informations sont disponibles sur le site de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation (URL : <http://www.cnda.asso.fr/>). Sa création fait suite aux recommandations de notre collègue Martial Saddier, auteur d'un rapport en octobre 2008 sur la surmortalité des abeilles à la demande du Premier ministre François Fillon (URL : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/10.10.08\\_RapportSaddier\\_cle5c9d62-1.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/10.10.08_RapportSaddier_cle5c9d62-1.pdf)).

(2) Ce rapport peut être téléchargé à l'adresse réticulaire [http://www.cgpc.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007183-01\\_rapport\\_cle249ad8.pdf](http://www.cgpc.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007183-01_rapport_cle249ad8.pdf).

● **Article 33. Principales dispositions.** — Cet article prévoit que la déclaration annuelle de ruches est rendue obligatoire dès la première ruche à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

**Suivi et mise en œuvre.** — Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

\*

● **Article 34. Principales dispositions.** — L'article 34 de la loi de programmation rappelle que la biodiversité forestière ordinaire et remarquable doit être préservée et valorisée, dans le cadre d'une gestion plus dynamique de la filière bois et dans une perspective de lutte contre le changement climatique. La production accrue de bois, en tant qu'écomatériau et source d'énergie renouvelable, doit s'inscrire dans des projets de développement locaux.

Pour atteindre ces objectifs, l'État prend une série d'engagements : intégrer la lutte contre le changement climatique dans la politique forestière et dans les modalités de gestion des peuplements forestiers ; promouvoir la certification et l'emploi de bois certifié — ou, à défaut, issu de forêts gérées de manière durable — dans les constructions publiques à compter de 2010 ; préciser les modalités de reconnaissance de la certification de la gestion durable des forêts, en s'appuyant sur les démarches européennes et internationales en ce domaine ; définir un programme visant à extraire des forêts des volumes de bois supplémentaires, les stocker et les valoriser dans des conditions compatibles avec une gestion durable des ressources sylvicoles ; adapter les normes de construction à l'usage du bois, notamment en augmentant très significativement le taux minimum d'incorporation de bois dans la construction et en soutenant la mise en place d'un label ; reconnaître et valoriser les services environnementaux rendus par la forêt ; défendre aux plans communautaire et international la forêt et la biodiversité comme un des piliers du cadre international de lutte contre le changement climatique, avec les mécanismes financiers correspondants (prise en compte de la réduction des émissions de gaz à effet de serre issues de la déforestation et de la dégradation forestière dans le marché international du carbone, en lien avec le système européen d'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre) ; promouvoir toutes les actions concourant à la résilience des forêts au réchauffement du climat ; renforcer les moyens de lutte contre les importations illégales de bois aux plans national et européen.

**Suivi et mise en œuvre.** — Du fait de leur caractère très général et peu contraignant, ces dispositions n'appellent pas de commentaire particulier.

#### D.— LA GESTION DE LA MER ET DU LITTORAL (ART. 35)

Le chapitre IV du titre II de la loi de programmation, intitulé « La gestion intégrée de la mer et du littoral » ne comprend qu'un seul article.

● **Article 35. Principales dispositions.** — L'article 35 de la loi indique « *qu'une vision stratégique globale, fondée sur une gestion intégrée et concertée de la mer et du littoral, sera élaborée en prenant en compte l'ensemble des activités humaines concernées, la préservation du milieu marin et la valorisation et la protection de la mer et de ses ressources dans une perspective de développement durable.* »

Cet engagement s'appuiera sur une nouvelle gouvernance et une planification stratégique prenant en compte les responsabilités des usagers vis-à-vis de la mer, l'intégration et l'évaluation des services rendus par les écosystèmes, ainsi que les dimensions socio-économiques et environnementales des activités humaines. Les principes et les orientations de cette planification seront définis à l'échelle nationale en s'appuyant sur une concertation institutionnelle. Les prescriptions et objectifs, déclinés à une échelle géographique et écosystémique adaptée, seront arrêtés en associant tous les acteurs concernés.

La France renforcera sa politique de gestion durable et concertée des ressources halieutiques en mettant en place une écolabellisation des produits de la pêche au plus tard en 2009. Parallèlement, la pêche de loisir sera mieux encadrée et la lutte contre la pêche illégale dans les eaux sous juridiction française renforcée.

Le régime des extractions en mer sera réformé avec une vision d'ensemble du milieu maritime. Les autorisations de prélèvements de maërl seront limitées en tonnage de manière à ne pouvoir satisfaire que des usages à faible exigence quantitative.

Les mesures appropriées seront décidées et mises en œuvre pour lutter contre les pratiques illégales et prévenir les pollutions maritimes — notamment les macro-déchets et les déchets flottants, les dégazages et les déballastages, ainsi que l'envahissement par des espèces exotiques dans les zones portuaires et les zones de protection écologique. Des mesures seront également prises pour réduire l'impact sur la mer des activités humaines venant du continent.

**Suivi et mise en œuvre.** — Les questions de la mise en place d'une gestion intégrée et concertée de la mer et du littoral reposant sur une nouvelle gouvernance, de l'écolabellisation des produits de la pêche ... retiendront ici l'attention.

**Mise en place d'une gestion intégrée et concertée de la mer et du littoral.** — Les articles 166 et 168 de la loi du 12 juillet 2010 sont venus préciser l'article 35 de la loi de programmation, prévoyant la mise en place d'une

planification et d'une gouvernance organisés parallèlement tant au plan national que local ou ultramarin.

Le dispositif d'ensemble repose sur une stratégie nationale de la mer et des littoraux, qui se décline en stratégies de façades métropolitaines et en stratégies de bassins ultramarins. La stratégie nationale doit indiquer les principes et les orientations générales dans tous les domaines concernant la mer et le littoral, dans une optique permanente de gestion intégrée. Elle est révisable tous les six ans. Les stratégies de façades ont vocation à décliner plus précisément la stratégie nationale et à assurer une cohérence entre l'ensemble des documents de planification s'appliquant dans le périmètre de la façade, mais également entre ceux qui peuvent avoir une incidence sur elle. Quant aux stratégies de bassins ultramarins, elles doivent – tout en déclinant également la stratégie nationale – promouvoir les potentialités locales dans la perspective d'un développement durable adapté aux particularités de chaque territoire ultramarin, mais également permettre de nouer des coopérations avec les États riverains partageant les mêmes problématiques.

Pour ce qui concerne la modernisation de la gouvernance, voulue par la loi de programmation et précisée par le « Grenelle de la mer », il s'agit – à l'instar des modalités d'élaboration des documents de planification nationaux et locaux – d'organiser une instance nationale et des instances locales et ultramarines, composées des cinq collèges. L'article 168 de la loi du 12 juillet met ainsi en place un Conseil national de la mer et des littoraux, issu de l'ancien Conseil national du littoral et appelé à jouer un rôle central dans la gouvernance institutionnelle globale.

Le décret de création du conseil national, en instance de publication, doit préciser le champ des missions de cette instance, sa composition en collèges et les principaux chapitres relatifs à son organisation. Outre les collèges représentant les élus, les employeurs et les associations non gouvernementales, il associera également des représentants des principaux conseils consultatifs sectoriels ou thématiques concernés par les questions liées à la mer et aux espaces littoraux. Les territoires ultramarins y seront représentés. Il aura notamment vocation à jouer un rôle central dans la phase d'élaboration de la future stratégie nationale pour la mer et le littoral et à participer à son suivi. Dans l'attente de sa mise en place, le comité de suivi du Grenelle de la mer – qui regroupe les parties prenantes associées dès l'origine à la définition de cette politique intégrée de la mer et le littoral – est une instance de concertation qui, par certains aspects, en constitue la préfiguration. Un décret en Conseil d'État est également appelé à venir préciser les conditions d'élaboration et de consultation afférentes à cette stratégie nationale, d'une part, et aux stratégies de façades, d'autre part. Sa préparation a été engagée à la fin de l'année dernière.

Au plan territorial, les conseils maritimes de façades métropolitaines et les conseils maritimes ultramarins seront constitués selon le même modèle et seront chargés de contribuer à l'élaboration de leurs stratégies respectives.

**Mise en place d'une écolabellisation des produits de la pêche.** — Dans la perspective d'un accompagnement des pêcheries françaises vers une écolabellisation sur la base des critères de la FAO et de critères sociaux et environnementaux, la publication d'un décret préparé par le ministère chargé de l'agriculture est attendue dans les prochains mois.

Sans attendre cette publication, un appel d'offres avait été lancé il y a un an. Des travaux pilotés par France AgriMer sont en cours, afin notamment de prendre adéquatement en compte la diversité des critères et des cas particuliers. Les services du ministère chargé de l'écologie estiment à un tiers environ le degré d'avancement du référentiel de définition des critères de l'écolabellisation (compte tenu de la diversité des espèces de pêche fraîche, des engins de pêche embarqués, des types de navire et, plus généralement, de l'ensemble des combinaisons à envisager).

De manière complémentaire, certains travaux et initiatives sont engagés sur une base géographique ou professionnelle. On peut citer, à ce titre, la mise en œuvre spécifique à la Réunion reposant sur la promotion d'une certification des pêcheries sous des labels écologiques (après concertation en cours avec les professionnels) et le lancement d'une démarche de labellisation de l'ensemble des pêches opérées - à partir de la Réunion - dans les terres australes et antarctiques françaises.

**Lutte contre les pratiques illégales et prévention des pollutions maritimes.** — La lutte contre les rejets illicites en mer demeure régie par les lois n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires, n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

Dans la Manche et en mer du Nord, une dizaine de mises en demeure sont ainsi prononcées en moyenne chaque année et autant d'interventions ont pour objet, soit de positionner un remorqueur de haute mer pour prévenir un échouement, soit d'hélicoptère des équipes d'évaluation pour vérifier l'état d'un navire à risques. Dans l'Atlantique et en Méditerranée, plusieurs interventions sont nécessaires chaque année pour contraindre des navires en avarie à se mettre à l'abri au port, lorsqu'il leur est impossible de réparer rapidement.

Le dispositif national est complété par des accords internationaux. Il s'agit notamment du « Manche Plan » avec le Royaume-Uni, mis en œuvre avec efficacité lors du naufrage du chimiquier « Ievoli Sun » le 31 octobre 2000 et de l'abandon du porte-conteneurs MSC Napoli en 2007 et du plan « Ramogepol » avec l'Italie et la principauté de Monaco (révisé en dernier lieu en 2004). Avec l'Espagne, le « Biscaye Plan » couvre la zone atlantique depuis 1999 et son équivalent en zone méditerranéenne, le « Lion Plan », a été mis en place le 22 juillet 2002.

Par ailleurs et conformément à une décision du comité interministériel de la mer du 28 février 2000, une zone de protection écologique a été créée en Méditerranée par le décret n° 2004-33 du 8 janvier 2004 pris en application de la loi n° 2003-346 du 15 avril 2003.

En 2009, les sept centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage métropolitains et ultramarins ont recensé 350 pollutions marines confirmées dans les eaux sous juridiction nationale, dont 195 par des hydrocarbures. Les investigations menées en mer n'ont permis l'identification que de dix-neuf navires à l'origine de rejets et de dix-neuf autres sources (rejets telluriques ou fuites d'épave). La détection et l'identification des contrevenants reste donc une mission délicate, qui impose matériellement et juridiquement un constat de flagrant délit : l'utilisation de moyens de détection satellitaires (dispositif européen CleanSeaNet), l'équipement des centres régionaux en systèmes d'identification automatique (AIS/ SPATIONAV) en 2008 ainsi que le couplage des images satellitaires avec l'identification, prévue dans le dispositif CleanSeaNet 2, devraient permettre à terme d'améliorer ces résultats.

Document susceptible de modifications

#### IV.— PRÉVENTION DES RISQUES POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ, PRÉVENTION DES DÉCHETS (ART. 36 À 47)

Le titre III de la loi de programmation est structuré en deux chapitres, consacrés respectivement à l'environnement et à la santé (art. 37 à 45) et aux déchets (art. 46 et 47).

\*

● **Article 36. Principales dispositions.** — Cet article rappelle que la réduction des atteintes à l'environnement contribue à l'amélioration de la santé publique et à la compétitivité des entreprises et que la sobriété dans la consommation des matières premières, notamment par la prévention des pollutions et des déchets, fournit un élément essentiel d'une nouvelle économie. Dès lors, la mise en œuvre de cette politique sera fondée « *sur les principes de précaution, de substitution, de participation et de pollueur-payeur* ». La politique environnementale devra être prise en compte comme une composante de la politique de santé, dont le lien étroit avec l'environnement et la santé des écosystèmes sera reconnu.

**Suivi et mise en œuvre.** — Du fait de leur caractère très général et peu contraignant, ces dispositions n'appellent pas de commentaire particulier.

##### A.— L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ (ART. 37 À 45)

Le chapitre I<sup>er</sup> du titre III de la loi de programmation, intitulé « l'environnement et la santé », comprend neuf articles.

\*

● **Article 37. Principales dispositions.** — L'article 37 de la loi pose le principe selon lequel « un deuxième plan national santé environnement sera élaboré de manière concertée au plus tard en 2009 », portant sur la connaissance, l'anticipation, la prévention et la réduction des risques sanitaires liés à l'environnement. Pour la période 2009-2012, le plan inclura notamment les éléments suivants :

- a) Un plan destiné à réduire les rejets des substances les plus préoccupantes — au sens du règlement n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) — dans l'environnement (benzène, mercure,

trichloréthylène, perturbateurs endocriniens, tétrachloroéthylène, résidus médicamenteux, etc.) et l'exposition à l'ensemble de ces substances, en tenant compte de l'ensemble des sources et des milieux ;

- b) Des mesures destinées à améliorer l'anticipation des risques liés aux substances les plus préoccupantes ;
- c) Un plan de réduction des particules dans l'air ;
- d) Des mesures relatives à l'amélioration de la qualité de l'air intérieur ;
- e) Des mesures concernant les relations entre la santé et les transports, notamment destinées à encourager un renouvellement accéléré des flottes de tous les types de véhicules et d'aéronefs ;
- f) Un programme de « biosurveillance » permettant de mettre en relation la santé de la population et l'état de son environnement et d'évaluer les politiques publiques en matière de lien entre la santé et l'environnement ;
- g) Des mesures destinées à renforcer l'équité face à l'impact sanitaire des atteintes à l'environnement et portant notamment sur des consultations en santé environnementale pour les personnes les plus vulnérables (enfants en bas âge). Par ailleurs, une attention particulière sera apportée aux facteurs environnementaux pouvant « impacter » le développement de l'embryon et du fœtus ;
- h) La création de pôles de recherche pluridisciplinaires en santé environnementale associant les sciences du monde vivant, d'un pôle de toxicologie et écotoxicologie, et de centres de recherche clinique, de prévention et de soins communs à plusieurs centres hospitaliers universitaires et régionaux.

**Suivi et mise en œuvre.** — Le premier plan national « santé-environnement » (PNSE I), prévu par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, avait permis de faire émerger dans le débat public la question des interactions entre la santé et l'environnement et la nécessité d'une prise en compte appropriée par l'ensemble de la société. Le plan a ensuite été décliné dans chacune des régions, dans le cadre de plans régionaux « santé-environnement » définissant la stratégie d'action la mieux adaptée aux enjeux locaux. Plusieurs résultats importants ont été obtenus dans ce cadre au cours la période 2004-2008. <sup>(1)</sup>

(1) On peut ainsi mettre au crédit du PNSE I : une réduction des rejets aériens des plus gros émetteurs industriels de cadmium, plomb, benzène, dioxine et chlorure de vinyle monomère ; une baisse de l'ordre de 20 % des cas de légionellose recensés (en dépit du renforcement des diagnostics et du système de surveillance) ; l'impulsion d'autres plans gouvernementaux, comme le plan « santé-travail » ou le plan « radon » ; l'élaboration d'un programme de travail national fixant une liste de vingt substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR) prioritaires, permettant d'engager les travaux d'adaptation de la réglementation en milieu de travail ; le financement de 114 projets de recherche

Conformément aux engagements pris lors du Grenelle de l'environnement, le Gouvernement a adopté en conseil des ministres, le 24 juin 2009, un deuxième plan national pour la période 2009-2013 (PNSE II). Ce plan, dont l'actualisation tous les cinq ans est prévue par la loi du 9 août 2004 susmentionnée, s'inscrit dans la continuité des actions portées par le premier plan et dans la stratégie européenne de l'Organisation mondiale de la santé, réaffirmée lors des conférences de Londres (1999) et Budapest (2004). Il s'appuie sur les conclusions du groupe de travail présidé par le professeur Marc Gentilini, président honoraire de l'Académie de médecine.

Les actions du PNSE II s'ordonnent selon les deux grands axes structurants que sont la réduction aux expositions responsables de pathologies à fort impact sur la santé (cancers, maladies cardiovasculaires, pathologies respiratoires, neurologiques, etc.) et la réduction des inégalités environnementales.

Le plan se décline en cinquante-huit mesures concrètes dotées, pour chacune d'entre elles, d'un pilote identifié, de partenaires associés et d'indicateurs de suivi. Il comprend notamment douze mesures phares, parmi lesquelles la réduction de 30 % des concentrations en particules fines (moins de 2,5 µm) dans l'air ambiant à l'horizon de 2015, la réduction de 30 % des émissions dans l'air et dans l'eau de six substances toxiques (mercure, arsenic, hydrocarbures aromatiques polycycliques, benzène, perchloroéthylène, polychlorobiphényles) à l'horizon de 2013, l'étiquetage des produits de construction et des produits émetteurs de substances dans l'air intérieur, la surveillance de la qualité de l'air dans trois cents crèches et écoles, le suivi des écoles construites sur des sols pollués, la protection de cinq cents captages d'eau prioritaires, la lutte contre l'habitat indigne et la gestion des points noirs environnementaux.

