



N° 257

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

TOME III

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ET INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE

PAR MME GENEVIÈVE GAILLARD,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
LE PROGRAMME « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE » (N° 159)	9
I.— UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE UNIQUE POUR L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE	10
1. La définition de la politique nationale d'information géographique et la mise en œuvre de la directive Inspire : le Conseil national de l'information géographique.....	10
2. La mise en œuvre de la politique d'information géographique : l'Institut géographique national (IGN).....	13
II.— ANALYSE PAR ACTION ET PAR OBJECTIF : UNE INSTITUTION EN PLEINE MUTATION	15
1. Analyse par action : formation, recherche et pilotage de l'information géographique.....	15
2. Analyse par objectifs et indicateurs de performance : la mesure de l'excellence en matière d'information géographique.....	19
<i>a) Améliorer la qualité des données géographiques et cartographiques et des processus de production</i>	19
<i>b) Diffuser l'information géographique et cartographique</i>	21
<i>c) Adapter le dispositif de la recherche et de la formation aux besoins du secteur</i>	23
LE PROGRAMME « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » (N° 113)	29
I.— UN PROGRAMME AU PÉRIMÈTRE ÉVOLUTIF ET DEVANT FAIRE FACE À DE NOMBREUX DÉFIS	29
A.— PRÉSENTATION : UN PROGRAMME AU CENTRE DES ENJEUX LIÉS À LA BIODIVERSITÉ.....	29
1. Rappel : un programme au périmètre évolutif.....	29
2. et qui doit faire face à de nombreux défis.....	32
B.— ANALYSE PAR ACTION : UNE PRÉDOMINANCE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ.....	35
1. Sites, paysages, publicité (action n° 1).....	35

2. Logistique, formation et contentieux (action n° 2).....	38
3. Gestion des milieux et biodiversité (action n° 7).....	39
4. Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (action n° 8).....	41
II.— L'ANALYSE PAR OBJECTIFS ET PAR INDICATEURS ILLUSTRÉ LE CARACTÈRE MULTIDIMENSIONNEL DES POLITIQUES PUBLIQUES CONCOURANT À LA PRÉSERVATION ET À LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ.....	42
A.— ASSURER LA GESTION INTÉGRÉE DE LA RESSOURCE EN EAU (OBJECTIF N° 1).....	42
B.— AGIR POUR LE MAINTIEN ET LA RESTAURATION DE LA BIODIVERSITÉ (OBJECTIF N° 2).....	50
C.— AMÉLIORER L'EFFICACITÉ BIOLOGIQUE ET L'EFFICIENCE DU RÉSEAU DES ESPACES PROTÉGÉS AU TITRE DE LA NATURE (OBJECTIF N° 3).....	52
D.— ASSURER LE MAINTIEN OU LE RÉTABLISSEMENT, DANS UN ÉTAT DE CONSERVATION FAVORABLE, DES HABITATS NATURELS ET DES ESPÈCES DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE (OBJECTIF N° 4).....	55
CONCLUSION.....	59
TRAVAUX EN COMMISSION.....	61
I.— AUDITION DE MME DELPHINE BATHO, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE.....	61
II.— EXAMEN DES CRÉDITS.....	82
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION.....	95
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	101

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la première fois m'a été confiée la responsabilité d'examiner, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et pour avis, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2013, une partie des crédits du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), à savoir deux programmes de la mission « *Écologie, aménagement et développements durables* », dénommés « *Information géographique et cartographique* » (n° 119) et « *Urbanisme, paysages et biodiversité* » (n° 113).

Il est à noter que la dénomination dudit ministère a changé pour la troisième année consécutive : dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, notre commission examinait les crédits du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), et, lors de l'exercice budgétaire précédent, du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM). Ces changements successifs n'ont pas empêché mon prédécesseur Philippe Plisson, auquel je veux ici rendre hommage, de procéder, sous la précédente législature, sur un périmètre budgétaire certes pas tout à fait identique, à un examen détaillé et clairvoyant d'une partie des crédits de ce ministère.

J'exerce cette responsabilité dans un contexte particulier : après la séquence électorale des mois de mai et de juin 2012, l'élection de François Hollande à la présidence de la République et d'une nouvelle majorité à l'Assemblée nationale, l'alternance permet que se dessinent les contours d'une nouvelle politique en matière de développement durable, d'environnement et de prise en compte de la biodiversité. En effet, sans renier les acquis à la fois du Grenelle de l'environnement, auquel j'ai eu l'occasion de participer en tant que parlementaire, mais également de la stratégie nationale pour la biodiversité (2011-2020), il est manifeste que les pouvoirs publics ont désormais compris l'urgence qu'il y a à mettre en place, au plus vite, cette nouvelle politique. Je me réjouis qu'au plan international cette inflexion de la politique de la France ait déjà été traduite en actes, notamment au cours de la XI^{ème} conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, qui s'est tenue à Hyderabad, en Inde, du 8 au 19 octobre 2012, et à laquelle j'ai eu l'honneur de participer.

La première manifestation spectaculaire de ce changement a été la conférence environnementale, organisée, sur le modèle et au même niveau que la conférence sociale, les 14 et 15 septembre 2012. Ce rendez-vous important a

permis de placer au centre des débats le thème de la biodiversité, puisqu'elle constituait le sujet de l'une des cinq tables-rondes auquel le président de notre commission, Jean-Paul Chanteguet, a participé. Ce sujet de première importance a fait l'objet d'annonces importantes et de propositions concrètes à la fois de la part du chef de l'État, qui inaugurerait la conférence, mais également du Premier ministre, qui en concluait les travaux.

Le premier a très clairement indiqué l'importance de la lutte pour la préservation et la reconquête de la biodiversité, en affirmant : « () Mais il y a un autre enjeu, pour notre planète et pour notre pays, c'est la biodiversité. Elle est notre bien commun, chacun d'entre nous doit en être convaincu. Cela commence d'ailleurs par l'éducation à l'environnement qui devra être mieux intégrée dans les programmes scolaires. Mais la biodiversité, ce sera le message de la France lors de la prochaine conférence des Nations Unies qui se tiendra sur ce thème en Inde au mois d'octobre, c'est aussi le fondement, je le rappelle, de notre stratégie nationale de la biodiversité, à condition que nous la mettions en œuvre dans la suite de l'accord de la Nagoya et des 20 cibles qui avaient été définies. Je vais en donner quelques illustrations. Préserver la biodiversité, c'est protéger les milieux et les habitants ; plus de 30 % des 60 000 espèces vivantes sur notre terre sont aujourd'hui menacées, 13 % des oiseaux et 35 % des mammifères. Nous devons créer de nouvelles réserves naturelles et faire appliquer la loi. Préserver la biodiversité, c'est lutter contre la consommation rapide des terres agricoles. Les terres agricoles, c'est un patrimoine commun, pas simplement pour les agriculteurs, pour la capacité que nous devons d'avoir des territoires équilibrés entre les productions animales et végétales. Lutter contre la consommation rapide des terres agricoles, ce n'est pas protéger une profession, c'est protéger le pays, c'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas accepter que disparaissent 100 000 hectares de terres agricoles tous les ans. La lutte contre le gaspillage qu'accroît l'étalement urbain sera menée avec tous les moyens juridiques nécessaires. Préserver la biodiversité, c'est limiter l'artificialisation des sols, c'est encourager le développement d'un nouveau modèle agricole, plus respectueux de l'environnement qui réduise l'usage des pesticides et protège les ressources en eau. Les agriculteurs ont réalisé des efforts considérables ces dernières années, ont fait en sorte de s'adapter, souvent à des coûts élevés pour leur exploitation. (...) La seconde illustration, c'est la biodiversité marine. La France possède notamment, grâce à ses outremer, le deuxième domaine maritime mondial ; c'est un patrimoine naturel, là encore, d'une exceptionnelle richesse qu'il nous appartient de protéger, mais aussi de valoriser. La protection des océans, les avancées du droit de la haute mer, constituent également des objectifs que je soutiendrai au nom de la France. La mise en œuvre de ces priorités pour la biodiversité appelle, là encore, un instrument nouveau et donc je propose la création d'une agence nationale de la biodiversité, sur le modèle de l'ADEME, qui viendra en appui aux collectivités locales, aux entreprises, aux associations pour utiliser tous les instruments, là encore, qui pourront permettre d'atteindre nos objectifs. »