La coordination stratégique et institutionnelle est partagée entre plusieurs départements ministériels. Le ministère chargé du développement durable, qui a été l'un des piliers de l'élaboration du plan, assure en propre la coordination de vingt-trois des cinquante-huit actions du PNSE II. Le ministère chargé de la santé coordonne dix-neuf actions, celui chargé du travail deux actions et celui chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche sept actions sur cinquante-huit. Les actions restantes se répartissent entre le pôle national de lutte contre l'habitat indigne, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et l'Autorité de sûreté nucléaire. Afin de pleinement prendre en compte les réalités et les priorités locales, le PNSE II se décline comme son prédécesseur en vingt-six plans régionaux « santé-environnement » (PRSE). Le premier de ces PRSE « de deuxième génération », celui de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, a ainsi été adopté le 29 juin 2010.

---

*en santé et environnement par l'Agence nationale de la recherche, pour un montant global d'environ 25,4 millions €. Cf. C. Priou, Avis (n° 2865) au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la loi de finances pour 2011 (n° 2824), tome I : écologie, développement et aménagement durables : protection de l'environnement et prévention des risques, Assemblée nationale, 14 octobre 2010, p. 29 et suiv.*

Par ailleurs, afin de suivre et d'orienter la mise en œuvre des actions du PNSE II, un comité de pilotage national appelé « groupe santé-environnement » (GSE) a été mis en place par les ministres en charge de la santé et de l'environnement le 22 octobre 2009. Chargé du suivi du plan et des adaptations rendues nécessaires, le GSE réunit les cinq collèges du « Grenelle », auxquels s'ajoutent des personnalités qualifiées et des professionnels du système de santé ainsi que des organismes d'assurance maladie. Au-delà du suivi du PNSE II, le GSE constitue un lieu de concertation continue sur les risques émergents (nanotechnologies, ondes électromagnétiques, perturbateurs endocriniens, etc.).

Depuis l'adoption du plan, les actions prévues font l'objet de travaux approfondis et certaines sont d'ores et déjà partiellement mises en œuvre. Il en est ainsi, par exemple :

– de l'action n° 9 « Mieux gérer la qualité de l'air intérieur dans les lieux publics » : la campagne de mesure de la qualité de l'air intérieur dans trois cents écoles et crèches a été lancée à l'automne 2009 et les résultats sont déjà disponibles pour un premier ensemble de cent cinquante établissements ;

– de l'action n° 34 « Renforcer la gestion des sites et sols pollués » : les moyens alloués à la gestion de sites pollués dont les responsables sont défaillants ont été presque triplés par rapport à la moyenne du budget d'intervention alloué précédemment à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Le diagnostic de l'état des sols dans les établissements sensibles (crèches, établissements scolaires) implantés sur ou à proximité d'anciens sites industriels a été lancé au printemps 2010 – cette action pluriannuelle mobilisera un budget total de l'ordre de 50 millions € ;

– de l'action n° 39 « Se doter d'outils permettant d'appréhender l'impact sanitaire du bruit » : un appel à projets pour la création d'observatoires du bruit dans les agglomérations a été lancé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et le ministère chargé de l'écologie ;

– de l'action n° 23 « Développer la profession de conseillers habitat santé ou en environnement intérieur » : l'appel à projet financé par le ministère chargé de l'écologie a permis d'apporter un soutien à une vingtaine de projets.

Par ailleurs, des actions structurelles et à échéance plus lointaine ont été définies. Le Gouvernement a ainsi validé, lors du conseil des ministres du 28 juillet 2010, le plan « particules » (actions 1 à 4). Pour ce qui concerne l'amélioration des connaissances, une convention entre le ministère chargé de l'écologie et la direction générale de la prévention des risques et visant à développer un programme de bio-surveillance (action 43) devrait être conclue très prochainement.

Sur un plan financier, l'État s'est engagé à mobiliser 380 millions € sur cinq ans pour la mise en œuvre du plan, auxquels s'ajoutent 110 millions d'euros

sur quatre ans consacrés à la recherche dans le domaine de la santé et de l'environnement, dans le cadre des actions du Grenelle de l'environnement.

\*

● **Article 38. Principales dispositions.** — Rappelant que « *la préservation de l'environnement et de la santé des pollutions chimiques impose à titre préventif de restreindre ou d'encadrer strictement l'emploi des substances classées comme extrêmement préoccupantes pour la santé, notamment dans les lieux publics* », l'article 38 pose le principe selon lequel l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et biocides contenant de telles substances « *est prévue pour les usages non professionnels ainsi que dans les lieux publics, sauf dérogation exceptionnelle* ». L'interdiction sera effective dans les six mois suivant la publication de la loi pour les produits phytosanitaires.

L'État accompagnera une politique « ambitieuse » de substitution aux substances chimiques les plus préoccupantes pour l'environnement et la santé, notamment par la recherche et l'innovation. Il renforcera également ses moyens de contrôle dans ce domaine.

Par ailleurs, il est prévu que la France participe à l'élaboration et soutienne les nouveaux accords internationaux relatifs à l'enregistrement, à l'évaluation et à l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions applicables à ces substances, dans le respect du règlement susmentionné n° 1907/2006 du 18 décembre 2006.

**Suivi et mise en œuvre.** — Cet article n'appelle pas de remarques particulières, les questions évoquées faisant l'objet de développements dans les commentaires sous plusieurs articles.

\*

● **Article 39. Principales dispositions.** — Les dispositions de l'article 39 portent sur la réduction de l'exposition aux substances préoccupantes en milieu professionnel, qui passe par une meilleure information des entreprises et de leurs salariés et le suivi médical de ces derniers.

Un portail Internet de diffusion des données environnementales sera ainsi mis en place. Les fiches de données de sécurité seront perfectionnées et le suivi de l'exposition à ces substances préoccupantes « *sera renforcé par une concertation entre les partenaires sociaux, avec la contribution des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, et des médecins du travail.* »

Un dispositif visant à assurer un meilleur suivi des salariés aux expositions professionnelles des substances classées cancérigènes, mutagènes ou

reprotoxiques de catégories 1 et 2 (CMR 1 et CMR 2) <sup>(1)</sup> sera expérimenté en concertation avec les partenaires sociaux dans des secteurs professionnels ou zones géographiques déterminés. Cette expérimentation, dont le bilan devra être fait avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, a pour objet de permettre à l'État et aux partenaires sociaux de définir des modalités de généralisation d'un dispositif confidentiel de traçabilité des expositions professionnelles. Ce dispositif devra être généralisé avant le 1er janvier 2013.

**Suivi et mise en œuvre.** — On consacrera ici quelques développements à la mise en place d'un portail Internet de diffusion des données environnementales et à celle d'un dispositif de suivi des salariés professionnellement exposés à l'action de substances toxiques.

**Mise en place d'un portail Internet sur l'environnement.** — La mise en place d'un portail Internet dédié à l'information publique environnementale, orientant l'internaute vers les informations, documents et données publics relatifs à l'environnement disponibles gratuitement sur les sites et portails institutionnels existants, a été opérée avant même l'adoption de la loi de programmation. Le portail [www.toutsurenvironnement.fr](http://www.toutsurenvironnement.fr) est en effet opérationnel depuis le 18 juillet 2009.

Piloté par un comité composé de représentants des cinq collèges du Grenelle, il est alimenté par l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les organismes chargés d'une mission de service public en rapport avec l'environnement.

(1) Au sens de l'article R 231-51 du code du travail, sont considérés comme agents CMR toutes substances ou toutes préparations :

– Cancérogènes (C) : substances et préparations qui, par inhalation, ingestion ou pénétration cutanée, peuvent provoquer un cancer ou en augmenter la fréquence ;

– Mutagènes (M) : substances et préparations qui, par inhalation, ingestion ou pénétration cutanée, peuvent produire des défauts génétiques héréditaires ou en augmenter la fréquence ;

– Toxiques pour la reproduction (R) : substances et préparations qui, par inhalation, ingestion ou pénétration cutanée, peuvent produire ou augmenter la fréquence d'effets nocifs non héréditaires dans la progéniture ou porter atteinte aux fonctions ou capacités reproductives.

Parmi ces CMR, on distingue 3 catégories en fonction du degré de connaissances et de certitudes que l'on a sur la substance ou la préparation :

– CMR de catégorie 1 : substances et préparations que l'on sait être CMR pour l'homme ;

– CMR de catégorie 2 : substances et préparations pour lesquelles il existe une forte présomption que l'exposition de l'homme à de telles substances et préparations peut provoquer ou augmenter la fréquence d'apparition des effets CMR cités ci-dessus ;

– CMR de catégorie 3 : substances et préparations préoccupantes pour l'homme en raison d'effets CMR possibles mais pour lesquelles les informations disponibles sont insuffisantes pour classer ces substances et préparations dans la catégorie 2.

Les substances ayant fait l'objet d'un classement européen harmonisé sont inscrites à l'annexe I de la directive 67/548/CEE qui correspond, en droit français, à l'annexe I de l'arrêté du 20 avril 1994 modifié. Elle comporte, à ce jour, 259 substances classées et étiquetées CMR de catégorie 1 ou 2 (autres que les substances complexes dérivées du pétrole et du charbon).

*Suivi des salariés exposés à des substances classées cancérogènes, mutagènes ou reprotoxiques.* — Une expérimentation relative à la traçabilité des expositions professionnelles aux CMR 1 et 2 a effectivement été lancée.

Il s'agit d'un projet mené par la Caisse nationale d'assurance-maladie dans cinq régions volontaires (Bourgogne – Franche-Comté, Nord et Picardie, Île-de-France, Normandie et Alsace-Moselle). Le dispositif ne concerne que les données collectives : il s'agit de conduire les employeurs à déposer des données collectives d'exposition, concernant un poste de travail ou une unité homogène, à partir des informations disponibles dans le document unique d'évaluation des risques. L'expérimentation se déroule en deux phases :

– phase 1 : mise au point du format de dépôt des données collectives, sur un échantillon réduit d'entreprises et avec l'aide des ingénieurs de prévention des caisses d'assurance-retraite et de la santé au travail ;

– phase 2 : généralisation de l'expérimentation dans les cinq régions, sur le fondement d'une démarche volontaire et autonome des entreprises.

Le bilan à la quarante-septième semaine de 2010 (22-28 novembre 2010) est le suivant. Sur les 82 établissements de l'échantillon, 20 % ont moins de dix salariés, 40 % ont entre dix et quarante-neuf salariés et 40 % plus de cinquante salariés. Quarante pour cent déclarent avoir plus de deux CMR et trente pour cent en ont plus de quatre, soit un total de 205 CMR comptabilisés et 4 300 « équivalents salariés » exposés.

La phase 2 sera lancée dans le courant du premier trimestre 2011 et les résultats de l'expérimentation sont attendus pour le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

\*

● **Article 40. Principales dispositions.** — Cet article porte sur la lutte contre la pollution de l'air intérieur et extérieur et son renforcement « sur la base des polluants visés par l'Organisation mondiale de la santé ».

Pour ce qui concerne l'air extérieur, le plan de réduction des particules appliquera la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, visant l'objectif de  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  de particules fines inférieures à  $2,5 \mu\text{m}$  ( $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$  comme valeur cible en 2010 et comme valeur limite à compter de 2015). Dans les zones urbaines et dans certains sites en dehors de celles-ci, où ces seuils ne sont pas atteignables à ces échéances, une dérogation pourrait permettre d'appliquer des seuils respectivement fixés de 20 et  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

Pour ce qui concerne l'air intérieur, il est prévu de soumettre les produits de construction et d'ameublement, les revêtements muraux et de sol, les peintures et vernis et l'ensemble des produits ayant pour effet d'émettre des substances dans

l'air ambiant à un étiquetage obligatoire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 (émissions de et contenu en polluants volatils) et d'interdire, dans ces produits, les substances classées cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction de catégories 1 et 2 (CMR 1 et CMR 2) au sens de la réglementation européenne.

Dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, l'État publiera une étude sur la nécessité d'étendre ces mesures à d'autres catégories de produits de grande consommation susceptibles de polluer l'air intérieur dans les domiciles ou les lieux publics clos, tels que les produits d'entretien ou les produits ayant pour fonction d'émettre des substances volatiles dans l'air ambiant. Des systèmes de mesure et d'information sur la qualité de l'air intérieur seront mis en place dans les établissements recevant des populations vulnérables ou du public.

Par ailleurs, la présence concomitante de polluants et d'allergènes pouvant induire des effets synergiques, la création dans chaque département de postes de conseillers en environnement intérieur chargés d'identifier les diverses sources d'allergènes et de polluants au domicile de personnes affectées sera mise à l'étude.

**Suivi et mise en œuvre.** — Les questions de l'interdiction des substances classées CMR 1 et 2 susceptibles d'être réémises par les matériaux de construction et de décoration, retiendront ici l'attention.

**Interdiction de substances classées susceptibles d'être réémises par les matériaux de construction et de décoration.** — L'interdiction des substances CMR 1 et 2 susceptibles d'être réémises par les matériaux de construction et de décoration (à savoir le benzène, le trichloréthylène et deux phtalates) a été mise en œuvre par deux arrêtés en date du 30 avril et du 28 mai 2009.

L'étiquetage des matériaux de construction et de décoration en fonction de leurs émissions a fait l'objet d'un projet notifié à la Commission européenne et qui a alimenté de nombreux échanges avec les autres États membres. Le décret n° 2011-321 du 23 mars 2011 relatif à l'étiquetage des produits de construction ou de revêtement de mur ou de sol et des peintures et vernis sur leurs émissions de polluants volatils a été publié au *Journal officiel* du 25 mars 2011.

**Extension de l'étiquetage à d'autres produits de grande consommation.** — L'étude sur l'opportunité d'étendre l'étiquetage évoqué ci-dessus à d'autres produits de grande consommation a été réalisée, en s'appuyant sur l'expertise de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques.

Les suites envisagées incluent notamment la révision de la classification européenne du formaldéhyde, proposée par la France en novembre 2010 à l'agence européenne des produits chimiques, l'abaissement du seuil de présence

de benzène dans les produits de grande consommation et diverses campagnes de mesure des émissions des meubles et produits d'entretien <sup>(1)</sup>.

**Création de postes de conseillers en environnement intérieur.** — Dans le cadre des travaux d'élaboration du deuxième plan national santé-environnement, le Gouvernement a décidé de subventionner – à hauteur de 1 million € – la création de dix-huit postes de cette nature et de réaliser, pendant trois ans, une étude de l'efficacité de ce dispositif en termes de santé publique.

\*

● **Article 41. Principales dispositions.** — L'article 41 de la loi de programmation porte sur les nuisances visuelles et sonores.

Les émissions de lumière artificielle de nature à présenter des dangers ou à causer un « *trouble excessif aux personnes, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes* », entraînant un gaspillage énergétique ou empêchant l'observation du ciel nocturne feront l'objet de mesures de prévention, de suppression ou de limitation (al. 1<sup>er</sup>).

Les « points noirs » du bruit seront inventoriés et les plus préoccupants pour la santé feront l'objet d'une résorption dans un délai maximal de sept ans (al. 2). Afin d'atteindre cet objectif, l'État augmentera ses financements et négociera un accroissement des moyens consacrés à la lutte contre le bruit des infrastructures avec les collectivités territoriales et les opérateurs des transports routiers et ferroviaires. La lutte contre le bruit des transports aériens (restrictions imposées au trafic nocturne en zone urbanisée) sera renforcée et les interdictions existantes maintenues. En vertu du principe pollueur-payeur, l'insonorisation des bâtiments existant autour des aéroports bénéficiera de moyens supplémentaires et sera traitée de façon accélérée. L'État encouragera par ailleurs la mise en place d'observatoires du bruit dans les grandes agglomérations.

**Suivi et mise en œuvre.** — On évoquera ici la lutte contre les nuisances visuelles, l'identification et la résorption des points noirs du bruit ainsi que la lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires.

**Lutte contre les nuisances visuelles.** — La base législative nécessaire pour la réglementation des nuisances lumineuses a été introduite dans le code de l'environnement par l'article 173 de la loi du 12 juillet 2010, complétant le titre VIII du livre V dudit code par un chapitre III entièrement consacré à la prévention de ces nuisances. Alors que la décision d'encadrer les pollutions lumineuses avait été prise dans le cadre du Grenelle de l'environnement, au cours de la table ronde

(1) Pour ce qui concerne les émissions des meubles, une convention a été passée entre le ministère chargé de l'écologie et le centre technique de la profession en vue d'élaborer un protocole d'étiquetage, qui pourrait s'appuyer dans un premier temps sur une démarche volontaire.

sur la biodiversité, force avait en effet été de constater à l'époque qu'il n'existait aucun cadre légal permettant d'encadrer les installations d'éclairage afin de limiter les émissions excessives de lumière artificielle.

C'est ainsi que l'article L. 583-1 nouveau du code de l'environnement détermine les objectifs et le champ d'application de la loi. Il s'agit, d'une part, de « prévenir ou limiter les dangers ou trouble excessif au personnes et à l'environnement » causés par les émissions de lumière artificielle et, d'autre part, de limiter les consommations d'énergie. Des prescriptions pourront donc être imposées aux exploitants ou utilisateurs de certaines catégories d'installations, qui seront définies par un décret en Conseil d'État.

L'article L. 583-2 établit la compétence du ministre chargé de l'environnement pour fixer les prescriptions techniques applicables aux installations lumineuses, comme les conditions d'implantation et de fonctionnement des points lumineux, la puissance moyenne, les flux de lumière émis et leur répartition dans l'espace et dans le temps, etc. Ces prescriptions s'appliquent de plein droit aux nouvelles installations et, après un certain délai, aux équipements existants. Le même article donne au ministre la possibilité d'imposer des interdictions temporaires ou permanentes à certains types d'éclairage ou d'émissions lumineuses sur tout ou partie du territoire. Il reconnaît également au préfet, dans des conditions définies par arrêté ministériel, le droit d'adapter les spécifications techniques ou interdictions prévues aux circonstances locales

L'article L. 583-3 règle la question de l'attribution des pouvoirs de contrôle. La compétence de droit commun du maire est consacrée, sauf pour les installations déjà régies par une police administrative spéciale et dont le contrôle est attribué à l'État.

L'article L. 583-4 exclut du champ d'application des dispositions précédentes les installations classées pour la protection de l'environnement (titre I<sup>er</sup> du livre V du même code), d'une part, ainsi que les installations régies par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sûreté en matière nucléaire.

L'article L. 583-5 met en place le mécanisme de sanction en cas de non respect des prescriptions générales ou particulières : après mise en demeure infructueuse, l'autorité administrative peut suspendre par arrêté le fonctionnement des sources lumineuses et prend les mesures conservatoires nécessaires, au frais de la personne mise en demeure.

Un projet de décret d'application a été soumis à consultation au cours de l'été 2010 puis transmis pour avis au Conseil d'État. Sa publication est attendue dans le courant du premier trimestre de 2011. Ce décret sera suivi d'arrêtés spécifiques selon les principaux types d'application de l'éclairage (éclairage

public, de mise en valeur, sportif, etc.), qui sont en cours d'élaboration avec les parties prenantes.

Par ailleurs, une norme expérimentale (NF XP 90-013) visant à définir une méthode permettant de minimiser les nuisances dues à la lumière émise par certaines installations extérieures (éclairage public, sportif, enseignes et publicités lumineuses, etc.) a été élaborée et devrait être prochainement publiée par l'AFNOR.

**Identification et résorption des points noirs du bruit.** — L'adoption de la loi de programmation ne paraît pas avoir significativement pesé sur l'effort public en matière d'identification et de résorption des points noirs du bruit. A l'issue de négociations de cofinancement conduites en 2009 dans l'ensemble des régions, l'État a retenu plus de quarante opérations de protection acoustique. Ce programme devrait permettre de financer d'ici à 2014 près de 550 millions € d'opérations de protection acoustique, dont environ 215 millions € par l'État, 30 millions € par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et environ 300 millions € par les collectivités territoriales (soit un effort annuel de 40,8 millions € pour l'État et l'Agence).

**Lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires.** — On évoquera successivement le dispositif d'aide à l'insonorisation et la lutte contre les nuisances aéroportuaires *stricto sensu*.

Le dispositif d'aide à l'insonorisation des locaux des riverains d'aérodromes concerne à ce jour les riverains des dix plus grands aérodromes français, c'est-à-dire ceux dont le trafic annuel dépasse vingt mille mouvements d'aéronefs de plus de vingt tonnes : Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Nice-Côte d'Azur, Marseille-Provence, Lyon-Saint-Exupéry, Toulouse-Blagnac, Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim et Nantes-Atlantique. L'aide, qui s'applique aux bâtiments situés dans le « plan de gêne sonore » de l'aérodrome, est financée par la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du montant annuel de la taxe depuis sa création.

#### ÉVOLUTION DU MONTANT ANNUEL DE LA TNSA (2005-2010)

(En euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
Paris-Charles-de-Gaulle	15 162 571	29 731 983	30 169 268	29 304 950	26 291 527	25 503 353
Paris-Orly	3 938 004	7 646 115	11 873 246	20 178 774	19 961 980	20 062 968
Toulouse-Blagnac	1 372 408	2 659 587	4 386 895	4 953 486	4 548 069	4 688 479
Bordeaux-Mérignac	256 103	497 560	568 728	533 135	646 755	496 366
Lyon-Saint-Exupéry	687 673	1 466 266	1 527 419	1 718 385	1 677 758	1 598 525
Marseille-Provence	663 619	1 132 633	1 456 332	1 442 879	1 627 509	1 614 307
Nantes-Atlantique	214 421	472 953	578 584	1 631 340	1 833 773	1 709 753
Nice-Côte d'Azur	628 319	1 359 475	1 595 015	1 396 910	1 387 156	1 146 919

Strasbourg-Entzheim	13 235	19 792	19 404	24 553	19 145	18 994
<b>Total</b>	<b>22 936 353</b>	<b>44 986 364</b>	<b>52 174 891</b>	<b>61 184 412</b>	<b>57 993 672</b>	<b>56 839 663</b>

Source : ministère chargé de l'écologie

La taxe a rapporté près de 58 millions € en 2009 et le montant global attendu pour 2010 est du même ordre. Les moyens supplémentaires promis par la loi de programmation n'ont donc pas été effectivement dégagés. Le mouvement est au contraire celui d'une diminution par rapport au point haut atteint en 2008 (-7,1 %).

Entre 2004 et 2010, 31 300 locaux ont fait l'objet d'un avis favorable des commissions consultatives d'aide aux riverains (CCAR) pour y effectuer des travaux d'insonorisation, pour un montant global de 278 millions € (soit un montant moyen engagé de 8 882 € par logement). Le tableau ci-dessous récapitule, par année et par aéroport, le nombre de locaux ayant fait l'objet d'un avis favorable de ces commissions.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOCAUX AYANT REÇU UN AVIS FAVORABLE DE LA CCAR

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (partiel)	TOTAL
Paris-Charles-de-Gaulle	1 062	1 104	2 956	3 357	2 466	2 988	2 816	<b>16 749</b>
Paris-Orly	1 147	515	783	1 335	1 922	1 379	1 081	<b>8 162</b>
Toulouse-Blagnac	213	412	623	498	276	748	326	<b>3 096</b>
Nantes-Atlantique	76	24	159	64	67	149	75	<b>614</b>
Bordeaux-Mérignac	24	31	24	15	10	20	260	<b>384</b>
Nice-Côte d'Azur	84	118	119	105	74	59	49	<b>608</b>
Lyon-Saint-Exupéry	48	54	79	106	127	256	22	<b>692</b>
Marseille-Provence	179	0	84	56	100	266	104	<b>789</b>
Strasbourg-Entzheim	7	0	0	0	0	0	0	<b>7</b>
Bâle-Mulhouse	18	40	43	38	7	25	32	<b>203</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 858</b>	<b>2 298</b>	<b>4 870</b>	<b>5 574</b>	<b>5 049</b>	<b>5 890</b>	<b>4 765</b>	<b>31 304</b>

Source : ministère chargé de l'écologie

Le tableau ci-dessous récapitule, par année et par aéroport, le montant des travaux d'insonorisation engagés dans ce cadre.

## ÉVOLUTION DES MONTANTS DES TRAVAUX D'INSONORISATION ENGAGÉS

(En millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (partiel)	TOTAL
Paris-Charles-de-Gaulle	11,0	11,7	25,2	28,1	23,8	27,4	25,4	142,7
Paris-Orly	10,3	4,7	5,2	10,6	17,3	17,0	10,6	75,7
Toulouse-Blagnac	0,5	2,7	2,1	3,0	2,8	5,7	2,6	19,4
Nantes-Atlantique	0,8	0,2	1,5	0,6	0,6	1,5	0,8	6,1
Bordeaux-Mérignac	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	1,3	2,6
Nice-Côte d'Azur	0,4	0,5	0,5	0,3	0,3	0,2	0,5	2,7
Lyon-Saint-Exupéry	0,6	0,6	0,7	1,0	1,0	3,3	0,3	7,6
Marseille-Provence	1,6	–	0,8	0,3	0,8	4,2	0,8	8,4
Strasbourg-Entzheim	0,07	–	–	–	–	–	–	0,07
Bâle-Mulhouse	0,2	0,6	0,5	0,5	0,1	0,4	0,4	2,6
<b>TOTAL</b>	<b>25,7</b>	<b>21,3</b>	<b>36,7</b>	<b>44,5</b>	<b>46,8</b>	<b>60</b>	<b>42,6</b>	<b>277,7</b>

Source : ministère chargé de l'écologie

Le dispositif a connu quelques améliorations dans les années récentes. Une série de revalorisations du montant de la taxe a permis que, depuis le début de 2009, les demandes d'aide soient traitées au fil de l'eau conformément aux engagements pris en 2007 : la file des mille cinq cents dossiers en attente à Paris-Orly a été résorbée à la fin de 2008 et celle existant à Nantes-Atlantique l'a été à la fin de 2009. Le taux d'aide a été porté à 95 % (contre 80 % en droit commun) pour les opérations d'insonorisation groupées (décret n° 2009-647 du 9 juin 2009). Par ailleurs, le décret n° 2010-543 du 25 mai 2010 a supprimé l'obligation pour les riverains de faire l'avance du paiement aux entreprises réalisant les travaux : cette disposition devrait bénéficier aux 11 % de personnes éligibles qui se disent gênées par le bruit mais n'ont pas eu recours au mécanisme d'aide à l'insonorisation par manque de trésorerie.

Le dispositif devrait connaître une série d'évolutions dans les prochains mois. Alors que deux nouveaux aéroports relèvent du dispositif d'aide à l'insonorisation depuis le 1er janvier dernier (Beauvais-Tillé et Paris-Le Bourget), des dispositions réglementaires sont en cours d'adoption afin d'augmenter les montants d'aide pour des travaux spécifiques particulièrement lourds (par exemple, la ventilation des parties communes dans les logements collectifs). Le délai de traitement des demandes d'aide devrait être réduit : des dispositions législatives et réglementaires sont en cours de rédaction afin que les dossiers ne soulevant pas de questions particulières et mettant en jeu des montants financiers limités puissent faire l'objet d'un accord direct de l'exploitant, les commissions consultatives d'aide aux riverains étant informées des dossiers a posteriori. Une étude est en cours sur les possibilités de mise en œuvre conjointe des démarches d'isolation acoustique et d'isolation thermique : dans un premier temps, serait ainsi instauré un diagnostic commun pour inciter le riverain à coupler les deux démarches (la TNSA restant, bien entendu, uniquement consacrée à l'aide à

l'isolation acoustique). Enfin, une rencontre entre l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), les aérodromes concernés et la direction générale de l'aviation civile a été programmée en janvier 2011 afin de dresser un bilan des locaux restant à insonoriser et d'apprécier la nécessité d'une enquête complémentaire aux informations actuellement disponibles.

Pour ce qui concerne la lutte directe contre les nuisances sonores, les services de la navigation aérienne travaillent au relèvement des altitudes d'interception de l'*Instrument Landing System* (ILS) en région parisienne depuis l'année 2008. Les trois aérodromes de Roissy, Orly et du Bourget sont concernés. Ce relèvement de 300 mètres doit permettre une diminution de l'impact sonore au sol (division par deux de l'énergie sonore, soit une réduction de 3dB) et faciliter la mise en place et la généralisation des descentes sans palier, qui diminuent significativement non seulement le bruit en approche, mais également la consommation de carburant.

Il faut ici mentionner la démarche intéressante spécifiquement l'aéroport de Roissy. L'idée d'une charte de son développement durable avait été avancée par le Président de la République à l'occasion de l'inauguration du terminal S3 (26 juin 2007), soit deux ans avant l'adoption de la loi de programmation. Afin de mener à bien cette tâche, une mission avait été confiée au président du Conseil économique, social et environnemental Jacques Dermagne (lettre de mission en date du 4 février 2008) : son objectif était de lier le développement économique du territoire à la prospérité de l'aéroport, tout en travaillant à des mesures qualitatives d'amélioration des nuisances.

Le rapport de Jacques Dermagne, publié le 12 décembre 2008, comprenait 35 propositions structurées selon douze axes principaux. Afin d'en assurer la mise en œuvre, une mission a été confiée le 29 avril 2009 au préfet de la région Île-de-France. Les propositions de mise en œuvre opérationnelle incluent diverses mesures techniques de navigation aérienne destinées à améliorer la situation des riverains (amélioration des trajectoires des départs face à l'ouest, afin d'éviter le survol de zones fortement urbanisées, descentes sans palier depuis des niveaux d'interception de l'ILS relevés, décollages en début de piste permettant aux avions d'être plus haut plus tôt, etc.), mais aussi des mesures plus structurelles (fixation d'un calendrier d'amélioration des flottes des compagnies aériennes, interdisant aux avions les plus bruyants de venir de nuit).

\*

● **Article 42. Principales dispositions.** — L'article 42 de la loi de programmation porte sur les « risques émergents pour l'environnement et la santé », représentés par les biotechnologies, les nanotechnologies et les ondes électromagnétiques et dont la surveillance « sera intensifiée par un renforcement

*de la coordination et de la modernisation de l'ensemble des réseaux de surveillance sanitaire existants. »*

Il est ainsi prévu que la France encouragera au plan européen une rénovation de l'expertise et de l'évaluation des technologies émergentes, notamment en matière de nanotechnologies et de biotechnologies, afin d'actualiser les connaissances utilisées en toutes disciplines.

L'utilisation des substances à l'état nanoparticulaire ou de matériaux contenant des nanoparticules fera l'objet d'un débat public organisé au plan national avant la fin de 2009. L'État se donne pour objectif que, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi de programmation, la fabrication, l'importation ou la mise sur le marché de substances à l'état nanoparticulaire ou des matériaux destinés à rejeter de telles substances (dans des conditions normales ou « raisonnablement prévisibles » d'utilisation) fassent l'objet d'une déclaration obligatoire à l'autorité administrative ainsi que d'une information du public et des consommateurs. Une méthodologie d'évaluation des risques et des bénéfices liés à ces substances et produits sera élaborée. L'État veillera à ce que l'information due aux salariés par les employeurs soit améliorée quant aux risques et aux mesures à prendre pour assurer leur protection.

Pour ce qui concerne les ondes électromagnétiques, l'État mettra en place un dispositif de surveillance et de mesure placé sous la responsabilité d'organismes indépendants accrédités. Il sera financé par un fonds indépendant, alimenté par les contributions des opérateurs de réseau émettant des ondes électromagnétiques. Les résultats des mesures seront transmis à l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail et à l'Agence nationale des fréquences, qui les rendront publics. Un décret en Conseil d'État définira les modalités de fonctionnement de ces dispositifs ainsi que la liste des personnes morales pouvant solliciter des mesures et les conditions dans lesquelles elles peuvent les solliciter.

Les communes seront associées aux décisions d'implantation d'antennes des opérateurs dans le cadre de la mise en place de chartes locales ou de nouvelles procédures de concertation communales ou intercommunales.

Une synthèse des études scientifiques relatives aux effets des champs électromagnétiques sur la santé sera présentée par le Gouvernement au Parlement avant la fin de 2009.

Par ailleurs, un plan national d'adaptation climatique pour les différents secteurs d'activité sera préparé d'ici à 2011.

**Suivi et mise en œuvre.** — Les questions relatives à la surveillance des substances à l'état nanoparticulaire et à celle des ondes électromagnétiques retiendront ici l'attention.

**Surveillance des substances à l'état nanoparticulaire.** — Un projet de décret relatif à la déclaration obligatoire des substances à l'état nanoparticulaire a bien été élaboré par le Gouvernement et soumis à la consultation des parties prenantes au cours du mois de décembre 2010. Il doit ensuite être soumis à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive 98/34. La Commission dispose alors d'un délai de trois mois, renouvelable une fois, pour se prononcer. Le Gouvernement pense donc pouvoir respecter l'objectif d'une parution du décret en 2011.

**Dispositif de surveillance des ondes électromagnétiques.** — Le dispositif de surveillance et de mesure des ondes électromagnétiques sera effectivement mis en place cette année. Il nécessitait en effet, au préalable, la mise en place d'une contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), qui a été opérée dans le cadre de l'article 158 (article 235 *ter* XA du code général des impôts) de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. Le produit de cette contribution sera notamment affecté au financement de la surveillance des ondes électromagnétiques au voisinage des antennes-relais, selon des modalités appelées à être définies au cours du premier semestre de 2011.

Les ondes émises par les lignes de transport d'électricité font, quant à elles, l'objet d'un projet de décret spécifique en cours de consultation, qui devrait être publié au cours du premier trimestre de 2011.

**Étude sur les effets sur la santé des champs électromagnétiques.** — Si aucune synthèse des études relatives aux effets sur la santé des champs électromagnétiques n'a été publiée, il apparaît que deux rapports rédigés par l'Agence française de sécurité sanitaire, de l'environnement et du travail l'ont en revanche été récemment, l'un en mars 2010 sur les champs d'extrêmement basses fréquences (lignes THT notamment) et l'autre en octobre 2009 sur les radiofréquences <sup>(1)</sup>.

Ces rapports ne sont pas restés sans suite. Pour ce qui concerne les radiofréquences et après la table-ronde sur le sujet qui s'est tenue en 2009, des actions ont été engagées pour : en premier lieu, améliorer l'information du public (ouverture en 2010 d'un portail d'information public sur les radiofréquences et mise en place d'un dispositif de mesure des champs) ; en deuxième lieu, expérimenter des solutions visant à réduire l'exposition des riverains d'antennes relais (dans le cadre d'un comité opérationnel présidé par notre collègue François Brottes) ; en troisième lieu, améliorer la prise en charge des personnes se déclarant hypersensibles et développer la recherche <sup>(2)</sup>. Pour ce qui concerne les lignes THT,

(1) Ces deux rapports, mis à jour régulièrement en fonction de l'évolution des connaissances, sont disponibles en téléchargement sur le site Internet de l'ANSES.

(2) Un budget de 2 millions € est attribué à cette fin à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail en 2011, financé par la contribution additionnelle sur l'IFER.

les mesures portent principalement sur la surveillance des ondes et l'amélioration de l'information des riverains.

\*

● **Article 43. Principales dispositions.** — Cet article prévoit d'achever en 2010 l'inventaire des sites potentiellement pollués en raison d'une activité passée, ainsi que son croisement avec l'inventaire des points de captage d'eau et lieux d'accueil des populations sensibles, afin d'identifier les actions prioritaires à mener. Un plan d'action sur la réhabilitation des stations-service fermées et des sites orphelins devait être établi au plus tard en 2009, faisant appel par priorité aux techniques de dépollution par les plantes.