Votre Rapporteure se félicite d'autant plus de cette reconnaissance, au plus haut niveau de l'État, de l'importance de la mise en place de nouveaux outils de préservation et de reconquête de la biodiversité qu'elle avait eu l'occasion, lors de la précédente législature, d'apporter, grâce à un rapport d'information ⁽¹⁾ déposé au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, sa contribution au débat. En particulier, elle avait proposé que l'État prenne les moyens de lutter contre l'artificialisation des sols et fixe un objectif de gel de ce phénomène, c'est-à-dire une date au-delà de laquelle la consommation d'espaces agricoles et naturels ne sera plus possible. Elle ne peut également que se féliciter que le Premier ministre ait mis l'accent, en conclusion des travaux de la Conférence, sur la biodiversité dite « ordinaire », ainsi que sur la biodiversité marine.

Le chef du Gouvernement affirmait en effet, que « La France assumera toute sa responsabilité en la matière (de biodiversité) tant en métropole qu'outre-mer où se concentrent 80 % de notre biodiversité. Notre pays possède le deuxième espace maritime mondial et abrite 10 % de la surface totale des récifs coralliens. Il occupe la première place en Europe pour le nombre d'espèces, d'amphibiens, d'oiseaux et de mammifères. Nous n'échappons pas malheureusement à la dégradation de la biodiversité observée au niveau mondial ; la France occupe le cinquième rang mondial pour le nombre d'espèces menacées. Et pour faire face aux menaces, nous ne partons pas de rien, c'est vrai, la stratégie nationale pour la biodiversité est reconnue par tous les acteurs comme un élément fondamental. Elle sera déclinée dans tous les ministères. Mais la biodiversité ne peut se limiter à la protection de sites exceptionnels ou d'espèces emblématiques. Il faut aller au-delà d'une certaine conception de la nature musée ; la biodiversité existe aussi au quotidien ; elle constitue un capital qui permet le développement de très nombreuses activités économiques. Les ressources que nous procure le monde vivant, représentent un potentiel de recherche et de développement encore sous-exploité, par exemple pour fabriquer de nouveaux médicaments, de nouveaux matériaux, pour développer de nouvelles technologies et pour créer des emplois. »

Votre Rapporteure se félicite du constat fait de la nécessité de préserver la biodiversité pas seulement au sein des espaces protégés, mais aussi au sein des espaces urbains et ruraux où existe une biodiversité parfois qualifiée d'ordinaire, mais essentielle au bon fonctionnement de nos écosystèmes. Elle relève également l'intérêt de développer une réflexion et une expertise concernant le potentiel économique de l'étude de la biodiversité, ce qui implique notamment une réorientation de notre appareil de recherche en faveur des sciences naturalistes, qui sont devenues au fil des ans les parents pauvres de notre paysage scientifique.

Votre Rapporteure compte évidemment que la loi-cadre sur la biodiversité, qui est annoncée pour le début de 2013 et dont le contenu, au-delà des mesures

(1) « Les enjeux et les outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité » (n° 3313, déposé le 6 avril 2011).

immédiates qui ont été annoncées, a d'ores et déjà été esquissé (agence nationale de la biodiversité, comité national, débats régionaux, accès aux ressources génétiques, observatoire du foncier agricole). Elle permettra de donner corps à cette réorientation bienvenue des politiques publiques impactant la biodiversité. Votre Rapporteuse compte que la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire prendra pleinement sa part dans les travaux visant à en définir précisément le contenu. **À cet égard, la création au sein de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'un groupe de travail « biodiversité », pourrait, peut-être, constituer un outil pertinent.**

Votre Rapporteuse se propose d'étudier comment, au travers de l'étude de deux programmes de la mission « *Écologie, aménagement et développements durables* », dénommés « *Information géographique et cartographique* » (n° 119) et « *Urbanisme, paysages et biodiversité* » (n° 113), cette nouvelle donne a commencé à s'inscrire dans l'évolution des crédits correspondants.

LE PROGRAMME « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE » (N° 159)

Le programme n° 159 « *Information géographique et cartographique* » est doté, en loi de finances pour 2013, de 96 M€ en AE et en CP, et de 1 707 emplois (ETP) chez l'opérateur unique, l'IGN, ce qui en fait le 8^{ème} - et dernier - par ordre d'importance de la *mission « Écologie, développement et aménagement durables »*. Ces chiffres représentent une stabilité quasi-parfaite des crédits alloués à cette action, puisqu'en loi de finances initiale pour 2011 ils s'élevaient à 96,63 M€, la hausse importante entre les montants alloués de 2011 et 2012 (de l'ordre de 14 M€) ayant été rendus nécessaires par la mise en place de la nouvelle politique tarifaire de diffusion « au coût marginal » du référentiel à grande échelle (RGE). Quant au nombre d'emplois, la hausse globale (de 1 601 en 2012 à 1 707 en 2013) correspond pour l'essentiel à l'intégration des 171 ETP de l'Inventaire forestier national qui a fusionné, depuis le 1^{er} janvier 2012, avec l'IGN. Elle intègre aussi la baisse de 53 ETP correspondant à la contribution de l'IGN à l'effort de réduction de la dépense publique engagée par le Gouvernement.

Ce programme n° 159 regroupe les moyens consacrés par l'État à :

– la définition de la politique nationale d'information géographique, mission confiée notamment au Conseil national de l'information géographique (CNIG),

– la mise en œuvre de cette politique, qui pour l'essentiel est assurée par l'Institut national de l'information géographique et forestière, dont l'acronyme reste, pour des raisons liées à sa notoriété, IGN.

Il s'agit d'un programme budgétaire dont les moyens intéressent potentiellement toutes les politiques publiques, qui sont par nature spatialisées, qu'il s'agisse de défense, d'aménagement du territoire, de lutte contre les aléas climatiques (crues, inondations), d'aménagement urbain, mais aussi de définition des continuités écologiques (trame verte et bleue). Ils intéressent également tous les citoyens, qui doivent disposer, dans le cadre par exemple de leurs activités de loisirs ou dans leurs projets immobiliers, d'une information géographique fiable et actualisée, qu'ils peuvent désormais consulter sur papier (cartes au 1/25 000^e), sur ordinateur et sur tablette (site de l'IGN et géoportail), mais également sur *smartphones*.

I.— UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE UNIQUE POUR L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE

1. La définition de la politique nationale d'information géographique et la mise en œuvre de la directive Inspire : le Conseil national de l'information géographique

Le Conseil national de l'information géographique (CNIG) est une instance consultative placée auprès du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Il permet de recueillir les avis des collectivités territoriales, des professionnels du traitement de l'information géographique comme des producteurs de cette information et de leurs utilisateurs. Il a également pour mission de diffuser les informations relatives à la politique suivie par l'État.

Le rôle et les missions du CNIG, définis par le décret consolidé portant statut du CNIG n° 85-790 du 26 juillet 1985, modifiés par les décrets 92-706 du 21 juillet 1992 et 99-843 du 28 septembre 1999, ont été récemment adaptés compte tenu de la mise en œuvre en France de la directive européenne Inspire, dont la transposition a été achevée en 2011. Le décret n° 2011-127 du 31 janvier 2011 (*cf. supra*) relatif au Conseil national de l'information géographique a traduit cette adaptation en faisant évoluer substantiellement la fonction du CNIG.

Encadré : la composition du CNIG ⁽¹⁾

Le Conseil national de l'information géographique comprend trente-cinq membres.

1° Au titre de l'État et de ses établissements publics intervenant dans le domaine de l'information géographique :

a) Neuf membres désignés par arrêté des ministres chargés respectivement : du développement durable ; du logement ; de l'intérieur ; du cadastre ; de la défense ; de l'aménagement du territoire ; de l'agriculture ; de la recherche ; de la culture.

b) Le directeur général de l'Institut national de l'information géographique et forestière ;

c) Le directeur général du service hydrographique et océanographique de la marine ;

d) Le président du BRGM ;

e) Le président du Centre national d'études spatiales ;

f) Le président-directeur général de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ;

g) Le commissaire général au développement durable.

2° Au titre des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale : le président de l'Association des maires de France ; le président de l'Assemblée des départements de France ; le président de l'Association des régions de France ; le président de l'Association des communautés urbaines de France ; le président de l'Association des maires des grandes villes de France ; le président de la Fédération des maires des villes moyennes ; le président de l'Association des petites villes de France ; le président de l'Association nationale des élus du littoral.

(1) Décret n° 2011-127 du 31 janvier 2011 relatif au Conseil national de l'information géographique.

3° Au titre des entreprises et des professions réglementées : trois représentants d'entreprises qui produisent de l'information géographique, utilisent celle-ci ou fournissent des services d'information géographique ; le président de l'ordre des géomètres-experts.

4° Au titre des associations : le président de l'Association française pour l'information géographique ; le président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme ; le président de l'Association des ingénieurs territoriaux de France ; un représentant d'une association de défense de l'environnement ; un représentant d'une association de consommateurs.

5° Au titre des salariés, deux représentants des organisations syndicales de salariés représentatives au plan national.

6° Une personnalité qualifiée choisie en raison de sa compétence.

Le président du conseil d'administration est nommé par arrêté du ministre chargé du développement durable pour une période de cinq ans. Il est choisi parmi les membres nommés au titre des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale et la personnalité qualifiée. Le commissaire général au développement durable en assure la vice-présidence.

En effet, le CNIG est devenu la structure de coordination nationale prévue par la directive Inspire. Cette directive a été initiée par la Commission européenne afin de surmonter les problèmes de disponibilité, de qualité, d'organisation, d'accessibilité et de partage des informations géographiques. Elle vise à organiser leur mise à disposition en s'appuyant sur les infrastructures des États membres afin que les utilisateurs, décideurs comme citoyens, puissent facilement avoir accès à des informations géographiques fiables. Elle s'inscrit plus largement dans les dispositions de la Convention dite d'Aarhus, publiée en 1998 et entrée en vigueur le 30 octobre 2001, qui requiert que « *les autorités publiques doivent tenir à jour les informations qu'elles possèdent et pour cela mettre en place des listes, registres et fichiers accessibles au public* » (...).

Les obligations liées à cette convention ont été inscrites dans la directive 2003/4 affirmant le droit d'accès du public aux informations environnementales, transposée en France au sein du Code de l'environnement. La directive Inspire complète également la directive 2003/98 fixant le cadre juridique relatif à l'accès et à la diffusion des données publiques, transposée en France dans la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal dite « loi CADA ».

La directive Inspire se compose de 5 parties correspondant aux composantes nécessaires à toute infrastructure de données géographiques :

– **les métadonnées**, c'est-à-dire des données utilisées pour décrire des données : elles sont la porte d'entrée de l'infrastructure puisqu'elles permettent de connaître les données et les services disponibles ainsi que leurs utilisations possibles,

– **les données géographiques** : elles doivent être disponibles dans des formats et des structures harmonisés afin d'en faciliter l'utilisation par tous, qu'il s'agisse de professionnels ou de simples citoyens,

– **les services en ligne** : toutes les données et métadonnées doivent être accessibles via Internet, vecteur privilégié d'échange,

– **le partage entre autorités publiques** : les principes d'échange, de tarification et les conditions d'utilisation doivent faciliter l'accès aux données et aux services en ligne,

Les mécanismes de coordination et de suivi de la directive imposant de mettre en place des structures de coordination tant des contributeurs que des utilisateurs, ce rôle est dévolu au CNIG. Celui-ci est « *placé auprès du ministre chargé du développement durable et a pour mission d'éclairer le Gouvernement dans le domaine de l'information géographique, notamment pour ce qui concerne la coordination des contributions des acteurs concernés et l'amélioration des interfaces entre ces derniers. Il prend en compte les besoins exprimés et en particulier les besoins des utilisateurs. Il peut formuler des avis sur toute question relative à l'information géographique. Il peut être consulté par les ministres concernés sur les projets de textes législatifs et réglementaires ainsi que sur toute question relative à l'information géographique.* » Il « *constitue la structure de coordination nationale prévue aux articles 18 et 19.2 de la directive du 14 mars 2007 susvisée.* »

Dans le cadre de cette fonction relativement nouvelle de coordination, le CNIG a la responsabilité des missions suivantes :

– la concertation et la coordination pour l'identification précise des données concernées ;

– la concertation pour la mise en œuvre des mesures concernant le partage des données entre les autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 du code de l'environnement ;

– la coordination de l'adaptation des règles de mise en œuvre de la directive au niveau français ;

– la diffusion d'informations et les échanges d'expérience ;

– l'organisation du retour d'informations sur la mise en œuvre de la directive.

En contrepartie de ces nouvelles missions, la Commission européenne met à disposition du CNIG, comme de l'IGN, un portail européen qui permet d'accéder à tous les services nés de l'application de la directive Inspire au sein des États membres.