Par ailleurs, en vue de lutter contre les effets nocifs sur l'environnement des sites illégaux de stockage et d'exploitation de déchets, l'État renforcera son action de lutte contre ces sites ainsi que les sanctions administratives et pénales prévues par le code de l'environnement.

**Suivi et mise en œuvre.** — Il ressort des réponses fournies par les services du ministère chargé de l'écologie que la mise en œuvre de ces dispositions – et tout particulièrement le renforcement souhaité de la lutte contre les effets nocifs sur l'environnement des sites illégaux de stockage et d'exploitation de déchets – s'est effectuée dans un cadre d'action globalement inchangé.

Les incinérateurs de déchets dangereux et non dangereux, tout comme les installations de stockage de ces déchets, sont en principe inspectés au moins une fois par an. A ces inspections, il convient d'ajouter celles réalisées dans le cadre du programme pluriannuel de contrôle des installations classées, qui concernent notamment les installations mettant en œuvre d'autres modes de traitement des déchets tels que le tri, la transformation, le compostage ou encore leur méthanisation.

Il faut néanmoins signaler que la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement s'est accompagnée d'un renforcement des effectifs de l'inspection des installations classées, au titre notamment du contrôle des installations de traitement de déchets : en 2010, soixante-douze postes d'inspecteurs supplémentaires ont ainsi été créés, dont onze spécifiquement consacrés au suivi de telles installations.

\*

● **Article 44. Principales dispositions.** — L'article 44 de la loi de programmation prévoit un renforcement de la prévention des risques majeurs au moyen de divers outils :

- a) la mise en œuvre du « plan séisme » aux Antilles et d'une politique globale de prévention des risques naturels outre-mer d'ici à l'année 2015 ;
- b) la réduction de l'exposition des populations au risque de tsunami par la mise en place d'un centre national d'alerte et par l'intégration du risque de tsunami dans les plans de prévention des risques majeurs ;
- c) la réduction de l'exposition des populations au risque d'inondation par la maîtrise de l'urbanisation, par la création de zones enherbées ou plantées associées aux zones imperméabilisées, par la restauration et la création de zones d'expansion des crues et par divers travaux de protection.

Par ailleurs, des plans de suivi de l'impact sanitaire et environnemental différé des catastrophes d'origine naturelle ou technologique seront mis en œuvre.

**Suivi et mise en œuvre.** — Les principales observations ci-dessous porteront sur la mise en œuvre d'un « plan séisme » aux Antilles et d'une politique globale de prévention des risques naturels outre-mer, sur la création d'un centre national d'alerte et l'intégration du risque de tsunami dans les plans de prévention des risques majeurs ainsi que sur la mise en place de plans de suivi de l'impact sanitaire et environnemental différé des catastrophes d'origine naturelle ou technologique.

**Mise en œuvre d'un « plan séisme » aux Antilles.** — Les Antilles (Guadeloupe, Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) sont les régions de France où le risque sismique est le plus élevé. Ce niveau de risque avait conduit le Gouvernement à mettre en place un plan « séisme Antilles » doté d'une gouvernance, d'une organisation, d'ambitions et de moyens spécifiques par rapport au programme national, depuis plusieurs années déjà (conseil des ministres du 17 janvier 2007).

Une première phase, couvrant la période 2007-2013, a été définie sans qu'aucun terme ait été préfixé au plan lui-même. Cette phase a pour objectif principal d'entreprendre des travaux de réduction de la vulnérabilité dans un ensemble de bâtiments (établissements scolaires, bâtiments de gestion de crise et logements sociaux) tout en poursuivant la mise à niveau des bâtiments de l'État et des établissements de santé. Durant cette phase, les actions de sensibilisation et de préparation à la crise de la population et la formation des professionnels sont intensifiées, alors que les programmes d'amélioration de la connaissance (études géologiques, géotechniques et sismologiques) se poursuivent parallèlement.

La gouvernance du plan « séisme Antilles » est assurée par un comité de direction (CoDir) qui réunit, sous la présidence du directeur général de la prévention des risques, délégué aux risques majeurs, le délégué général à l'outre-mer, le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, le directeur de la sécurité civile, les préfets des régions Martinique et Guadeloupe et le préfet délégué pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Il associe, une fois par

an, des représentants des autres directions d'administration centrale concernées : direction générale de l'offre de soins, direction générale du trésor, direction générale de la comptabilité publique, direction générale de l'enseignement scolaire, direction générale de l'enseignement supérieur et de la recherche, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (ministère de la défense) ainsi que les deux rectorats d'académie et les deux agences régionales de santé. Une cellule centrale interministérielle d'appui au plan « séisme Antilles » (CCIAPSA), placée au sein de la direction générale de la prévention des risques, assure le secrétariat du CoDir, mais également la préparation et la coordination des actions.

Le plan est mis en œuvre par les préfets, qui s'appuient sur les « comités séisme » locaux (créés en 2008) et sur des cellules locales, animées par les directions départementales de l'équipement et les directions régionales de l'environnement avec les services des préfetures. Les collectivités territoriales, propriétaires de nombreuses infrastructures et bâtiments publics – et notamment des établissements d'enseignement (lycées dans les régions, collèges dans les départements et écoles primaires publiques dans les communes) – participent en Guadeloupe et en Martinique à ces comités locaux.

De manière générale, les actions du « plan séisme » aux Antilles se déploient selon six axes : conforter ou reconstruire les bâtiments utiles à la gestion de crise et les réseaux ; conforter ou reconstruire les établissements d'enseignement ; conforter ou reconstruire les établissements de santé ; conforter le logement social et engager une réflexion sur le logement privé ; réduire le risque sur les établissements industriels ; poursuivre des actions d'amélioration de la connaissance, de sensibilisation, d'information, de formation et de préparation à la gestion de crise.

Après qu'un séisme majeur eut dévasté, le 12 janvier 2010, les Grandes-Antilles (Haïti) et entraîné la mort de plus de deux cent cinquante mille personnes, le Président de la République Nicolas Sarkozy s'est rendu à Port-au-Prince le 17 février suivant. Dans un discours prononcé le lendemain à Fort-de-France, il a souligné la nécessité d'accélérer le déploiement du Plan, celle de contractualiser avec les collectivités et celle de fixer des objectifs ambitieux en matière de rythme de travaux de reconstruction ou de confortement parasismique des bâtiments publics. Une réunion exceptionnelle du CoDir s'est donc tenue le 16 mars 2010, qui a fixé des objectifs d'action triennaux aux services départementaux d'incendie et de secours, aux établissements d'enseignement et aux opérateurs d'habitat social.

***Mise en place d'un centre national d'alerte et intégration du risque de tsunami dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles.*** — Quelques semaines avant l'adoption de la loi de programmation (juillet 2009), le Gouvernement avait confié au Commissariat à l'énergie atomique la mission de créer et d'exploiter le Centre national d'alerte aux tsunamis pour les côtes françaises – c'est-à-dire une zone allant de l'Atlantique nord-est à la Méditerranée

occidentale. Ce centre joue de surcroît un rôle au plan international, puisqu'il est également le centre régional d'alerte aux tsunamis pour tous les pays de la Méditerranée occidentale <sup>(1)</sup>.

Les ministères chargés de l'intérieur, d'une part, et de l'écologie, d'autre part, financent le développement de ce centre d'alerte, dont la mise en service opérationnel est prévue en 2012. Le coût total de l'opération pour la période 2009-2012 représente un montant de 14 millions €, soit 1,9 million € en investissement et 5 millions € en fonctionnement supportés par le ministère chargé de l'écologie et 2 millions € et 5 millions € en investissement et en fonctionnement, respectivement, supportés par le ministère chargé de l'intérieur.

En France, le centre d'alerte aura pour mission de détecter un événement sismique précurseur de tsunami, de déterminer les paramètres physiques de ce tsunami et d'alerter les autorités nationales en charge de la sécurité civile. Dans le cadre du développement de sa composante régionale, le centre aura pour tâche d'informer les autorités des pays riverains de la Méditerranée occidentale. Afin d'assurer ces missions, le centre fonctionnera vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, avec pour objectif de diffuser un message d'alerte aux autorités françaises et un message d'information aux autres centres d'alerte nationaux et régionaux dans les quinze minutes suivants un ou des événements sismiques potentiellement tsunamigènes.

Par ailleurs, les plans de prévention des risques d'inondation par submersion marine ne prennent pas aujourd'hui en considération le risque de tsunami. Il n'est pas exclu que cette question soit débattue dans le cadre de la concertation sur le décret fixant les règles applicables pour la définition des aléas retenus dans ces plans ou à l'occasion de l'évaluation préliminaire du risque d'inondation, prévue en 2011 afin de mettre en œuvre la directive sur les inondations.

***Mise en place de plans de suivi de l'impact sanitaire et environnemental différé des catastrophes d'origine naturelle ou technologique.*** — Ces plans n'ont pas été mis en place, les principales démarches engagées dans ce domaine en demeurant encore – près de dix-huit mois après l'adoption de la loi – au stade de la pure réflexion méthodologique.

C'est ainsi que l'administration a demandé en 2009-2010 un « retour d'expérience » sur quelques incidents technologiques – principalement des incendies – ayant eu un impact environnemental et économique significatif. Elle s'est appuyée, à cette fin, sur l'expertise de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et sur un groupe de travail constitué de

(1) Le choix du CEA s'explique par le fait que le Commissariat dispose d'une longue d'expertise en matière de surveillance opérationnelle et d'alerte aux autorités. D'une part, il bénéficie du retour d'expérience de son Centre polynésien de prévention des tsunamis, chargé depuis de nombreuses années d'alerter les autorités de Polynésie française en cas de tsunami pouvant affecter ses côtes. D'autre part, le CEA assure depuis 1981 la mission d'alerte aux forts séismes pour la France.

membres de plusieurs corps d'inspection. Ce groupe a rédigé un guide à destination des préfets et des services déconcentrés (en cours de publication), portant sur la gestion des incidents afin de caractériser au plus tôt leurs impacts potentiels et ainsi de les réduire. Ce guide s'accompagne de fiches opérationnelles réalisées par l'Institut, permettant de déterminer notamment les polluants à rechercher dans l'air, dans l'eau et dans les sols, en fonction par exemple du type de produits qui a brûlé.

\*

● **Article 45. Principales dispositions.** — L'article 45 prévoit que l'État allouera des aides budgétaires supplémentaires pour soutenir les actions décrites au chapitre I<sup>er</sup> de la loi de programmation, y compris pour le financement de la résorption des points noirs du bruit.

**Suivi et mise en œuvre.** — Du fait de leur caractère très général et peu contraignant, ces dispositions n'appellent pas de commentaire particulier.

\*

## B.— LES DÉCHETS (ART. 46 ET 47)

Le chapitre II du titre III, simplement intitulé « les déchets », ne comprend que deux articles

\*

● **Article 46. Principales dispositions.** — L'article 46 est structuré en deux parties, portant respectivement sur les objectifs nationaux de la politique de réduction des déchets (al. 1<sup>er</sup> à 6) et sur les moyens que l'État envisage de mobiliser pour les atteindre (al. 7 à 20).

Le premier alinéa de l'article rappelle plusieurs principes généraux, comme celui selon lequel la politique de réduction des déchets, « *priorité qui prévaut sur tous les modes de traitement* », doit être renforcée de « l'écoconception » du produit jusqu'à sa fin de vie en passant par sa fabrication, sa distribution et sa consommation. La responsabilité des producteurs sur les déchets issus de leurs produits sera étendue, en tenant compte des dispositifs de responsabilité partagée existants, et la réduction à la source fortement incitée. La hiérarchie du traitement des déchets respecte l'ordre suivant : prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation matière, valorisation énergétique et élimination. Le traitement des déchets résiduels devra être réalisé prioritairement par la valorisation énergétique dans des installations dont les

performances environnementales seront renforcées et, à défaut, pour les déchets ultimes non valorisables, par l'enfouissement. Les installations correspondantes devront justifier strictement leur dimensionnement. Parallèlement, les quantités de déchets partant en incinération ou en stockage seront globalement réduites avec pour objectif, afin de préserver les ressources et de prévenir les pollutions, une diminution de 15 % d'ici à l'année 2012.

Dans cette perspective, les objectifs nationaux sont les suivants :

- a) réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années ;
- b) augmenter le recyclage matière et organique afin d'orienter vers ces filières 35 % en 2012 et 45 % en 2015 de déchets ménagers et assimilés (contre 24 % en 2004). Cette proportion sera portée à 75 % dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets banals des entreprises hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries agro-alimentaires et activités spécifiques ;
- c) améliorer la gestion des déchets organiques en favorisant par priorité la gestion de proximité de ces derniers (compostage domestique et de proximité), mais également la méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets ménagers — en particulier, ceux des déchets des gros producteurs, collectés séparément pour assurer notamment la qualité environnementale, sanitaire et agronomique des composts et la traçabilité de leur retour au sol.

Pour atteindre ces objectifs, l'État mettra en œuvre un dispositif complet associant :

- a) un soutien au développement de la communication, de l'information et de la recherche sur les déchets, notamment sur les impacts des différents modes de gestion des déchets et sur les produits de substitution qui sont sources d'une production moindre de déchets. Le Gouvernement s'engage, dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi (6 novembre 2009), à présenter des propositions visant à harmoniser les indicateurs français mesurant les performances en matière de traitement des déchets avec ceux des pays de l'Union européenne ;
- b) une taxation des installations de stockage et d'incinération visant à inciter à la prévention et au recyclage, modulée en fonction des performances environnementales et énergétiques des installations, ainsi que des produits fortement générateurs de déchets, lorsqu'il existe des produits de substitution à fonctionnalité équivalente et dont l'impact environnemental est moindre. Le produit de cette taxation bénéficiera prioritairement au financement d'actions concourant à la mise en œuvre de la nouvelle politique des déchets et devra avoir été intégralement affecté à cette politique au plus tard fin de 2015. Le

Gouvernement s'engage à transmettre au Parlement avant le 10 octobre 2009 un rapport étudiant la possibilité d'alléger la taxe générale sur les activités polluantes pesant sur les collectivités territoriales dont les déchets sont éliminés dans des installations de stockage, lorsqu'elles réalisent des installations d'incinération, des installations de récupération du biogaz ou des installations connexes visant à l'amélioration de la valorisation ;

- c) l'application aux biocarburants produits à partir de la transformation des graisses animales des dispositions prévues pour les biocarburants d'origine végétale ;
- d) un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets. Le recouvrement et le quittance de la part variable de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'effectueront dans les conditions actuelles fixées par l'article 1641 du code général des impôts. Le Gouvernement s'engage à présenter au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, une étude sur l'opportunité d'asseoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur la taxe d'habitation ;
- e) un cadre réglementaire, économique et organisationnel permettant d'améliorer la gestion de certains flux de déchets, notamment par le développement de collectes sélectives et de filières appropriées (déchets d'activités de soins à risques infectieux des ménages, déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics, déchets organiques, déchets dangereux diffus des ménages et assimilés, déchets encombrants issus de l'ameublement et du bricolage, déchets d'équipements électriques et électroniques des ménages, etc.). Dans le cas particulier des emballages, le financement par les contributeurs sera étendu aux emballages ménagers consommés hors foyer et la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé. Les contributions financières des industriels aux éco-organismes seront modulées en fonction des critères d'écoconception. La signalétique et les consignes de tri seront progressivement harmonisées. Une instance de médiation et d'harmonisation des filières agréées de collecte sélective et de traitement des déchets sera créée (1) ;

(1) En outre, un « censeur d'État » assistera aux réunions du conseil d'administration des éco-organismes agréés et pourra demander communication de tout document lié à la gestion financière de l'éco-organisme. Un éco-organisme ne pourra procéder qu'à des placements financiers sécurisés dans des conditions validées par le conseil d'administration après information du « censeur d'État ».

- f) un cadre renforcé pour la gestion de proximité de déchets spécifiques (mâchefers, boues de station d'épuration et de coïncinération, bois traités, sédiments de dragage et curage) ;
- g) des mesures limitant l'emballage au respect d'exigences de sécurité des produits, d'hygiène et de logistique ;
- h) une modernisation des outils de traitement des déchets — notamment, de leur part résiduelle — par la valorisation énergétique. La méthanisation et le compostage de la fraction fermentescible des déchets séparés à la source seront encouragés dans un cadre de cohérence nationale et d'engagements contractuels de tous les acteurs concernés pour assurer la qualité environnementale, sanitaire et agronomique des composts et la traçabilité de leur retour au sol, ainsi que la qualité du biogaz (dans la perspective de son injection dans les réseaux de distribution). Les clauses de tonnages minima devront être supprimées dans tous les nouveaux contrats d'unités d'incinération et dans les contrats à renouveler, afin de réduire la quantité de déchets stockés ou incinérés. Les nouveaux outils de traitement thermique et les nouvelles installations de stockage situées en métropole devront justifier strictement leur dimensionnement en se fondant sur les besoins des territoires, tout en privilégiant une autonomie de gestion des déchets produits dans chaque département ou, à défaut, dans les départements contigus (respect des principes de proximité et d'adaptation aux bassins de vie).

Le rôle de la planification sera par ailleurs renforcé, à travers notamment : l'obligation de mettre en place des plans de gestion des déchets issus des chantiers des bâtiments et travaux publics et d'effectuer un diagnostic préalable aux chantiers de démolition ; un soutien aux collectivités territoriales pour l'élaboration des plans locaux de prévention de la production de déchets afin d'en favoriser la généralisation ; la révision des plans élaborés par les collectivités territoriales afin d'intégrer les objectifs susvisés et de définir les actions nécessaires pour les atteindre.

**Suivi et mise en œuvre.** — Les réflexions en cours en matière de fiscalité sur les installations de stockage et d'incinération et de tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages, ainsi que les efforts accomplis dans les principales filières, retiendront ici l'attention.

***Fiscalité des installations de stockage et d'incinération et tarification de l'élimination des déchets des ménages.*** — Dans ces domaines, les progrès réalisés apparaissent extrêmement limités. En matière de fiscalité incitative, ceux-ci se bornent à diverses expérimentations menées à l'initiative de collectivités territoriales et soutenues par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie dans le cadre du plan « déchets » : en 2009 et 2010, 21 millions € ont ainsi été engagés par l'Agence pour aider 201 opérations.

Lors d'une réunion du groupe « déchets » qui s'est tenue le 26 novembre dernier, les parties au Grenelle de l'environnement ont décidé de créer un groupe de travail, composé des administrations concernées et l'Association des maires de France, pour examiner l'ensemble des questions relatives à la tarification du service public des déchets et les options possibles pour une tarification obligatoire plus incitative.

Par ailleurs, le rapport sur l'opportunité d'asseoir l'assiette de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur celle de la taxe d'habitation n'a toujours pas été transmis au Parlement. Il devrait l'être très prochainement.

***Allègement de la taxe générale sur les activités polluantes.*** – Le Gouvernement a transmis au Parlement le 15 septembre 2010 un rapport sur l'allègement de la taxe générale sur les activités polluantes pesant sur certaines catégories de collectivités. Il estime qu'il serait très difficile d'augmenter encore les allègements de taxe déjà prévus.

***Développement de collectes sélectives et de filières appropriées.*** – Les nouvelles filières à responsabilité élargie du producteur (dites « filières REP »), en cours de mise en place conformément aux engagements du Grenelle de l'environnement, concernent les déchets perforants d'activités de soins à risques infectieux pour des patients en auto-traitement, les déchets de produits pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement des ménages (dits « déchets diffus spécifiques ») et les déchets d'éléments d'ameublement. Elles ont fait l'objet respectivement des articles 187, 198 et 200 de la loi du 12 juillet 2010.

– Pour ce qui concerne la filière des déchets perforants d'activités de soins à risques infectieux dans le cadre d'un auto-traitement, l'élaboration du décret d'application requis est en cours. Un projet a été soumis pour avis à la fin du premier semestre de 2010 aux instances consultatives compétentes (Commission consultative d'évaluation des normes, Haut Conseil de la santé publique et Autorité de la concurrence), qui ont rendu un avis favorable sous réserve de quelques modifications. Le décret sera ensuite notifié à la Commission européenne puis transmis au Conseil d'État. La mise en place de la filière nécessitera l'agrément d'un ou de plusieurs éco-organismes, qui devrait avoir lieu dans le courant de cette année.

– Pour ce qui concerne la filière des déchets diffus spécifiques des ménages, l'article 198 susmentionné prévoyait une mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et l'application concomitante d'une taxe générale sur les activités polluantes en cas de non respect par les producteurs de leurs obligations. L'élaboration du décret d'application requis est en voie d'achèvement. Le projet a été finalisé en concertation avec l'ensemble des parties prenantes et la Commission consultative d'évaluation des normes a rendu un avis favorable à l'automne 2010. Le document peut désormais être notifié à la Commission européenne au titre de la directive 98/34/CE puis transmis au Conseil d'État avant signature. La mise en place de

cette filière nécessitera l'agrément d'un ou plusieurs éco-organismes, qui devrait intervenir dans le courant de l'année 2011.

– Pour ce qui concerne la filière des déchets d'éléments d'ameublement, l'article 200 de la loi du 12 juillet 2010 prévoyait initialement une mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et la soumission des producteurs ne remplissant pas leurs obligations à une taxe générale sur les activités polluantes (à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011) <sup>(1)</sup>. La phase des études de préfiguration – caractérisation des déchets, estimation du gisement, *scenarii* de collecte et de traitement, évaluation des coûts de la filière, etc. – pilotée depuis le printemps de 2009 par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, s'est achevée à l'été de 2010. Selon les informations transmises à vos rapporteurs, les services de la direction générale de la prévention des risques au sein du ministère chargé de l'écologie ont entrepris la rédaction du projet de décret d'application : les discussions avec les parties prenantes et les autres ministères concernés se déroulent actuellement et les étapes suivantes – consultation des instances consultatives, notification à la Commission européenne, transmission au Conseil d'État, signature du décret, agrément d'un ou de plusieurs éco-organismes – sont appelées à intervenir dans le courant de cette année.

Il n'est peut-être pas inutile d'évoquer ici de surcroît, fût-ce de manière succincte, la situation des « filières REP » déjà existantes : il s'agit des déchets d'emballages ménagers, des véhicules hors d'usage, des pneumatiques usagés, des déchets d'imprimés et de papiers graphiques, des déchets de piles et d'accumulateurs, des déchets d'équipements électriques et électroniques, des déchets de textiles d'habillement, de chaussures et du linge de maison ainsi que des médicaments à usage humain non utilisés.

– Pour ce qui concerne la filière des déchets d'emballages ménagers, des agréments pour la période courant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 ont été délivrés aux opérateurs Eco-Emballages et Adelphe.

– Pour ce qui concerne la filière des véhicules hors d'usage et afin de se conformer à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne en date du 15 avril 2010 rendu dans le cadre d'un contentieux pour transposition fautive de la directive 2000/53/CE <sup>(2)</sup>, la révision des dispositions réglementaires applicables à

(1) On sait que cette échéance a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2012 par l'article 28 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(2) Il s'agit de l'affaire C-64/09 Commission européenne c. République française (JOUE C 148, 5 juin 2010, p. 9), qui fait suite à deux avertissements adressés à la France par la Commission européenne en octobre 2005 et décembre 2006. La Cour a notamment observé – à la suite de la Commission – que les constructeurs automobiles ne supportaient pas le coût du traitement de ces véhicules (alors qu'il s'agit du principe de responsabilité élargie du producteur), que les démolisseurs chargés du traitement étaient privés par la réglementation nationale de toute compensation financière et que la directive demandait que les véhicules mis sur le marché ne comportent plus de plomb, mercure, cadmium ou chrome hexavalent à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003 (obligation appliquée en France à compter de 2005). Cf. R. Boughriet, « VHU : la France se met en conformité avec la directive européenne », Actu-Environnement [en ligne], 7 février

cette filière a été engagée en concertation avec l'ensemble des parties prenantes (constructeurs automobiles, démolisseurs agréés, broyeurs agréés, etc.). Le décret visant à mettre le droit français en conformité avec celui de l'Union européenne a été publié au *Journal officiel* du 6 février 2011 (décret n° 2011-153 du 4 février 2011 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de gestion des véhicules hors d'usage et des déchets d'équipements électriques et électroniques).

– Pour ce qui concerne les pneumatiques usagés, on se bornera à indiquer que Recyvalor, association chargée de mettre en œuvre l'accord cadre interprofessionnel signé le 20 février 2008 et relatif à la résorption des stocks historiques de pneumatiques usagés en France, a poursuivi son action en 2009 et 2010. Selon les éléments statistiques communiqués à vos rapporteurs, Recyvalor a évacué et traité près de quinze mille tonnes de pneumatiques usagés – soit l'équivalent de près de deux millions de pneumatiques de véhicules légers – depuis sa création. Désireux d'accélérer le rythme d'évacuation, le ministère chargé de l'écologie a récemment signé un accord avec Recyvalor en s'engageant à doubler la participation financière de l'État (versement équivalent à 50 % des sommes versées par les professionnels signataires).

Par ailleurs et afin de faire face à une crise importante de la collecte dans les territoires, le ministère du développement durable a signé le 11 mai 2010 des accords avec les constructeurs automobiles et avec les manufacturiers de pneumatiques en vue de mettre en place un dispositif d'urgence pour collecter le surplus de pneumatiques usagés. Il semble que ce dispositif ait bien permis de résorber ce surplus.

Alors que la révision de la réglementation relative à l'élimination des pneumatiques usagés sera lancée en 2011, des réflexions sont également en cours afin de renforcer les contrôles par l'État des producteurs non contributeurs.

– Pour ce qui concerne les déchets d'imprimés et de papiers graphiques, le montant de la « TGAP sanction », qui atteignait 940 €/t, a été ramené à 120 €/t avec effet rétroactif et fixé exceptionnellement à 60 €/t en 2010 par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009. Par ailleurs, le décret n° 2010-945 du 24 août 2010 a élargi le périmètre de la filière aux papiers à usage graphique destinés à être imprimés, conformément aux dispositions de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

– Pour ce qui concerne la filière des déchets de piles et d'accumulateurs, la directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006 relative aux piles et aux accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs a été transposée par le décret n° 2009-1139 du 22 septembre 2009. Les éco-organismes Corepile et Screlec ont été agréés le 22 décembre 2009 par arrêté interministériel.

---

2011. URL : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/decret-conformite-directive-VHU-2000-france-11901.php4> (page consultée le 25 mars 2011).

– Pour ce qui concerne les déchets d'équipements électriques et électroniques (dits « déchets DEEE »), les agréments des cinq éco-organismes actifs dans cette filière ont été renouvelés à la fin de l'année 2009 pour une période de cinq ans (arrêté interministériel en date du 23 décembre 2009). Par ailleurs, des discussions sur la révision de la directive « DEEE » ont été engagées dans le cadre de l'Union européenne et sont appelées à se poursuivre en 2011.

– Pour ce qui concerne la filière des déchets de textiles d'habillement, de chaussures et du linge de maison, la société Eco TLC, éco-organisme de la filière créé à la fin de 2008, a été agréée en mars 2009. Les premières contributions ont été perçues et les premiers soutiens versés dès 2009.

– Pour ce qui concerne la filière des médicaments à usage humain non utilisés et à la suite de la parution du décret n° 2009-718 du 17 juin 2009 relatif à la collecte et à la destruction des médicaments à usage humain non utilisés, l'association Cyclamed, éco-organisme actif sur cette filière, a été agréée pour une durée de six ans par un arrêté interministériel en date du 25 janvier 2010.

A la suite du Grenelle de l'environnement, les dispositions réglementaires relatives au Conseil national des déchets ont été modifiées afin de créer une commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets (CHMF). La commission a tenu sa première réunion le 14 janvier 2010 et ses activités se sont poursuivies tout au long de l'année 2010, portant notamment sur les sanctions applicables aux non contributeurs et aux éco-organismes et sur un règlement intérieur-type de ces éco-organismes.

\*

● **Article 47. Principales dispositions.** — L'article 47 de la loi de programmation modifie le code général des impôts en y insérant un article 1387 A, prévoyant que les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre pourront, par une délibération, exonérer totalement ou partiellement de taxe foncière sur les propriétés bâties, pour une durée de cinq ans, les immeubles affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle qui se raccordent à une unité de traitement des déchets pour couvrir tout ou partie de leurs besoins en énergie thermique.

Il appartiendra à cette délibération de fixer la quantité minimale d'énergie que le propriétaire de l'immeuble doit s'engager à consommer pour bénéficier de cette exonération, qui doit être en rapport avec l'énergie thermique totale non valorisée par l'unité de traitement.

**Suivi et mise en œuvre.** — Dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle, cet article a été abrogé par l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

## V.— UN ÉTAT EXEMPLAIRE (ART. 48)

Le titre III de la loi de programmation ne comprend qu'un seul article, consacré à la nécessaire exemplarité de l'action de l'État.

\*

● **Article 48. Principales dispositions.** — L'article 48 de la loi de programmation définit, en premier lieu, plusieurs orientations de principe (al. 1<sup>er</sup> à 2), comme celle de tenir compte des conséquences sur l'environnement des décisions envisagées (influence sur le réchauffement climatique et contribution à la préservation de la biodiversité) et de justifier explicitement les atteintes que ces décisions peuvent, le cas échéant, causer. Cette prise en compte est favorisée, pour les grands projets publics, par « *l'association la plus large possible de l'ensemble des acteurs concernés dans un esprit de transparence et de participation.* » L'État prendra également les mesures nécessaires pour que les projets de loi soient présentés avec une étude de l'impact des dispositions législatives projetées, tant économique et social qu'environnemental. Il favorisera le respect de l'environnement dans l'achat public par un recours croissant, dans les marchés publics des administrations et services placés sous son autorité, aux critères environnementaux et aux variantes environnementales ; dans ce cadre et tout particulièrement dans les zones d'outre-mer éloignées de la métropole, il veillera à faciliter l'utilisation des produits fabriqués à proximité de la zone de consommation : cette mesure permettra de réduire le coût écologique du transport, notamment les émissions de gaz à effet de serre. L'État s'assigne ensuite une série d'objectifs plus précis :

- a) à compter de 2009, n'acquérir de véhicules particuliers neufs à l'usage des administrations civiles qu'éligibles au « bonus écologique » (sauf nécessités de service) ;
- b) à compter de 2009, développer l'utilisation des technologies de l'information et de la communication et les installations de vidéoconférence ;
- c) à compter de 2010, n'acheter que du bois certifié ou issu de forêts gérées de manière durable ;
- d) à compter de 2012, réduire de façon significative la consommation de papier de ses administrations, généraliser le recyclage du papier utilisé par ses administrations et, à cette date, utiliser exclusivement du papier recyclé ou issu de forêts gérées de manière durable ;
- e) recourir à des produits biologiques pour l'approvisionnement de ses services de restauration collective, à hauteur de 15 % des commandes en 2010 et 20 % en 2012 ; pour une part identique, recourir à des produits saisonniers, des

produits à faible impact environnemental eu égard à leurs conditions de production et de distribution, des produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine ou des produits issus d'exploitations engagées dans une démarche de certification environnementale ;

- f) favoriser, dans ses administrations et ses services, la mise en place du covoiturage.

Les administrations de l'État devront avoir entrepris en 2009 le bilan de leurs consommations d'énergie et de leurs émissions de gaz à effet de serre et avoir engagé un plan pour améliorer leur efficacité énergétique, qui prendra en compte les objectifs fixés pour les bâtiments de l'État par le § I de l'article 5 de la loi de programmation, avec un objectif d'amélioration de 20 % en 2015.

Le Gouvernement s'engage à présenter au Parlement une évaluation de l'impact environnemental des aides publiques à caractère budgétaire ou fiscal. Ces aides publiques seront progressivement revues de façon à s'assurer qu'elles n'incitent pas aux atteintes à l'environnement.

L'État veillera à ce que les programmes d'aide au développement qu'il finance ou auxquels il participe soient respectueux de l'environnement des pays bénéficiaires et soucieux de la préservation de leur biodiversité et, pour partie, spécifiquement dédiés à ces finalités. Il intégrera l'objectif d'adaptation au changement climatique à la politique française de coopération.

L'État s'attachera à ce que, d'ici à la fin de 2012, les formations initiales et continues dispensées à ses agents comportent des enseignements consacrés au développement durable et à la prévention des risques sanitaires, sociaux et environnementaux adaptés aux fonctions et responsabilités auxquelles préparent ces formations.

L'État se fixe pour objectif de disposer en 2010 d'indicateurs du développement durable à l'échelle nationale, figurant dans la stratégie nationale de développement durable et il aura organisé à cet effet, avant la fin de l'année 2009, une conférence nationale réunissant les cinq parties prenantes au Grenelle de l'environnement. Le suivi de ces indicateurs sera rendu public et présenté au Parlement chaque année à compter de 2011.

L'État se fixe également pour objectif de disposer d'indicateurs permettant la valorisation, dans la comptabilité nationale, des biens publics environnementaux d'ici à 2010.

**Suivi et mise en œuvre.** — Les principales observations ci-dessous porteront successivement sur l'acquisition de véhicules neufs par les administrations de l'État, l'achat de bois certifié ou issu de forêts gérées de manière durable, la réduction de la consommation de papier des administrations et le recyclage du papier utilisé, le recours aux produits biologiques dans les services de restauration collective de l'État ainsi que le bilan de la consommation d'énergie

et des émissions de gaz à effet de serre des administrations. De manière générale, les réponses fournies à vos rapporteurs par les services du ministère chargé de l'écologie attestent du retard pris par l'État dans plusieurs domaines précis couverts par l'article 48 de la loi de programmation.

**Acquisition de véhicules neufs par les administrations de l'État.** — L'objectif d'achat par les administrations de véhicules respectant le seuil d'émissions de dioxyde de carbone défini par les règles encadrant le « bonus écologique » a été précisé par la circulaire du 11 mars 2010 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics. Cette dernière est, d'une part, venue spécifier les types de véhicules entrant dans le champ d'application de cette mesure et, d'autre part, la part des achats autorisés à déroger à cette exigence.

Concernant les types de véhicules, il a été spécifié que l'ensemble des véhicules acquis pour les besoins des services, c'est-à-dire dédiés à des fonctions opérationnelles (gendarmerie, police, pompiers, douanes, etc.) ainsi que les véhicules de transport (camionnettes, fourgonnettes, etc.) n'entraient pas dans le champ d'application. Quant au taux dérogatoire, celui-ci a été fixé à 20 % du total des achats effectués dans l'année.

Compte tenu de ces précisions méthodologiques, les chiffres relevés pour l'année 2009 ont permis de comptabiliser l'achat de 3 154 véhicules entrant dans le champ d'application, dont 11,4 % de ce total ne respectaient pas le seuil du bonus écologique de 130 g de CO<sub>2</sub> émis par kilomètre.

**Achat de bois certifié ou issu de forêts gérées de manière durable.** — Le ministère chargé de l'écologie a indiqué qu'aucun objectif spécifique tendant à vérifier la nature et la provenance du bois dans les achats publics n'a été assigné aux services de l'État en 2009 et 2010, dans le cadre de sa démarche d'exemplarité au regard du développement durable. Aucune donnée n'étant par ailleurs collectée, vos rapporteurs estiment donc que cet objectif a été, en pratique, abandonné.