La directive ayant imposé que chaque État membre détermine un point de contact, généralement une autorité publique, chargé des relations avec la Commission en ce qui concerne la directive, et bénéficiant du soutien d'une structure de coordination tenant compte de la répartition des pouvoirs et des

responsabilités au sein des États membres, le décret du 31 janvier 2011 a prévu que « *le secrétariat permanent du Conseil national de l'information géographique est assuré par un correspondant désigné au sein des services du ministère chargé du développement durable, qui assiste aux réunions du conseil, et s'appuie, en tant que de besoin, sur l'expertise et les moyens de l'Institut géographique national. Ce correspondant est le point de contact défini à l'article 19.2 de la directive du 14 mars 2007* ». Ce point de contact permet donc une coordination entre les exigences de la directive et l'évolution des missions de l'IGN.

2. La mise en œuvre de la politique d'information géographique : l'Institut géographique national (IGN)

L'Institut national de l'information géographique et forestière, anciennement Institut géographique national, est un établissement public administratif qui a été créé dans les derniers jours de la III^e République, le 27 juin 1940, afin notamment d'éviter que les plans, relevés et matériels en sa possession fassent l'objet d'une saisie en tant qu'organe militaire, puisqu'il existait jusqu'à cette date en tant que Service géographique de l'armée (SGA). L'IGN a pour mission d'assurer la production, l'entretien et la diffusion de l'information géographique de référence en France. L'IGN constitue l'unique opérateur de l'État pour le programme n° 159, dont la direction de la recherche et de l'innovation (DRI) du commissariat général au développement durable du MEDDE assure la responsabilité du programme.

L'année 2012 a revêtu une importance particulière pour l'IGN puisque le 1^{er} janvier, il a fusionné avec l'Inventaire forestier national (IFN), établissement public à caractère administratif placé, depuis 1994, sous la tutelle du ministre chargé des forêts. Sa mission, complémentaire de celle de l'IGN, est d'élaborer et de mettre à jour, sur le territoire métropolitain, l'inventaire permanent des ressources forestières, d'en publier les résultats et de diffuser les données correspondantes. En termes de ressources humaines, le nouvel ensemble regroupe 1 794 emplois, dont environ 700 ouvriers d'État, effectif total qui devrait baisser, compte tenu des mouvements naturels, à 1 772 agents à fin 2012, soit, exprimée en ETPT, une diminution de 1 744 à 1 717. Sur l'ancien périmètre, l'IGN *stricto sensu* a vu son effectif diminuer de 97 agents sur la période 2007-2011, passant de 1 723 agents à 1 626. Cette évolution montre d'une part que l'IGN a pris sa part des efforts demandés aux opérateurs de l'État en matière de réduction des frais de fonctionnement, mais aussi, d'autre part, que l'évolution vers de nouveaux métiers se fera quasi-exclusivement dans les années à venir par redéploiement interne, nécessitant donc de mettre l'accent sur la formation des personnels en place, les embauches devenant de plus en plus difficiles et rares.

La gouvernance du nouvel ensemble a été ajustée pour tirer les conséquences de la nouvelle double tutelle du MEDDE et du ministère chargé de l'agriculture : chacun d'entre eux bénéficie d'un siège au conseil d'administration. De même, dans la présentation des crédits budgétaires, il ne subsiste plus qu'un seul plafond d'emplois, contre deux dans la précédente configuration.

Si le périmètre du nouvel ensemble IGN a augmenté, cette croissance s'est accompagnée d'un effort très important en matière d'évaluation des services et des produits de l'IGN. Cet effort s'est traduit par la certification ISO 9001 obtenue par l'IGN en octobre 2011, au prix de la généralisation d'une démarche qualité à l'ensemble de ses services, dont il faut saluer l'implication dans cette démarche novatrice. La spécificité de la compétence de l'IGN a par ailleurs été reconnue car le responsable de la normalisation à l'IGN a pris en 2011 la présidence de la commission information géographique de l'Agence française de normalisation (AFNOR). S'agissant des activités de recherche, à laquelle une démarche spécifique d'évaluation doit être appliquée, elles feront l'objet en 2013 d'un audit mené par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).

Compte tenu de la très grande rapidité d'évolution à la fois du contexte communautaire mais surtout de la technologie et de ses modes de diffusion, l'État a souhaité mettre en place avec l'IGN un contrat d'objectifs et de performance pour la période 2010-2013. Par ce document contractuel, l'État confirme l'IGN comme son référent-conseil en matière d'information géographique et lui assigne comme objectif de devenir le principal acteur de la mise en place de l'infrastructure nationale d'information géographique prescrite par la directive Inspire (cf. *supra*), notamment en permettant un accès généralisé aux données géographiques de référence au moyen du Géoportail⁽¹⁾. Le contrat d'objectifs et de performance demande également à l'IGN d'apporter son aide aux administrations publiques afin qu'elles mettent en place des applications et des normes d'interopérabilité leur permettant d'utiliser ces données en ligne, mais aussi de les mettre à dispositions de leurs usagers. Un nouveau contrat d'objectifs et de performances et un nouveau schéma directeur de la recherche et du développement couvrant les années 2014-2017, sont en cours de préparation et de négociation avec les ministères de tutelle.

De ce point de vue, la mise à disposition et la diffusion dite « au coût marginal », lorsqu'elle est destinée à l'accomplissement d'une mission de service public ne revêtant pas un caractère industriel et commercial, depuis le début de 2011, du référentiel à grande échelle (RGE), description détaillée du territoire national, constitue incontestablement un tournant. Illustrant la nouvelle donne dite de l'*open data*, elle impose la diffusion gratuite de données publiques de base et de référence auprès du grand public et des administrations, les données plus qualifiées étant cédées à des conditions économiques favorables aux PME afin qu'elles puissent, en les affinant, en les encapsulant dans de nouveaux produits innovants et en en proposant sur de nouveaux marchés, participer à la relance de la croissance.

L'interopérabilité des données et des services associés bénéficiera sans doute de cet ensemble de mesures qui conduit le plus grand nombre d'utilisateurs à n'utiliser qu'un seul et même référentiel. Votre Rapporture a été frappée de la

(1) <http://www.geoportail.gouv.fr>

sous-utilisation des données collectées par l'IGN, qui serait notamment à même de fournir **tous les outils d'évaluation nécessaires**, afin de mesurer **l'impact effectif des politiques publiques**. Ce sous-emploi public semble paradoxal, à un moment où par ailleurs, on pousse l'IGN à mettre en œuvre un nouveau modèle économique.

II.— ANALYSE PAR ACTION ET PAR OBJECTIF : UNE INSTITUTION EN PLEINE MUTATION

1. Analyse par action : formation, recherche et pilotage de l'information géographique

Action n° 1. Production de l'information géographique.

Cette action, qui concentre la très large majorité des crédits budgétaires du programme (83,7 % des crédits en LFI 2012, 83,74 % en LFI 2013, soit 80,58 M€ en AE et en CP), retrace la part de la subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement de la production de l'information géographique. Grâce à ses propres moyens d'intervention (observations satellitaires, flotte d'avions, relevés sur le terrain), l'IGN produit et met à jour continuellement de l'information géographique et cartographique relative aux territoires métropolitain et ultramarin. Cette information comprend des données de base (provenant des réseaux géodésiques et de nivellement, et également des photographies aériennes) et des référentiels géographiques (fonds cartographiques, bases de données numériques) dont la liste est fixée par un arrêté ministériel du 16 mars 2005. D'autres organismes concourent, pour certains types d'information, à la production de cette information.

L'IGN la conserve à titre patrimonial, ce qui implique une politique active de numérisation, d'indexation, de stockage et de mise à disposition des données. Grâce à son histoire, le fonds documentaire de l'IGN remonte au XVIII^e siècle puisqu'il offre, entre autres, les 181 cartes de Cassini et les manuscrits en couleur produits à l'époque. La photothèque nationale mise en place par l'IGN offre également accès à plus d'un million de négatifs anciens et d'images numériques, accessibles gratuitement via le site Internet de l'IGN⁽¹⁾ ou le Géoportail, dont il assure la maîtrise d'œuvre.

Cette action retrace également le financement de la mission de formation initiale et continue dans le domaine d'information géographique assurée par l'École nationale des sciences géographiques (ENSG). L'École contribue à la diffusion des connaissances générales, scientifiques et techniques qui interviennent dans le domaine de l'information géographique. Elle a pour mission d'assurer la formation de base d'étudiants ou de stagiaires, français ou étrangers, engagés ou non dans la vie professionnelle, des personnels de l'IGN ainsi que des

(1) <http://www.ign.fr>

personnels civils ou militaires de l'État ou de ses établissements publics. Elle contribue également à la formation continue de tous ces publics.

En 2012, l'ENSG a assuré la formation initiale d'environ 280 élèves, dans le cadre de formations diplômantes dispensées en propre ou mutualisées avec d'autres établissements français d'enseignement supérieur. En matière de formation continue, l'ENSG a organisé en 2012 douze mille journées-stagiaires au titre du plan de formation de l'IGN ou dans le cadre de prestations facturées délivrées à des entreprises publiques ou privées. L'ENSG est située sur le campus de Marne-la-Vallée, dans un bâtiment partagé avec l'École des Ponts ParisTech. En termes d'effectifs, 61 ETP sont affectés à l'école (l'ENSG recourt massivement à l'utilisation d'intervenants extérieurs, rémunérés à la vacation, afin d'assurer une formation diversifiée de qualité tout en minimisant les coûts de production pédagogique). En termes financiers, le budget de fonctionnement alloué à l'ENSG pour 2012 s'est élevé à 1,16 M€.

Les moyens financiers et humains alloués à l'ENSG vont évoluer dans le sens des orientations gouvernementales et de leur déclinaison à l'IGN. Ainsi il y aura une baisse du budget de 7 % en 2013 et de 4 % en 2014 et en 2015, hors dotation exceptionnelle pour des travaux de mise en conformité indispensables pour l'accueil du public. Les effectifs subiront également la règle transversale de diminution de 2,5 % par an. Pour pallier ces contractions, l'ENSG va engager diverses réformes, qui seront définies notamment dans le cadre de la réflexion stratégique mise en place par la direction générale de l'IGN en vue de la préparation d'un nouveau contrat d'objectifs de performance 2013-2015. L'École va développer des actions visant à accroître ses ressources propres (croissance des prestations facturées, soutien financier des employeurs privés du secteur de la géomatique, etc.). Elle va diminuer ses dépenses en renonçant à certains partenariats et en favorisant des coopérations pédagogiquement et financièrement avantageuses ou relevant des missions fondamentales de l'ENSG et de l'IGN (travail en réseau avec les écoles d'ingénieurs des ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, notamment dans le contexte de la fusion des corps d'ingénieurs des deux ministères, développement de l'enseignement à distance par moyens électroniques de communication dans le cadre des initiatives d'excellence en formations innovantes – IDEFI –, collaborations avec le ministère de la défense, etc.).

En matière de stratégie d'établissement, **l'importance croissante de la géolocalisation dans un large panel de domaines applicatifs et le rôle critique des technologies informatiques invitent à une stratégie d'ouverture.** L'objectif stratégique global de l'ENSG est donc de s'ouvrir beaucoup plus largement sur l'ensemble des parties prenantes concernées par la géomatique, pour donner à ce domaine une place beaucoup plus visible dans la société de l'information. Cet objectif global s'articule sur les axes suivants :

– répondre aux nouveaux besoins de la société en faisant du **cycle d’ingénieurs une formation ancrée sur les technologies modernes de l’information** (notamment en première année) et en interface avec les domaines d’application de la géomatique ;

– **répondre aux enjeux des politiques publiques en matière d’aménagement du territoire** en apportant son expertise, notamment au bénéfice des ministères de l’écologie, du développement durable et de l’énergie et de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt ;

– développer une **politique de recherche en géomatique**, en privilégiant notamment sa dimension applicative ;

– développer une **politique de communication et de recrutement intensive**, en élargissant le réseau des interlocuteurs de l’ENSG à tous ceux qui sont susceptibles de favoriser une meilleure connaissance de la géomatique (et de l’ENSG) dans la société, en particulier chez les jeunes ;

– développer une politique en matière de technologies de l’information et de la communication pour l’enseignement, ouverte sur tous les enjeux de la société.

Enfin, au-delà de la production d’information géographique et de la formation d’ingénieurs en sciences géographiques, l’action n° 1 retrace pour la deuxième année consécutive l’inventaire de la ressource forestière nationale sur l’ensemble du territoire métropolitain, consécutive à la fusion de l’IGN et de l’Inventaire forestier national (IFN).

Action n° 2. Recherche dans le domaine de l’information géographique.

Cette action est la deuxième par ordre d’importance car elle regroupe, en loi de finances initiale pour 2013, 15,69 % des crédits du programme (15,7 % dans la précédente loi de finances), soit 15,1 M€ en AE et en CP. Elle retrace la part de la subvention pour charges de service public de l’IGN consacrée au financement de la recherche. Deux objectifs sont assignés à cette action :

– la production de connaissances, notamment grâce aux 5 laboratoires œuvrant notamment dans les domaines de la géodésie, du traitement des images, des systèmes d’information, de l’optique et de l’électronique,

– la mise au point des futurs outils destinés à la production, la qualification, la gestion et la diffusion de l’information géographique.

En matière de recherche, le Conseil scientifique et technique de l’IGN (CST - Comité scientifique et technique) joue un rôle central : instance consultative placée auprès de la direction générale, il apporte des avis relatifs à ses activités en matière scientifique et technologique. La mission de recherche et développement à proprement dit, est quant à elle assurée par un service dédié à la

recherche pour la partie recherche, et par un ensemble de projets et d'actions pour ce qui relève du développement. On peut mentionner, plus spécifiquement en relation avec la préservation de la biodiversité, deux thèses en cours d'achèvement liées la première à l'analyse des obstacles aux déplacements des animaux et la seconde à l'impact des trames vertes à cet égard.

Ces activités font l'objet d'un document d'orientations et objectifs pluriannuel, le schéma directeur de la recherche et des développements (SDRD), document qui fait l'objet d'examen en CST, en comité de direction de l'IGN et qui est soumis à l'approbation du conseil d'administration. En 2008, le SDRD en vigueur en 2008 couvrait la période 2006-2010. Un autre SDRD, élaboré en 2009, a pris la suite pour la période 2010-2013, par suite d'alignement sur le calendrier de l'AERES. Les éléments principaux en sont repris dans le contrat d'objectifs et de performances (COP) 2010-2013.