**Réduction de la consommation de papier des administrations de l'État et recyclage du papier utilisé.** — L'objectif d'une réduction significative de la consommation de papier des administrations de l'État est antérieur à la loi de programmation, puisqu'il remonte à la circulaire du 3 décembre 2008 visant une diminution de 50 % de ces consommations à l'horizon de 2012. Deux ans plus tard, le principal acquis est une mesure de la consommation de référence. Les chiffres relevés au cours de 2010 font état d'une consommation moyenne par agent de 19 « équivalent-ramette » de papier A4 (250 feuilles).

Les services du ministère de l'écologie n'ont pas été en mesure de fournir une évaluation pour 2009 et 2010 de la proportion de papier recyclé dans l'ensemble de la consommation de papier des administrations. Il semble néanmoins avéré qu'il ne représente aujourd'hui qu'une proportion minoritaire des achats.

En l'absence de volonté politique manifeste, vos rapporteurs estiment donc que cet objectif d'une réduction de moitié des consommations a été, en pratique, abandonné.

***Recours aux produits biologiques dans les services de restauration collective de l'État.*** — L'enquête réalisée en 2009 auprès d'un échantillon représentatif de restaurants collectifs des administrations (chiffres de 2008) a mis en évidence que les produits « bio » n'y représentaient que moins de 2 % des achats de denrées alimentaires. On se situe donc très loin de l'objectif de 15 % des commandes en 2010 et celui de 20 % en 2012 est totalement hors de portée.

Les services du ministère chargé de l'écologie estiment que ce retard est imputable à trois raisons principales, qui ne paraissent que partiellement convaincantes : un coût budgétaire et un prix pour le consommateur final trop élevés (entre 15 et 30 % de surcoût de production), un déficit d'offre en quantité et en variété des produits ainsi que, de manière subsidiaire, des freins sociologiques. Ces services n'ont pas été en mesure de répondre à une demande d'estimation du coût de la mesure en année pleine. En l'absence de volonté politique manifeste, vos rapporteurs estiment donc que cet objectif a été, en pratique, abandonné.

***Bilan de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre des administrations de l'État.*** — Ce bilan devait être entrepris au plus tard en 2009 pour toutes les administrations de l'État, en préalable à un plan d'amélioration de l'efficacité énergétique. Il ne l'a été que très partiellement, puisque, si des initiatives ont bien été lancées par plusieurs ministères entre 2007 et 2010 (en particulier, en matière d'évaluation des émissions de gaz à effet de serre), celles-ci ne couvrent pas la totalité des emprises des ministères considérés.

## VI.— GOUVERNANCE, INFORMATION ET FORMATION (ART. 49 À 55)

Le titre VI de la loi de programmation, intitulé « Gouvernance, information et formation » comprend sept articles.

\*

● **Article 49. Principales dispositions.** — Rappelant que « *construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation* », l'article 49 de la loi comporte une série de dispositions relatives aux principaux acteurs de l'action environnementale.

Il est ainsi prévu que les associations et fondations œuvrant pour l'environnement bénéficient d'un régime nouveau de droits et obligations lorsqu'elles remplissent divers critères de représentativité, de gouvernance, de transparence financière ainsi que de compétence et d'expertise dans leur domaine d'activité (al. 2).

Les instances nationales et locales qui ont ou se verront reconnaître une compétence consultative en matière environnementale seront réformées, tant dans leurs attributions que dans leur dénomination et leur composition, afin d'assumer au mieux cette mission.

Les instances publiques « *ayant un rôle important d'observation, d'expertise, de recherche, d'évaluation et de concertation en matière environnementale* » associeront, dans le cadre d'une gouvernance concertée, les parties prenantes au Grenelle de l'environnement et auront une approche multidisciplinaire.

Les communes ou établissements publics de coopération intercommunale touchés par les contraintes d'urbanisme engendrées par la présence de sites à fort impact environnemental pourront bénéficier, avec leurs exploitants, de relations partenariales étroites pour l'aménagement de ces territoires.

Les chambres consulaires, établissements publics administratifs de l'État qui ont un rôle consultatif et un rôle d'intervention en matière de développement durable, disposeront d'un représentant pour les trois réseaux consulaires au sein du comité de développement durable et de suivi du Grenelle de l'environnement.

**Suivi et mise en œuvre.** — On évoquera ici le nouveau régime de droits et obligations applicables aux associations et fondations œuvrant pour l'environnement et la réforme des instances nationales et locales ayant une compétence consultative en matière environnementale, la question de la

participation des chambres consulaires au comité de suivi du Grenelle ayant été évoquée précédemment (*cf.* nos commentaires sous l'art. 1<sup>er</sup>).

**Régime des droits et obligations applicables aux associations et fondations œuvrant pour l'environnement.** — L'article 249 de la loi du 12 juillet 2010 a complété le chapitre I<sup>er</sup> du titre IV du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement par un article L. 141-3 qui définit les critères de représentativité des associations, organismes et fondations appelés à siéger dans des instances de concertation en matière d'environnement. Il prévoit ainsi que « *peuvent être désignés pour prendre part au débat sur l'environnement qui se déroule dans le cadre des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable, sans préjudice des dispositions spécifiques au Conseil économique, social et environnemental : – les associations œuvrant exclusivement pour la protection de l'environnement ; – les associations regroupant les usagers de la nature ou les associations et organismes chargés par le législateur d'une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de protection des milieux naturels ; – les associations œuvrant pour l'éducation à l'environnement ; – les fondations reconnues d'utilité publique ayant pour objet principal la protection de l'environnement ou l'éducation à l'environnement* ». Le même article prévoit que ces associations, organismes et fondations devront respecter des critères définis par décret en Conseil d'État « eu égard à leur représentativité dans leur ressort géographique et le ressort administratif de l'instance consultative considérée, à leur expérience, à leurs règles de gouvernance et de transparence financière ».

Le décret d'application de cet article est aujourd'hui en cours de rédaction. Il réforme en premier lieu les règles d'attribution de l'agrément pour les associations de protection de l'environnement, afin de consolider le socle d'exigences à partir desquelles ces associations pourront être désignées pour siéger dans certaines instances. Le projet détermine par ailleurs les critères que devront respecter les associations agréées, organismes et fondations pour pouvoir prendre part au débat au sein des instances consultatives concernées. Les critères proposés se fondent notamment sur les conclusions du rapport du comité opérationnel « Institutions et représentativité des acteurs », présidé notre collègue Bertrand Pancher.

**Réforme des instances nationales et locales dotées d'une compétence consultative en matière environnementale.** — Les articles 32, 33, 34, 35 et 36 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, relatifs au Conseil économique et social, en ont changé le nom en « *Conseil économique, social et environnemental* » et étendu significativement le rôle et les missions.

L'article 250 de la loi du 12 juillet 2010 modifie par ailleurs l'intitulé du chapitre IV du titre III du livre I<sup>er</sup> de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales et remplace « *dans l'ensemble des textes législatifs et réglementaires* » l'expression « *conseil économique et social régional* » par celle

de « conseil économique, social et environnemental régional ». Par voie de conséquence, il est prévu que ces conseils comprennent désormais « des représentants d'associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et des personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable » (art. L. 4134-2 du code général des collectivités territoriales) et que leur compétence s'étende « aux orientations générales dans le domaine de l'environnement » (art. L. 4241-1 du même code).

\*

● **Article 50. Principales dispositions.** — L'article 50 prévoit que les critères mentionnés au deuxième alinéa de l'article 49 (représentativité, gouvernance, transparence financière, compétence et expertise des associations et fondations œuvrant pour l'environnement) seront fixés par décret en Conseil d'État pris après concertation avec les parties prenantes au Grenelle de l'environnement.

**Suivi et mise en œuvre.** — Cet article n'appelle pas de remarques particulières (cf. nos commentaires sous l'article 49 ci-dessus).

\*

● **Article 51. Principales dispositions.** — L'article 51 de la loi de programmation souligne que les collectivités territoriales et leurs groupements sont des « acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable [qui] ont des rôles complémentaires, tant stratégiques qu'opérationnels. »

La cohérence de leurs actions en ces matières sera favorisée par la concertation au sein d'une instance nationale consultative réunissant les associations d'élus des différentes collectivités et de leurs groupements, qui sera associée à l'élaboration de la stratégie nationale du développement durable et à sa mise en œuvre. Une instance similaire pourra être instituée au niveau régional.

Par ailleurs, l'État entend agir selon quatre axes prioritaires :

- a) la généralisation des bilans en émissions de gaz à effet de serre et celle des plans climat énergie territoriaux des collectivités territoriales et de leurs groupements, en cohérence avec les Agendas 21 locaux. L'État pourra utiliser ces Agendas 21 locaux comme outil de contractualisation avec les collectivités territoriales ;
- b) l'extension de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, la participation à la diffusion des expérimentations locales en matière de

développement durable et l'encouragement apporté à une articulation étroite des politiques de transport et des projets d'urbanisme ;

- c) le renforcement, dans le respect du droit communautaire, des possibilités offertes par le code des marchés publics de prendre en compte l'impact environnemental des produits ou des services lié à leur transport.
- d) la mise à l'étude, en concertation avec les collectivités territoriales, de possibilités nouvelles d'attribution de concours aux collectivités et à leurs groupements, dès lors que ceux-ci « *contribuent de façon significative à la réalisation d'objectifs de nature environnementale* » et afin de leur permettre de valoriser leurs certificats d'économies d'énergie.

Il est prévu que la mise en place de formations à destination des agents des collectivités territoriales en matière de développement durable et de protection de l'environnement sera encouragée.

Le paragraphe II de l'article 51 insère un article L. 5211-61 dans le code général des collectivités, aux termes duquel un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de l'établissement public. Par dérogation à ce principe et en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou d'élimination des déchets ménagers et assimilés, ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire. »

Par ailleurs, le II de l'article L. 5215-20 et le IV de l'article L. 5216-5 du même code sont abrogés.

**Suivi et mise en œuvre.** — Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

\*

● **Article 52. Principales dispositions.** — Cet article porte sur la transparence de l'information et de l'expertise en matière environnementale.

Le paragraphe I (al. 1<sup>er</sup> à 7) dispose ainsi que l'État développera la production, la collecte et la mise à jour d'informations sur l'environnement et les organisera de façon à en garantir l'accès. Il mobilisera ses services et ses établissements publics pour créer un portail aidant l'internaute à accéder aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou à

participer, le cas échéant, à l'élaboration de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Les procédures d'enquête publique seront modifiées afin de les simplifier, de les regrouper, d'harmoniser leurs règles et d'améliorer le dispositif de participation du public. Le recours à une enquête unique ou conjointe sera favorisé en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage ou de réglementations distinctes.

La procédure du débat public sera rénovée afin de mieux prendre en compte l'impact des projets sur l'environnement.

L'expertise publique en matière d'environnement et de développement durable et l'alerte environnementale seront réorganisées « *dans un cadre national multidisciplinaire et pluraliste* », associant toutes les parties prenantes concernées.

La possibilité de saisir certaines agences d'expertise, dont bénéficient les associations agréées, sera élargie à d'autres agences et étendue à d'autres acteurs et organismes.

Par ailleurs, le Gouvernement présentera un rapport au Parlement, au plus tard un an après la promulgation de la loi de programmation, sur l'opportunité de créer une instance propre à assurer la protection de l'alerte et de l'expertise afin de garantir la transparence, la méthodologie et la déontologie des expertises. Elle pourra constituer une instance d'appel en cas d'expertises contradictoires et pourra être garante de l'instruction des situations d'alerte.

Pour les projets de rocade structurantes mentionnés au premier alinéa de l'article 14 de la loi, les procédures d'enquête publique et d'expropriation, les procédures liées à la sécurité des transports guidés ainsi que les procédures de recours seront limitées à une durée maximale définie par décret.

Le paragraphe II de l'article 52 de la loi de programmation modifie le *b* de l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme. Dans sa rédaction applicable au moment de la promulgation de la loi, telle qu'issue de l'article 2 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, cet alinéa était ainsi rédigé : « *b) D'une révision simplifiée selon les modalités définies par le neuvième alinéa de l'article L. 123-13, si cette révision est approuvée avant le 1er janvier 2010 sous réserve, lorsque le plan répond aux conditions définies par le 4° de l'article L. 121-10, de l'application de la procédure prévue aux articles L. 121-11 et suivants, et si elle a pour seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité, ou la rectification d'une erreur matérielle. L'opération mentionnée à la phrase précédente peut également consister en un projet d'extension des zones constructibles qui ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan d'occupation des sols et ne comporte pas de graves risques de nuisance ;* »

L'article 52 de la loi de programmation complète le *b* de l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme par une phrase ainsi rédigée : « *En cas d'annulation contentieuse du plan local d'urbanisme, l'ancien plan d'occupation des sols peut faire l'objet de révisions simplifiées pendant le délai de deux ans suivant la décision du juge devenue définitive.* »

**Suivi et mise en œuvre.** — On n'évoquera ici que la seule question de la création d'une instance propre à assurer la protection de l'alerte et de l'expertise afin de garantir la transparence, la méthodologie et la déontologie de cette dernière. Le rapport prévu par l'article 52 de la loi de programmation n'a pas encore été remis au Parlement. Les réflexions actuellement conduites sont alimentées par plusieurs contributions, qu'on mentionnera ici brièvement.

Un avis du comité de la prévention et de la précaution intitulé « la décision publique face à l'incertitude, clarifier les règles, améliorer les outils » a été remis en juin 2010 au ministre chargé de l'écologie, qui l'avait saisi sur ce sujet.

Le comité d'évaluation et de contrôle de notre assemblée s'est quant à lui penché sur la mise en oeuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement relatif à l'application du principe de précaution ( ). Saisi de ces recommandations, le Gouvernement a informé le Président de l'Assemblée nationale de la manière dont il entendait traduire concrètement les propositions du comité. Il s'agirait notamment de l'organisation d'une procédure en trois étapes, s'appuyant sur des instances ou organismes existants et ayant fait la preuve de leur efficacité dans ce domaine :

– une phase d'identification des situations relevant respectivement de la prévention vis-à-vis d'un risque avéré et de la précaution vis-à-vis d'un risque incertain ;

– pour les situations se rapportant directement au principe de précaution, une phase d'évaluation au regard à la fois des risques potentiels recensés et des enjeux sociétaux concernés (analyse bénéfices-risques) ;

– une phase de débat public, au terme de laquelle les pouvoirs publics en charge de la gestion, de la recherche et de la surveillance des risques pourraient décider des mesures de précaution à prendre et, le cas échéant, actualiser ces mesures en cas d'évolution significative de l'état des connaissances.

Par ailleurs, la mission d'analyse et de proposition sur l'expertise confiée conjointement au Conseil général de l'environnement et du développement durable et au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies a rendu ses conclusions à la fin d'octobre 2010. Elle a formulé six recommandations : clarifier le rôle de l'expertise et son articulation avec la décision, professionnaliser les processus de l'expertise, développer la transparence et la déontologie, renforcer la participation citoyenne, écarter la création d'une autorité d'appel sur l'expertise compte tenu de la diversité technique et scientifique des domaines d'expertise et

mettre en place un conseil supérieur de l'évaluation de la déontologie et des bonnes pratiques de l'expertise. Cette dernière instance, comprenant des représentants à la fois des organismes d'expertise et de recherche et des parties prenantes, aurait la double tâche de définir un socle de règles déontologiques et de recommandations sur les bonnes pratiques - dans l'esprit des démarches « qualité » - et d'évaluer les pratiques des organismes d'expertise au regard de ce référentiel. Outre ses missions permanentes, ce conseil pourrait être saisi de tout sujet relevant de son champ de compétences <sup>(1)</sup>.

Le Président de la République a également chargé notre collègue Bertrand Pancher d'une réflexion sur les procédures de concertation et d'association du public en usage aujourd'hui, dans le cadre d'une gouvernance des questions environnementales que tant la Charte que le Grenelle de l'environnement ont substantiellement modifiée. Cette mission devra à la fois formuler des propositions pour faciliter l'accès du public aux informations environnementales, explorer les voies d'amélioration de sa participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, examiner les avantages et inconvénients des différentes modalités de débat avec le public sur les grands enjeux de société et conduire une réflexion approfondie sur les instances de gouvernance impliquées préalablement à l'adoption des décisions publiques en matière environnementale.

En matière d'alerte, il apparaît également nécessaire d'attendre les résultats de la concertation engagée avec les partenaires sociaux et prévue à l'article 53 de la loi de programmation, dont l'alinéa 4 dispose que « *les organisations syndicales de salariés et d'employeurs seront saisies conformément à la loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social sur la possibilité d'ajouter aux attributions des institutions représentatives du personnel une mission en matière de développement durable, d'étendre la procédure d'alerte professionnelle interne à l'entreprise aux risques d'atteinte à l'environnement et à la santé publique et de faire définir par les branches professionnelles des indicateurs sociaux et environnementaux adaptés à leurs spécificités* ».

\*

• **Article 53. Principales dispositions.** — Rappelant que « *la qualité des informations sur la manière dont les sociétés prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité et l'accès à ces informations constituent des conditions essentielles de la bonne gouvernance des entreprises* », l'article 53 dispose que le Gouvernement étudiera, sur la base d'un bilan public de

(1) Voir également S. Fabrégat, « *Vers une expertise plus transparente et indépendante* », Actu-Environnement [en ligne], 14 février 2011. URL : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/gouvernance-expertise-deontologie-conflis-interet-transparence-11943.php4#xtor=ES-6> (page consultée le 15 février 2011).

l'application de l'article 116 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques et en lien avec l'ensemble des parties concernées, les conditions dans lesquelles l'obligation de faire figurer dans le rapport annuel destiné à l'assemblée générale des actionnaires ces informations environnementales et sociales :

– pourrait être étendue à d'autres entreprises, en fonction de seuils atteints par le chiffre d'affaires, le total de bilan ou les effectifs salariés — y compris les entreprises dans lesquelles l'État détient directement ou indirectement une participation majoritaire ;

– pourrait inclure l'activité de la ou des filiales de toutes les entreprises soumises à cette obligation ;

– pourrait comprendre des informations relatives à la contribution de l'entreprise au développement durable.

Le Gouvernement s'engage à soutenir une harmonisation des indicateurs sectoriels au niveau communautaire. Il étudiera également la possibilité d'inclure dans les plans de formation des entreprises soumises à cette obligation des modules consacrés à l'environnement, au développement durable et à la prévention des risques.

Les organisations syndicales de salariés et d'employeurs seront saisies conformément à la loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social sur la possibilité d'ajouter aux attributions des institutions représentatives du personnel une mission en matière de développement durable, d'étendre la procédure d'alerte professionnelle interne à l'entreprise aux risques d'atteinte à l'environnement et à la santé publique et de faire définir par les branches professionnelles des indicateurs sociaux et environnementaux adaptés à leurs spécificités.

Le Gouvernement poursuivra son action pour la mise en place, lorsqu'existe une entreprise à fort impact environnemental, d'instances de dialogue réunissant localement les parties prenantes au Grenelle de l'environnement et les autres acteurs intéressés — en particulier, les riverains du site.

L'État appuiera la création, pour les entreprises de toute taille, de labels attestant la qualité de leur gestion dans les domaines environnementaux et sociaux et leur contribution à la protection de l'environnement, ainsi que la mise en place d'un mécanisme d'accréditation des organismes certificateurs indépendants chargés de les attribuer. Il soutiendra « de la façon la plus appropriée, y compris fiscale », les petites et moyennes entreprises qui s'engageront dans la voie de la certification environnementale.

L'État aidera les employeurs implantés dans une zone d'activité qui se grouperont afin d'avoir une gestion environnementale de cette zone en association avec les collectivités territoriales volontaires et de façon contractuelle.

L'investissement socialement et écologiquement responsable sera encouragé par des mécanismes incitatifs et des campagnes d'information.

Par ailleurs, la France proposera l'introduction au niveau communautaire du principe de la reconnaissance de la responsabilité des sociétés-mères à l'égard de leurs filiales en cas d'atteinte grave à l'environnement et elle soutiendra cette orientation au niveau international. Elle appuiera également l'introduction de critères environnementaux — notamment, ceux relatifs à la biodiversité — dans les actions des institutions financières, économiques et commerciales internationales. La France proposera un cadre de travail au niveau communautaire pour l'établissement d'indicateurs sociaux et environnementaux permettant la comparaison entre les entreprises.

**Suivi et mise en œuvre.** — On évoquera ici successivement la question de la transparence et de la responsabilité sociales et environnementales des entreprises et celle de l'écolabellisation de ces mêmes entreprises.

**Renforcement de la transparence et de la responsabilité sociales et environnementales (RSE) des entreprises.** – L'article 225 de la loi du 12 juillet 2010 modifie la rédaction de l'article L. 225-102-1 du code de commerce, relatif au contenu du rapport que doit présenter annuellement le conseil d'administration – ou, le cas échéant, le directoire – d'une entreprise à l'assemblée générale de ses actionnaires. Il est ainsi prévu que ce rapport devra inclure des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité ainsi que sur ses engagements sociétaux en faveur du développement durable. Les institutions représentatives du personnel et les parties prenantes participant à des dialogues avec les entreprises pourront présenter leur avis sur les démarches de responsabilité sociale, environnementale et sociétale des entreprises en complément des indicateurs présentés.

Ces dispositions s'appliquent aux sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé ainsi qu'aux sociétés dont le total de bilan ou le chiffre d'affaires et le nombre de salariés excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État. Lorsque la société établit des comptes consolidés, les informations fournies sont consolidées et portent sur la société elle-même ainsi que sur l'ensemble de ses filiales (au sens de l'article L. 233-1 du même code) ou les sociétés qu'elle contrôle (au sens de l'article L. 233-3).

Par ailleurs, les informations sociales et environnementales figurant ou devant figurer au regard des obligations légales et réglementaires feront l'objet d'une vérification par un organisme tiers indépendant, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. Cette vérification donne lieu à un avis qui est transmis à l'assemblée des actionnaires ou des associés en même temps que le rapport du conseil d'administration ou du directoire. Ces dispositions s'appliquent à partir de l'exercice clos au 31 décembre 2011 pour les entreprises dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé et à partir de l'exercice

clos au 31 décembre 2016 pour l'ensemble des entreprises concernées par l'article L. 225-102-1 du code de commerce.

L'article 225 de la loi du 12 juillet 2010 modifie également une série de d'autres dispositions législatives afin de rendre ces nouvelles obligations totalement ou partiellement applicables à des sociétés dont le régime juridique n'est pas défini dans le code de commerce mais qui revêtent une importance particulière du fait de leur nombre de salariés ou de leur secteur d'activité : il s'agit des mutuelles d'assurance (article L. 114-17 du code de la mutualité), des établissements de crédit, entreprises d'investissement et compagnies financières (article L. 511-35 du code monétaire et financier), des sociétés d'assurance mutuelle (article L. 322-26-2-2 du code des assurances), des sociétés coopératives agricoles (article L. 524-2-1 du code rural) et des sociétés coopératives (article 8 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération).

On sait que ces dispositions ont d'ores et déjà été modifiées par l'article 32 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010. La nouvelle rédaction supprime notamment la possibilité donnée aux institutions représentatives du personnel et aux parties prenantes participant à des dialogues avec les entreprises de présenter leur avis sur les démarches de responsabilité sociale, environnementale et sociétale de ces entreprises <sup>(1)</sup>.

Pour ce qui concerne la détermination des seuils et du calendrier d'application, qui relèvent d'un décret en Conseil d'État, le Gouvernement semble s'orienter vers une mise en œuvre échelonnée : dès l'exercice 2011, les entreprises dépassant un milliard d'euros de chiffre d'affaires et cinq mille salariés auraient à rédiger leur rapport social et environnemental. En 2012, ce serait le tour des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à quatre cent millions d'euros et le nombre de salariés supérieur à deux mille. A partir de 2013, l'obligation pèserait sur toutes les entreprises de plus de cinq cents salariés avec un chiffre d'affaires de cent millions d'euros <sup>(2)</sup>.

(1) *Le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, à l'origine de cette suppression, a en effet estimé que ces dispositions « peuvent créer de réelles difficultés et contrevenir à l'objectif recherché : les notions de “parties prenantes participant à des dialogues avec les entreprises” et de “responsabilité sociétale” sont de faible portée juridique, particulièrement floues et potentiellement d'autant plus extensives qu'elles ne sont pas précisées par voie réglementaire. Toute association ou tout client, fournisseur, partenaire, ou observateur ayant eu un contact avec l'entreprise pourrait ainsi demander à inclure son avis dans le rapport de gestion » ; par ailleurs, « le principe d'une telle inclusion inconditionnelle peut conduire à ce que l'entreprise “endosse”, dans son rapport annuel, des appréciations non vérifiées ou susceptibles de lui porter un préjudice de réputation – et donc économique – disproportionné au regard de l'intention initiale de transparence. Le rapport de gestion devient ainsi une sorte de « cahier de doléances » public, ce qui n'est pas son objet ». Cf. P. Marini, Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de régulation bancaire et financière, Sénat, 14 sept. 2010, p. 245 et suiv.*

(2) Cf. R. Boughriet, « Reporting RSE : les entreprises de plus de 500 salariés concernées en 2013 », Actu-Environnement [en ligne], 18 mars 2011, URL : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/projet-decret-RSE-rapport-grenelle-2-seuil-500-salaries-2013-consultation-12182.php4> (page consultée le 24 mars 2011).

**Labellisation des entreprises exemplaires dans les domaines environnementaux et sociaux.** – Le Commissariat général au développement durable a installé en décembre 2009 un groupe de travail sur ce thème associant des représentants des cinq collèges du Grenelle.

Ce groupe de travail a examiné les initiatives existantes en matière de labels et devrait prochainement soumettre un rapport d'étape à une consultation publique. Sur la base des avis et des remarques exprimées, un rapport final devrait être publié au mois d'avril 2011. Il devrait servir de support au lancement, avant la fin de cette année, d'un plan d'actions en faveur de la certification environnementale et d'une expérimentation de la « labellisation RSE ».

\*

● **Article 54. Principales dispositions.** — Cet article comprend une série de dispositions relatives à l'information des consommateurs et au soutien à l'achat de biens respectueux de l'environnement.

L'article rappelle, en premier lieu, que les consommateurs « *doivent pouvoir disposer d'une information environnementale sincère, objective et complète portant sur les caractéristiques globales du couple produit/emballage et se voir proposer des produits respectueux de l'environnement à des prix attractifs* ».

Dans cette perspective, la mention des impacts environnementaux des produits et des offres de prestation de services en complément de l'affichage de leur prix sera progressivement développée, y compris au niveau communautaire, tout comme l'affichage et la mise à disposition, sur les lieux et sites de vente, de leur traçabilité et des conditions sociales de leur production. La méthodologie associée à l'évaluation de ces impacts donnera lieu à une concertation avec les professionnels concernés.

L'État lancera un programme pluriannuel d'information et de sensibilisation du grand public sur les enjeux de l'amélioration de la performance énergétique et la prise en compte du développement durable dans le bâtiment et l'habitat.

Des campagnes publiques d'information sur la consommation durable seront organisées. L'État veillera à ce que les chaînes de télévision et les radios publiques prennent en compte les enjeux de développement durable et de protection de l'environnement, notamment par la modification des cahiers des charges.

La régulation de la publicité par les professionnels sera développée après concertation entre ceux-ci et les associations de défense des consommateurs, de

protection de l'environnement et d'éducation à l'environnement afin de mieux y intégrer le respect de l'environnement et le développement durable.

En accord avec le droit communautaire, l'État mettra en place des dispositifs incitatifs ayant pour objet d'accorder, pour des catégories spécifiques de produits, un avantage en termes de prix aux produits les plus respectueux de l'environnement financé par une taxation des produits portant le plus atteinte à l'environnement.

La France soutiendra l'instauration par la Communauté européenne d'un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée sur les produits ayant un faible impact sur le climat ou la biodiversité.

Afin d'assurer une bonne information des particuliers et des professionnels du bâtiment, l'État s'engage à améliorer la qualité et le contenu du diagnostic de performance énergétique dans le but de disposer d'un outil de référence fiable et reconnu par tous.

**Suivi et mise en œuvre.** — La question des dispositifs d'incitation accordant, pour des catégories spécifiques de biens, un avantage en termes de prix aux produits les plus respectueux de l'environnement sera ici évoquée.

A l'heure actuelle, seul le secteur automobile a bénéficié de la mise en place d'un système incitatif financé par une taxation des produits portant le plus atteinte à l'environnement. Selon les éléments statistiques transmis à vos rapporteurs, la mise en œuvre du bonus-malus aurait permis de faire spectaculairement baisser les émissions moyennes de dioxyde de carbone des véhicules neufs, de 148 g CO<sub>2</sub>/km en 2007 (date d'instauration du mécanisme) à 132,8 g CO<sub>2</sub>/km en 2009. Ce succès conduit naturellement à réfléchir à la création de nouveaux bonus-malus, portant sur d'autres types de produits et lorsque cela s'avère pertinent tant d'un point de vue environnemental qu'économique. Trois éléments sont à prendre en considération pour le choix des produits concernés :

– le critère retenu pour attribuer le bonus ou assujettir au malus doit reposer sur une mesure incontestable de l'impact environnemental (émissions de dioxyde de carbone, consommation d'électricité, etc.) ;

– le pouvoir d'achat des populations les plus fragiles doit être affecté de la manière la plus limitée possible par la mise en place du bonus-malus ; (1)

– le dispositif de bonus-malus doit être équilibré budgétairement.

(1) *L'électroménager constitue un exemple parmi d'autres de cette difficulté particulière, puisque les appareils les plus économes en énergie sont aussi, en règle générale, les plus chers. Mettre en place un bonus-malus pourrait ainsi avoir pour effet pervers de profiter par priorité aux personnes les plus aisées - qui auraient, de toutes façons, acheté ces matériels sophistiqués - alors que les plus faibles revenus se verraient contraints d'acquitter un malus sur l'achat d'équipements de faible efficacité énergétique et dont le coût d'usage est important. Un tel effet d'aubaine ne serait naturellement pas acceptable.*

Ces trois conditions ne paraissent actuellement pas réunies pour ce qui concerne les catégories de produits jusqu'ici analysées (produits électroménagers, téléviseurs ou ampoules).

En conséquence, c'est essentiellement l'affichage environnemental qui doit permettre d'orienter efficacement consommateurs, producteurs et distributeurs vers les produits les plus vertueux pour l'environnement en apportant des données objectives sur leurs principaux impacts environnementaux. L'étiquette « énergie » sur les réfrigérateurs, par exemple, s'est révélée être un instrument puissant, puisqu'elle permet aux consommateurs d'effectuer leurs choix en toute connaissance de cause et qu'elle incite concomitamment les industriels à produire les efforts nécessaires pour faire évoluer leur offre vers les produits les mieux classés.

\*

● **Article 55. Principales dispositions.** — L'article 55 de la loi de programmation porte sur l'éducation au développement durable, soulignant que celle-ci « *est portée par toutes les disciplines* », qu'elle doit être intégrée au fonctionnement quotidien des établissements scolaires et qu'elle « *contribue, à travers ses dimensions éthiques et sociales, à la formation citoyenne* ».

Dans les lycées agricoles, les enseignements relatifs à l'agronomie, à la diversité génétique, à l'utilisation rationnelle des moyens de production et leur impact environnemental, aux règles de bonnes pratiques d'utilisation des intrants, aux effets environnementaux des intrants, au fonctionnement des sols et aux exploitations à haute valeur environnementale seront renforcés. Les actions de ces lycées viseront particulièrement la généralisation rapide des méthodes d'exploitation respectueuses de l'environnement mises au point de façon expérimentale.

Les établissements d'enseignement supérieur élaboreront, pour la rentrée 2009, un « Plan vert » pour les campus. Les universités et grandes écoles pourront solliciter une labellisation sur le fondement de critères de développement durable.

A compter de l'année 2009, les formations initiales et continues des membres des professions de santé et des professionnels de l'aménagement de l'espace comprendront des enseignements, adaptés aux métiers qu'ils concernent, relatifs aux enjeux de santé liés à l'environnement.

Un institut dispensant des formations continues de très haut niveau en matière de développement durable aux décideurs publics et privés sera créé, qui pourra avoir des antennes régionales.

Les outils de la formation tout au long de la vie seront mis en œuvre pour accompagner, à tout niveau de qualification, les transitions professionnelles liées à

l'évolution vers un modèle de développement qui soit durable, en vue de développer les métiers et filières de l'environnement, du recyclage, de l'écoconception et des analyses du cycle de vie des produits et la connaissance des écosystèmes.

**Suivi et mise en œuvre.** — On évoquera ici le renforcement, dans les lycées agricoles, des enseignements destinés à valoriser le développement d'une agriculture durable.

Dans le cadre d'une politique de modernisation de la voie professionnelle, la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère chargé de l'agriculture a engagé en 2008 la rénovation des référentiels de certification des diplômes de l'enseignement agricole, commençant par une réforme du baccalauréat professionnel en trois ans. Dans cette perspective, l'arrêté du 9 janvier 2009 portant approbation du cinquième schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole (2009-2014) a redéfini cinq champs professionnels pour ce baccalauréat, se répartissant en vingt spécialités à partir de la classe de première. C'est ainsi que, lors de la dernière rentrée scolaire, 76 % des programmes des classes de seconde avaient fait l'objet d'une actualisation. Ils comprennent notamment un tronc commun d'enseignement général incluant un stage obligatoire d'une semaine pour tous les élèves sur l'éducation à la santé et au développement durable. Les modules portant sur les enseignements professionnels intègrent désormais des compétences spécifiques en agronomie, écologie, développement durable, sécurité et prévention des risques.

Par ailleurs, près de la moitié des brevets de technicien supérieur agricole sont en cours de rénovation. Ils sont appelés à être modularisés et semestrialisés, afin notamment de s'inscrire dans le schéma « licence-master-doctorat » (LMD) en usage dans l'enseignement supérieur. Selon les champs professionnels et les spécialités considérés, des modules spécifiques sont intégrés et dédiés à des enseignements d'agronomie et d'écologie.

La même direction générale de l'enseignement mobilise les exploitations agricoles et les ateliers technologiques de l'enseignement agricole afin qu'ils apportent leur appui à la mise au point et à la diffusion des innovations agricoles et agroalimentaires favorables au développement durable. La circulaire DGER/SDRIDCI/C2008-2009 du 27 juin 2008 « Émergence et diffusion de pratiques agricoles durables : stratégie de l'enseignement » a ainsi identifié six thèmes prioritaires en matière d'implication des exploitations : les itinéraires techniques « bas-intrants » (notamment, via l'introduction de légumineuses dans les rotations) ; la performance énergétique des exploitations agricoles, à travers une éventuelle recherche d'autonomie énergétique ; la réflexion préparatoire à la certification « haute valeur environnementale » en agriculture ; l'appui au développement de l'agriculture biologique ; la prise en compte de la biodiversité dans les itinéraires techniques agricoles ; la gestion quantitative et qualitative de l'eau.