Action n° 3. Pilotage de la politique d'information géographique.

La part de cette action au sein des crédits demandés au titre du programme n° 159 reste très minoritaire, avec 0,56 M€ en AE et en CP, soit 0,05 %. Sur le plan opérationnel, la responsabilité du pilotage de la politique d'information géographique incombe au MEDDE, notamment au travers de tâches comme l'animation et la coordination interministérielle dans le domaine du développement des usages de l'information géographique, dans le cadre notamment de la mise en œuvre des exigences de la directive européenne Inspire. Plus précisément, ce pilotage consiste en :

- un financement de la composante catalogue et recherche du Géoportail national,
- une aide à la mise en œuvre de plateformes régionales de mutualisation de l'information géographique,
- une mise en place des systèmes d'information géographique rendus nécessaires au support des nouveaux services mis en place.

Cette action recouvre les activités du secrétariat permanent du Conseil national de l'information géographique (CNIG), dont les missions et le fonctionnement ont été revus par le décret n° 2011-127 du 31 janvier dernier (*cf. supra*), mais aussi l'Association française pour l'information géographique (AFIGEO). Celle-ci conduit en effet des tâches d'animation de la communauté des acteurs de l'information géographique.

2. Analyse par objectifs et indicateurs de performance : la mesure de l'excellence en matière d'information géographique

a) Améliorer la qualité des données géographiques et cartographiques et des processus de production.

L'objectif visé est de s'assurer que tout utilisateur, simple citoyen ou utilisateur professionnel, de l'information géographique de l'IGN se voit garantir une qualité constante des données auxquelles il a accès. Le premier élément de qualité de ces données réside dans leur mise à jour régulière et fiable, dans la mesure où elles décrivent un espace au sein duquel les échanges de toute sorte et les déplacements aussi bien de population que de marchandises ont tendance à s'accélérer.

– Indicateur relatif à l'âge des données cartographiques.

L'augmentation de l'âge moyen (de 6,8 ans en prévision actualisée en 2012, à 6,9 ans en prévision pour 2013) s'explique par la mise en place progressive de la nouvelle carte de base sur laquelle portent tous les efforts de la chaîne de production (transfert des topographes et dessinateurs-cartographes des anciennes filières cartographiques vers la filière type 2010). La surface révisée par les anciennes filières est tombée de 80 000 km² jusqu'en 2009, à 60 000 km² en 2010 et 2011 et à 24 000 prévus en 2012. Le fonds au 1 h 25.000 a vieilli en conséquence. La montée en puissance de la rédaction de la carte de base type 2010 permettra de stabiliser l'ancienneté du fonds au 1 h 25.000. **Votre Rapporteuse, si elle se félicite de la mobilisation des moyens humains et techniques sur cette nouvelle carte de base, souhaite que puisse être trouvé un moyen de réduire sensiblement, dans les années à venir, l'âge des données cartographiques diffusées par l'IGN, la prévision pour 2015 (6,9 ans) ne marquant pas suffisamment de progrès à cet égard.**

Le gain sur l'orthophotographie est conditionné d'une part par l'augmentation de la fréquence d'acquisition des images aériennes et satellitaires (satellites Pléiades 1 et 2 notamment) et d'autre part par l'intégration de données au titre des partenariats. **Votre Rapporteuse souhaite, pour des raisons à la fois budgétaires et pratiques, que l'acquisition d'images satellitaires soit privilégiée afin de faire progresser sensiblement cet indicateur dans les années à venir, si bien sûr les conditions techniques le permettent.**

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 cible
Age moyen du fonds au 1 : 25 000	ans	6,4	6,6	6,8	6,9	6,9
Age maximum de l'orthophotographie	ans	6,7	4,5	3,9	3,4	2,9
Pourcentage de la surface du territoire couverte au 1 : 25 000 en rédaction semi-automatique	%	0	1,2	7,6	17,3	42

Source : Projet annuel de performances 2013, Mission « Écologie, développement et aménagement durables »

– *Pourcentage de disponibilité de la BD parcellaire vectorielle*

L'évolution de l'indicateur relatif au pourcentage de géométrie commune de la BD parcellaire avec le plan cadastral dépend d'un accord qui doit être mis en place entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et l'IGN sur les principes de convergence de la géométrie, l'organisation et les techniques mises en œuvre, qui fera suite aux expérimentations de production d'une Représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU) effectuées sur 28 communes dans sept départements en 2012. Ces expérimentations ayant, semble-t-il, donné des résultats intéressants, **voire Rapporteur souhaite que des discussions puissent s'engager sans tarder entre le MEDDE et le ministère de l'économie et des finances afin de définir les contours d'une méthodologie et d'un programme permettant l'extension de la RPCU à l'ensemble du territoire national communs.**

Le taux de disponibilité de la BD parcellaire sous forme vecteur dépend directement du taux de vectorisation du Plan cadastral informatisé de la DGFIP (PCI) par les collectivités locales concernées. Le rythme de vectorisation du plan cadastral par la DGFIP s'établit aujourd'hui légèrement en dessous de 4 % par an, avec une tendance au ralentissement qui impacte directement la performance de l'IGN. On peut estimer que la vectorisation d'une quinzaine de pour cent de la surface couverte par le Plan cadastral informatisé (PCI) risque, pour des raisons de moyens, de pas être prise en charge par les collectivités concernées. Ces zones nécessiteront donc un autre mode de financement pour pouvoir finaliser la RPCU sur l'ensemble du territoire.

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision actualisée	2015 Cible
Taux de disponibilité de la BD parcellaire sous forme vecteur	%	59,9	68	72,1	76	84
Pourcentage du territoire où la BD parcellaire et le plan cadastral ont des géométries communes	%	0	0	1	12	85

Source : Projet annuel de performances 2013, Mission « Écologie, développement et aménagement durables »

b) Diffuser l'information géographique et cartographique

Le second objectif consiste à accroître l'utilisation de l'information géographique mise à disposition par l'IGN, soit pour des besoins de visualisation et d'utilisation directe, soit pour des besoins de réutilisation dans diverses applications. Il correspond pour l'essentiel au développement de la diffusion du Référentiel à grande échelle (RGE).

Indicateur 2.1. Développement de la diffusion du référentiel à grande échelle (RGE)

Concernant les grands opérateurs privés (Google, Bing...), le contexte a évolué, après la signature d'un contrat exceptionnel de 14,1 M€ en 2010 avec un acteur majeur du monde l'internet, ces deux dernières années, dans le sens d'une contraction : crise économique, émergence de *l'open data*, exigences des opérateurs quant à la précision des données. Il ne sera sans doute plus possible de renouveler les grands contrats initiaux sans faire évoluer l'offre de l'IGN de façon importante. Cette contraction s'observe dans la chute du chiffre d'affaires issu de la vente de licences RGE dans le secteur privé à partir de 2011 (*cf.* tableau ci-après).

Les leviers d'action sont donc clairement liés à la capacité de l'IGN à proposer dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de performance (2014-2017) une offre distinctive, ceci étant corrélé à l'évolution du RGE vers la haute définition sémantique ou géométrique à commencer par l'orthophotographie.

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Chiffre d'affaires de la vente des licences RGE dans le secteur privé	M€	20,3	5,8	6,4	6,5	4,5
Nombre de licences diffusées dans la sphère publique	Nombre	758	23 462	20 000	25 000	35 000

Source : Projet annuel de performances 2013, Mission « Écologie, développement et aménagement durables »

Indicateur 2.2. : nombre de visites journalières sur le Géoportail

Un des principaux outils d'accès au RGE est le Géoportail ⁽¹⁾, site Internet lancé en juin 2006, qui donne accès gratuitement à la visualisation de données géographiques et interopérables, notamment à 800 000 photographies aériennes, dont le nombre va croître jusqu'à 1,6 million à fin 2013.

La version 3 du Géoportail, accessible depuis l'été 2012, devrait accélérer la progression de sa fréquentation, peut-être au-delà des prévisions (105 000 visiteurs/jour en 2015) puisqu'elle apporte des améliorations conséquentes, et notamment :

– une meilleure visibilité des couches disponibles à la visualisation, plein écran, dessin sur la carte, mesures, impression de données croisées,

– une interactivité avec l'internaute plus performante : possibilité de créer un compte personnel pour stocker ses environnements, ses données, pour sauvegarder ses croquis et les partager avec d'autres internautes ; possibilité de remontées des anomalies pour participer à l'amélioration des cartes et des bases de données de l'IGN,

– une nouvelle interface 4D pour « remonter le temps », c'est-à-dire consulter et télécharger gratuitement les cartes et photographies aériennes anciennes sur une même portion de territoires,

– une plate-forme de diffusion renforcée, avec la généralisation de l'utilisation des APIs : téléchargement facilité, exploitation des données directement sur le site Internet ou Intranet de l'utilisateur, dans son propre système d'information géographique (SIG) ou son application que celle-ci soit sur son poste de travail, son PC, sa tablette ou son mobile.

	Unité	2013 Cible RAP 2011	2013 Prévision actualisée	2015 Cible
Nombre de visites journalières en moyenne annuelle	Nombre	70 000	70 000	105 000

Source : Projet annuel de performances 2013, Mission « Écologie, développement et aménagement durables »

L'année 2013 devrait donc permettre une augmentation conséquente des visites en raison de la mise en service du Geoportail « 3 ». Dans cette progression, il s'avère que les accès via l'interface de programmation (APIs) jouent un rôle déterminant car la fréquentation qui leur est imputable est passée de 26 à 45 % en 2011.

(1) <http://www.geoportail.gouv.fr/accueil>

Indicateur 2.3. : volume de diffusion numérique grand public des fonds cartographiques

Cet indicateur mesure le chiffre d'affaires cumulé tiré de la vente de dalles numériques, soit téléchargées, soit intégrées en flux dans des applications. Elles sont commercialisées en direct par l'IGN auprès du grand public, ou par l'intermédiaire d'acteurs ayant souscrit auprès de lui une licence d'exploitation. L'évolution de ce chiffre d'affaires montre une baisse significative en 2011, suivi d'une remontée progressive jusqu'en 2013, comme le montre le tableau ci-joint :

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision actualisée	2015 Cible
Chiffre d'affaires de diffusion sous forme numérique au grand public des fonds cartographiques	KE	1 447	1 259	1 400	1 470	1 625

Source : Projet annuel de performances 2013, Mission « Écologie, développement et aménagement durables »

En effet, l'arrêt de la commercialisation d'EVADÉO, système dédié de navigation GPS dédié, en 2010, n'a pas pu être compensé totalement par le développement de ventes via les tiers, compte tenu du tassement du marché des géo-navigateurs. Ceci explique le réajustement de la cible 2013 à 1,47 M€. **Notre Rapporteuse se félicite de la relative prudence des perspectives retenues pour l'évolution de cet indicateur en 2013 et en 2015.** En effet, ces perspectives tiennent compte de la maturité des offres des opérateurs dits de « globes virtuels », de type Googlemaps, y compris, et ce n'est pas là le moindre paradoxe de l'activité de l'IGN, via les accords de licences de données accordées par l'IGN.

Il semble que là encore le salut passe par l'anticipation des évolutions de la demande et par la définition très en amont de l'orientation à donner aux fonds numérisés de l'IGN pour satisfaire ces évolutions, notamment sur des nouveaux supports (smartphones, tablettes numériques, etc.), et pour servir de trame à de nouveaux produits et services innovants.

c) Adapter le dispositif de la recherche et de la formation aux besoins du secteur.

Cet objectif concerne deux domaines d'activités connexes :

- l'enseignement avec la formation initiale et continue dispensée par l'École nationale des sciences géographiques (ENSG), qui est mesurée par un indicateur intégrant le coût complet de formation,

- la recherche et les développements, avec deux indicateurs permettant de les mesurer : le nombre de publications par chercheur et le nombre de citations à deux ans.

Indicateur 3.1. Coût de formation par élève

Le principal levier d'action pour améliorer cet indicateur réside dans l'amélioration de l'attractivité de l'école auprès des étudiants des classes préparatoires, afin d'augmenter le nombre d'élèves civils qui ne sont pas rémunérés pendant leur formation. **Si elle salue les efforts faits en ce sens et qui ont déjà porté leurs fruits en permettant la stabilisation du coût de formation, votre Rapporture plaide pour qu'il intègre l'ensemble des coûts et des recettes de formation afin d'améliorer la fiabilité dudit indicateur.** Actuellement en effet, les dépenses liées à la recherche, à l'hébergement et à la restauration ne sont pas incluses, pas plus que, pour la partie recette, les droits d'inscription et le produit de la taxe d'apprentissage, ce qui rend objectivement cet indicateur incomplet.

	Unité	2011 Réalisation	2012 Prévision	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Coût de formation par élève	KE/élève/an	26,6	30,7	23,4	22,5	22

Source : Projet annuel de performances 2013, Mission « Écologie, développement et aménagement durables »

Par ailleurs, votre Rapporture se félicite, dans cette optique, des évolutions fortes qui vont être mises en place pour faire évoluer l'offre de formation de l'ENSG, et notamment :

– **l'accent mis sur les technologies de l'information et de la communication**, et ce dès la première année, au service de l'utilisation et de la diffusion de l'information géographique vers l'ensemble de la société ;

– **le développement des domaines applicatifs de l'information géographique** et sa dimension décisionnelle en lien avec les besoins exprimés par les utilisateurs des sphères publiques (soutien aux politiques publiques), privées (analyse décisionnelle d'entreprise) et du grand public.

– **l'élargissement de cette offre**, en partenariat avec d'autres écoles orientées vers la formation des techniciens nécessaires aux métiers liés aux activités forestières de l'institut,

– **une réelle complémentarité entre les recherches menées à l'ENSG et celles du service de la recherche de la direction technique et des systèmes d'information (DTSI) de l'IGN** : à l'ENSG seront notamment développées des recherches sur la dimension applicative de l'information géographique et de la géomatique.

Votre Rapporture ne peut également que se féliciter du fait que le développement durable soit devenu un sujet majeur pour l'ENSG, intégré depuis longtemps dans ses formations, sous la forme de modules ou de travaux d'élèves (stages, projet divers). En outre, l'ENSG a mis en place un master dédié

au développement durable, aux métiers de l'environnement et à la géomatique, cohabilité avec l'université Paris I et l'École nationale supérieure du paysage de Versailles.