Les établissements de l'enseignement agricole sont également engagés en matière de développement durable dans le cadre de la mise en œuvre du décret n° 2009-1619 du 18 décembre 2009 modifié relatif à la création, à titre expérimental, du certificat « Certiphyto 2009-2010 » (qui a donné lieu à la publication d'un arrêté du 25 février 2010 relatif aux centres et organismes de formation mettant en oeuvre le certificat « Certiphyto 2009-2010 »), du plan « Ecophyto 2018 » et de la circulaire DGER/SDRIDCI/C2008-2009 du 27 juin 2008 précitée. <sup>(1)</sup>

Document susceptible de modifications

*(1) Cette directive dresse une liste d'objectifs à atteindre : mise en place de chefs de file par thématique prioritaire dans chaque région en vue de coordonner et dynamiser les actions ; sur chaque exploitation d'un établissement public local d'enseignement agricole, un projet visant à la réduction d'intrants, à la biodiversité ou à la haute qualité environnementale ; une exploitation par région de tels établissements engagée une démarche « Ecophyto 2018 » ; mise en place, dans chaque exploitation de tels établissements, d'ateliers ou de cultures biologiques complémentaires ; conduite, dans chaque région, d'un projet d'autonomie énergétique sur une exploitation et mise en place du bilan énergétique « Planète ».*

## VII.— DISPOSITIONS PROPRES À L'OUTRE-MER (ART. 56 ET 57)

Le titre VI de la loi de programmation, intitulé « Dispositions propres à l'outre-mer » comprend deux articles.

\*

● **Article 56. Principales dispositions.** — L'article 56 de la loi rappelle, en premier lieu, que les départements et les régions d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie « *sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la politique de la nation en faveur du développement durable et de l'écodéveloppement, au sein de leurs différentes aires géographiques* ». La politique de l'État outre-mer placera au premier rang de ses priorités le développement durable, « *en prenant en compte [les] spécificités sociétales, environnementales, énergétiques et économiques.* »

Sans préjudice des objectifs qui concernent l'ensemble du territoire national, ni de ceux propres à l'outre-mer définis dans les titres Ier à V de la loi, cette ambition s'inscrit dans le cadre d'orientations plus spécifiques :

- a) *Dans le domaine de l'énergie* : parvenir à l'autonomie énergétique, en atteignant, dès 2020, un objectif de 30 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale à Mayotte et de 50 % au minimum dans les autres collectivités ; développer les technologies de stockage de l'énergie et de gestion du réseau pour augmenter la part de la production d'énergie renouvelable intermittente afin de conforter l'autonomie énergétique des collectivités territoriales d'outre-mer ; développer, pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, des programmes exemplaires, spécifiques pour chacune d'elles, visant à terme l'autonomie énergétique, à l'horizon 2030 ; engager, dans le même temps, un programme de maîtrise des consommations, qui se traduira par l'adoption, dès 2012, d'un plan énergie-climat dans chaque collectivité ; adopter une réglementation thermique adaptée qui encourage la production d'eau chaude sanitaire solaire dans les bâtiments neufs et d'électricité photovoltaïque dans ceux qui doivent être climatisés, qui favorise la réduction de la climatisation au profit de l'isolation et de la ventilation naturelle et la production d'électricité photovoltaïque dans ceux qui doivent être climatisés, et mobiliser les pôles de compétitivité concernés sur les enjeux énergétiques de l'outre-mer ; dans les zones enclavées notamment, assurer un égal accès de tous les citoyens à l'électricité et, en particulier pour la Guyane, prendre les mesures d'adaptation nécessaires ; pour la Guyane, étendre les réseaux de transports et de distribution d'électricité et faciliter et accélérer les autorisations de raccordement des unités décentralisées de production électrique ;

- b) *Dans le domaine des déchets* : atteindre, d'ici à 2020, une gestion intégrée exemplaire combinant prévention, recyclage et valorisation, qui s'appuiera sur un dispositif adapté aux caractéristiques géologiques et aux conditions objectives d'accès aux sites isolés ; prévoir des adaptations réglementaires sur la construction et la réhabilitation des installations de stockage de déchets non dangereux et mener une réflexion sur les possibilités de financement de ces infrastructures à destination des communes d'outre-mer ; mettre en place en Guyane sans délai, en concertation avec les collectivités territoriales, un plan de résorption des décharges sauvages assorti d'une étude des modalités de financement ; favoriser une gestion des déchets par la création de filières de coopération interrégionales ;
- c) *Dans le domaine de la biodiversité et des ressources naturelles* : mettre en place des dispositifs de connaissance, de gestion intégrée et de protection des habitats et des espèces sauvages terrestres et marines, comparables aux dispositifs existant en métropole, lorsque ces derniers ne sont pas applicables ; valoriser les biotechnologies vertes et bleues ; inclure les plantes et autres espèces médicinales dans la pharmacopée française en veillant à l'application du *j* de l'article 8 et de l'article 15 de la convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992 ; réaliser, d'ici à 2010, un inventaire particulier de la biodiversité outre-mer ainsi qu'une synthèse des connaissances existantes permettant l'identification et la localisation des enjeux prioritaires, avec le crédit carbone, notamment en Guyane ; mener des actions exemplaires en faveur des récifs coralliens, notamment par le renforcement de l'initiative française sur les récifs coralliens, ou des espaces et des aires marines protégés ;
- d) *Dans le domaine de l'eau* : inclure, d'ici à 2012, un dispositif de récupération des eaux pluviales à usage sanitaire pour toute nouvelle construction ; favoriser, par un dispositif approprié en assurant la bonne qualité, l'utilisation des eaux pluviales pour l'ensemble du réseau domestique ;
- e) *Dans le domaine des activités extractives* : élaborer et adopter, dès 2009, en Guyane, en concertation avec les collectivités locales, un schéma minier qui garantisse un développement des activités extractives durable, respectueux de l'environnement et structurant sur le plan économique ; élaborer et adopter ensuite un schéma minier marin pour la Guyane ; soutenir la démarche de valorisation durable de ses ressources minières engagée par la Nouvelle-Calédonie au moyen de son schéma minier ;
- f) *Dans le domaine des pollutions et de la santé* : atteindre un bon état écologique de l'eau en accélérant la mise en œuvre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux ou de contrats de rivières à l'échelle des bassins versants ; assurer un égal accès à l'eau potable à tous les citoyens ; engager, sans délai, un programme pour assurer la sécurité d'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, d'ici à 2015 ;

engager, sans délai, un programme pour remédier à la pollution des sols par les substances dangereuses ;

- g) *Dans le domaine des transports* : mettre à l'étude un programme de maillage du territoire par des modes de transports collectifs en site propre dans une perspective de désenclavement, de préservation des espaces naturels et de développement durable. Les résultats de cette étude seront livrés en 2011 ;
- h) *Dans le domaine de la lutte contre le changement climatique* : mettre en place une stratégie locale d'adaptation aux conséquences du changement climatique.

Pour atteindre ces objectifs, l'État pourra adapter les dispositions réglementaires, fiscales ou incitatives dans leur application aux départements et aux régions d'outre-mer, conformément au premier alinéa de l'article 73 de la Constitution. Ces collectivités pourront adapter ces dispositions dans les conditions fixées par le deuxième alinéa du même article.

En outre, au titre d'une gouvernance locale adaptée, les départements et les régions d'outre-mer, à l'exception de la Réunion, pourront fixer des règles spécifiques dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution.

Les objectifs définis au présent article valent pour les départements et les régions d'outre-mer. Leur mise en œuvre s'effectuera dans le respect de leur organisation respective ainsi que des procédures de consultation et de concertation prévues par celle-ci.

L'État veillera à la cohérence de son action avec la Nouvelle-Calédonie et les collectivités qui la composent et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution selon les orientations figurant au présent article.

**Suivi et mise en œuvre.** — Vos rapporteurs regrettent de ne pas être en mesure de présenter une analyse exhaustive des conditions dans lesquelles les dispositions de la loi de programmation sont mises en application, dans chaque département, région et collectivité ultramarines et dans chacun des domaines mentionnés (énergie, déchets, biodiversité, eau, etc.). On se contentera donc ici d'éléments d'analyse relativement globaux sur l'énergie et la biodiversité.

**Énergie.** — L'objectif assigné par la loi de programmation est de développer en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique et à la Réunion, des programmes à la fois exemplaires, spécifiques et visant l'autonomie énergétique à l'horizon de 2030. Il est également d'atteindre dès 2020 un objectif de 30 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale à Mayotte (et de 50 % au minimum dans les autres collectivités).

Les réseaux électriques des départements d'outre-mer, contrairement au réseau métropolitain, ne sont pas connectés à un réseau continental et sont donc privés de l'avantage dont disposent les grands systèmes interconnectés pour faire

face à d'éventuels aléas. En outre, ces départements sont confrontés à une croissance importante de la demande en électricité (en moyenne, entre + 2,5 % et + 3 % par an à la Martinique). Cette progression continue de la consommation est à l'origine de fréquentes chutes de tension sur les réseaux, notamment pendant les heures de pointe, et l'impact de telles chutes de tension sur la qualité de l'électricité est d'autant plus perceptible pour les usagers qu'il est accentué par le caractère isolé des réseaux insulaires.

Dans ce cadre, une législation spécifique aux départements d'outre-mer a été élaborée, qu'il s'agisse de réglementation thermique applicable aux logements neufs<sup>(1)</sup>, de programmation des investissements de production d'électricité<sup>(2)</sup>, du tarif d'achat de la bagasse<sup>(3)</sup> ou du tarif d'achat de l'électricité d'origine géothermique<sup>(4)</sup>.

Les réalisations récentes les plus tangibles dans le domaine énergétique concernent la Réunion. C'est ainsi que deux conventions ont été signées le 10 juillet 2008, dans le droit fil du Grenelle de l'environnement, entre l'État et le conseil régional et relatives, respectivement, à la mise en œuvre du projet de valorisation de l'énergie thermique des mers et à la mise en œuvre du projet CETO. Par ailleurs, Électricité de France y a inauguré, les 8 et 9 juillet 2010, une batterie de stockage d'électricité de grande capacité sans équivalent actuel en Europe. Deux projets de démonstrateurs, pour l'énergie thermique des mers (20MW) et pour l'énergie houlomotrice (Seawatt), ont également été lancés en lien avec l'Agence régionale de l'énergie de la Réunion.

(1) Il s'agit notamment du décret n° 2009-424 du 17 avril 2009 portant sur les dispositions particulières relatives aux caractéristiques thermiques, énergétiques acoustiques et d'aération des bâtiments d'habitation dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion, de l'arrêté du 17 avril 2009 définissant les caractéristiques thermiques minimales des bâtiments d'habitation neufs dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion et de l'arrêté du même jour relatif à l'aération des bâtiments d'habitation neufs dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion.

(2) L'arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité fixe pour les zones non interconnectées des objectifs de mise en service de moyens de production d'électricité à puissance garantie à l'horizon de 2020.

(3) Il s'agit notamment du décret n° 2009-1342 du 29 octobre 2009 relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite à partir de biomasse issue de la canne à sucre par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, de l'arrêté du 20 novembre 2009 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite à partir de biomasse issue de la canne à sucre par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat dans les départements d'outre-mer et à Mayotte et de l'arrêté du 2 novembre 2009 fixant les caractéristiques techniques des installations de production d'électricité par biomasse issue de la canne à sucre pouvant bénéficier de l'obligation d'achat d'électricité dans les départements d'outre-mer et à Mayotte.

(4) Conformément aux décisions du conseil interministériel de l'outre-mer, l'arrêté du 23 juillet 2010 revalorise de 100 à 130 €/MWh le tarif d'achat de l'électricité géothermique dans les départements d'outre-mer.

**Biodiversité.** — On ne reviendra pas ici sur la création d'un parc naturel marin à Mayotte en 2010<sup>(1)</sup>, sur le projet d'un parc analogue en 2011 dans l'archipel des Glorieuses et sur la mise en place de l'IFREBIOM, qui ont fait l'objet de commentaires sous l'article 23 ci-dessus.

Au plan international et alors que la France renforce depuis juillet 2009 le centre d'activité régionale du protocole « aires protégées » de la convention de Cartagène (CARSPAW)<sup>(2)</sup>, les pitons, cirques et remparts de la Réunion ont été récemment inscrits au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO (2 août 2010) et l'Union européenne a lancé une initiative d'adaptation du réseau Natura 2000 à l'outre-mer.

L'année 2010 a également marqué le lancement de la troisième phase (2010-2015) du plan d'action national engagé dans le double cadre de l'IFRECOR (Initiative française pour les récifs coralliens) et de l'ICRI (*International Coral Reef Initiative*), l'achèvement des études préliminaires entreprises par l'Office national des forêts et le Muséum national d'histoire naturel aux fins de créer un réseau écologique dans les départements d'outre-mer<sup>(3)</sup> ainsi que la poursuite du programme « Terres-mers ultra-marines » (TE ME UM)<sup>(4)</sup>.

\*

● **Article 57. Principales dispositions.** — Cet article prévoit que l'article 8 de la loi de programmation est applicable à Mayotte.

**Suivi et mise en œuvre.** — Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

(1) Ce parc marin, le premier situé outre-mer, s'étend sur près de 70 000 km<sup>2</sup> et couvre un lagon à double barrière de corail, qui compte près de deux cents kilomètres de récifs coralliens. Son conseil de gestion a été mis en place en juin 2010.

(2) Adoptée en mars 1983 par les États des Caraïbes aux fins de protéger et mettre en valeur de la mer des Caraïbes, la convention de Cartagène est déclinée par trois protocoles opérationnels thématiques. L'un d'entre eux, le protocole SPAW (Specially Protected Areas and Wildlife) relatif à la biodiversité marine et côtière, a été signé en janvier 1990. Il a pour objectifs la protection, la préservation et la gestion durable des zones qui présentent une valeur écologique particulière, ainsi que la protection des espèces sauvages menacées ou en voie d'extinction et la gestion durable des espèces. La mise en œuvre de la convention et de ses protocoles est coordonnée par l'unité régionale du Programme des Nations-Unies pour l'environnement, assistée de centres d'activités régionaux hébergés et financés par des pays signataires de la convention. La France a ainsi proposé d'accueillir le centre d'activités régional pour le protocole relatif aux espèces et aires spécialement protégées (SPAW) – ou CAR-SPAW – qui est installé en Guadeloupe depuis 2000. Depuis 2009, c'est le Parc national de la Guadeloupe qui héberge et porte le CAR-SPAW.

(3) Il s'est agi de dresser les listes des espèces et habitats à enjeux, ainsi que d'identifier grossièrement les fonctionnalités écologiques. Une délimitation plus précise et l'instauration de protections dans le cadre du réseau écologique des départements d'outre-mer sont appelées à intervenir dans le courant de cette année.

(4) Lancé en 2006, ce programme vise à renforcer les capacités des structures intervenant dans la gestion des espaces naturels outre-mer (amélioration des compétences, appui à la recherche et à la diversification de financements, intégration territoriale et valorisation socio-économique, coopération).

## CONCLUSION : L'AMBITION BRIDÉE

Lors de l'installation, le 21 mai dernier, du comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement, le ministre d'État Jean-Louis Borloo et les parties prenantes étaient convenus de l'opportunité d'évaluer – après l'adoption du « paquet législatif Grenelle » et à l'horizon du troisième anniversaire du « Grenelle » lui-même – les avancées en matière de mise en œuvre des engagements souscrits. Un rapport d'évaluation a donc été confié au cabinet d'audit Ernst & Young. Présenté le 2 novembre 2010, ce rapport dresse un bilan extrêmement flatteur de ces avancées : 96 % des démarches engagées et 77 % des engagements (sur les 268 engagements initiaux) réalisés ou en cours de réalisation. Vos rapporteurs ont préféré ne pas entrer, pour leur part, dans une logique quantitative analogue.

La loi de programmation a constitué le point d'aboutissement d'un processus de réflexion collective original, qui a permis de faire émerger des propositions ambitieuses – et parfois novatrices – sur le fond et dont le moindre mérite n'a pas été de renouer les fils du dialogue entre des interlocuteurs que des intérêts divergents avaient parfois éloignés. Son adoption unanime par le Parlement marque l'existence d'un consensus autour d'un ensemble d'objectifs et d'orientations, au-delà des légitimes préférences partisans.

La Commission du développement durable a d'ores et déjà publié plusieurs rapports d'information détaillés sur des thématiques directement liées au Grenelle de l'environnement et à la loi de programmation, qu'il s'agisse du rapport (n° 2638) de François-Michel Gonnot sur les marchés de quotas de gaz à effet de serre (18 juin 2010), du rapport (n° 3142) de Geneviève Gaillard et Jean-Marie Sermier sur les modes de financement et de gouvernance des associations de protection de la nature et de l'environnement (2 février 2011) ou encore du rapport de la mission présidée par le président Serge Grouard (rapporteur : Geneviève Gaillard) sur les enjeux et les outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité (présentation attendue en avril 2011).

Le suivi de la mise en application des dispositions de la loi de programmation, qui constitue l'objet même du présent rapport, débouche sur le constat d'autant de réussites à confirmer ou d'insuccès éventuels que de domaines dans lesquels la loi a souhaité fixer un cap et, dans une certaine mesure, assigner des moyens. Au-delà du débat sur la pertinence des choix opérés par le Gouvernement, chacun conviendra néanmoins que la crise économique sévère qui frappe la France depuis 2007 a considérablement réduit ses marges de manœuvre et rendu inévitable l'adaptation ou le report de certaines décisions.

Il faut cependant que demeure l'horizon d'une loi porteuse d'avenir et incitant à des pratiques plus respectueuses de notre planète. Le Grenelle de l'environnement, que la loi de programmation a fait entrer dans notre droit, a aujourd'hui besoin d'un second souffle. Puisse le présent rapport y apporter sa modeste contribution.

Projet de rapport

**EXAMEN EN COMMISSION**

Document susceptible de modifications

## **ANNEXES**

*Annexe 1.* – Discours du Président de la République Nicolas Sarkozy du 21 mai 2007 et du 25 octobre 2007

*Annexe 2.* – Liste des engagements du Grenelle de l'environnement

Projet de rapport

**A-1. – DISCOURS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE NICOLAS SARKOZY  
DU 21 MAI 2007 ET DU 25 OCTOBRE 2007**

**A-2. – LISTE DES ENGAGEMENTS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT**

Document susceptible de modifications