Indicateur 3.2. Publications scientifiques et indice de citation des publications scientifiques

Les deux sous-indicateurs ont pour objet de mesurer le premier l'excellence scientifique et le second la reconnaissance scientifique. La source des données est l'Observatoire des sciences et techniques (OST).

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Ratio de publications scientifiques réalisées par chercheur de l'IGN	Nombre	1,64	1,64	0,9	0,9	0,9
Indice de citation à deux ans des publications scientifiques de l'IGN	Indice	0,7	1,39	0,9	0,9	0,9

Source : Projet annuel de performances 2013, Mission « Écologie, développement et aménagement durables »

Conclusion : une nécessaire réflexion sur le modèle économique

La mise en place du nouveau système de diffusion du RGE a conduit à un affaissement important - et durable - des recettes de l'IGN, entraînant une augmentation corrélative de la subvention pour charges de service public. La perte de recettes s'est élevée en 2011 à 5,8 M€ sur le RGE et 0,3 M€ sur des données autres que RGE, sommes auxquelles il faut ajouter la perte de chiffre d'affaires liée aux clients publics : en matières d'achat de données, elle avoisine 6,2 M€ en 2011 et le triennal 2010-2013 prévoit une baisse prévisionnelle additionnelle de 0,3 M€ en 2012 et en 2013, comme le montre le tableau ci-après :

Secteur public	2010	2011	Prévision 2012	Première estimation 2013
RGE	6,8	1	0,7	0,5
Autres données	2,9	2,6	2,6	2,8
prestations	1,2	2,3	1,8	1,6
Total	11,0	5,9	5,1	4,9

Source : IGN

Face à cette situation, et compte tenu du contexte économique, votre Rapporteuse souhaite que, compte tenu notamment de la rapidité de l'évolution des technologies et notamment d'Internet, l'IGN soit épaulé dans sa réflexion sur son modèle économique. Il est probable que doivent être étudiées, entre autres, les pistes suivantes :

– la **mutualisation d'un certain nombre de coûts fixes** avec d'autres opérateurs de l'État ou des entreprises privées ayant des besoins en matière d'information cartographique satisfaits par des prestations réalisées par l'IGN (on peut penser par exemple aux campagnes annuelles de prises de vue aériennes),

– une **réflexion sur les « grands comptes »** (Google, Microsoft, TOM TOM Navteq, Pages Jaunes et Garmin), dont les recettes commerciales, après des contrats initiaux très rémunérateurs, accusent une baisse de 0,7 M€ en 2012 par rapport à 2011, et en 2013 de 2,1 M€ par rapport à la même base. Cette réflexion devrait permettre, compte tenu du caractère stratégique de la géolocalisation sur Internet, récemment illustrée par les déboires⁽¹⁾ du logiciel cartographique utilisé par la société Apple sur son dernier modèle de smartphone, l'i-Phone 5, et des investissements importants⁽²⁾ consentis par les opérateurs, la conclusion d'un ou plusieurs partenariats assurant un décollage de ce type de recettes, et une réelle présence des données de l'IGN en ligne, en privilégiant le caractère distinctif de l'offre de l'IGN (la 3D offrant des potentialités sans doute à cet égard importantes),

– une **montée en puissance des prestations de conseil et d'ingénierie à forte valeur ajoutée** proposées à l'IGN, via le département IGN Conseil. Ce dernier réalise des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'audit, de gestion de projet, de prestations sur données et de formation auprès de nombreux clients internes (études diverses, formations à l'ENSG, support technique aux directions...), et externes : ministères et leurs services, collectivités locales, entreprises privées et publiques, mais également RFF, GRDF, EDF, VNF, DSN, CETE Normandie, CGEDD, ministère de la défense, Communauté urbaine de Bordeaux, GEOPAL, Gouvernement de la Nouvelle Calédonie, région Basse-Normandie, Agence des espaces verts d'Île-de-France... L'accent pourrait être mis sur les prestations d'expertise offertes par les ingénieurs de l'IGN à l'étranger pour le compte de la filiale internationale de l'Institut (IGN FI), qui ne représente à l'heure actuelle qu'entre 5 et 10 % de son activité.

Le programme 159 « *information géographique et cartographique* » revêt donc une importance particulière puisqu'il regroupe les crédits utilisés dans le domaine de la définition de la politique d'information géographique, via le CNIG,

(1) « Cartographie, Apple reste en plans », *Libération*, mardi 9 octobre 2012.

(2) Le nombre d'employés de l'application Google Maps, leader sur le marché, est estimé à 7 000. L'information cartographique donnant accès au marché de la publicité géolocalisée, elle est devenue porteuse d'enjeux économiques phénoménaux pour les opérateurs mondiaux que sont Google, Microsoft, Apple et Amazon. On estime que 50 % des requêtes lancées à partir des smartphones appellent une réponse sous forme d'information géolocalisée.

et de sa mise en œuvre par l'IGN. Il importe que l'année 2013 soit mise à profit par l'IGN et par ses ministères de tutelle pour mener une réflexion conjointe sur le modèle économique, afin d'adapter cet organisme dépositaire d'un savoir-faire et de données exceptionnelles au contexte économique des années 2013-2015 et d'en faire un instrument de la présence de la France sur Internet mais également un outil très utile dans la relance de la croissance. Cette réflexion sera sans doute formalisée dans le prochain contrat d'objectifs de performance que l'IGN signera avec l'État dans le courant de 2013 (2014-2017).

LE PROGRAMME « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » (N° 113)

En loi de finances pour 2013, le programme 113 est doté de 280 M€ en AE et 279 M€ en CP, correspondant à 5 483 emplois chez les opérateurs, ce qui en fait le 5^{ème} par ordre d'importance de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ». Cela représente une baisse sensible des crédits qui lui sont alloués, mais **cette évolution ne fait que traduire la modification du périmètre de ce programme, puisque les crédits demandés au titre de l'urbanisme n'y figurent désormais plus** (cf. *infra*). Cette baisse ne remet en effet pas en cause « *la priorité donnée à la biodiversité sur le triennal permettra de mettre en œuvre la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 et les orientations de la future loi-cadre sur la biodiversité* »⁽¹⁾. Elle permet de faire, comme l'indique le projet annuel de performances pour 2013, du programme n° 113 « *le support des actions engagées pour préserver la biodiversité qui constitue désormais son axe principal* ».

Certes, cette baisse est conséquente : en loi de finances pour 2012, les crédits demandés s'élevaient à 360,962 M€ d'AE et 346,661 M€ de CP, correspondant à une hausse respective de 3,10 % et de 0,04 % sur le précédent exercice budgétaire. Dans le projet de loi de finances pour 2011, cet ordre de grandeur était conservé avec 349,962 M€ en AE et 345,192 M€ en CP, soit 3,48 % des AE et 3,62 % des CP, soit une légère augmentation. En loi de finances initiale 2010, le programme 113 « *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* » était doté de 355,436 M€ d'autorisations d'engagement et de 348,536 M€ de crédits de paiement, soit une augmentation par rapport à la loi de finances pour 2009 respectivement de 4,20 % et de 4,56 %, sous l'effet des dispositions figurant dans la première loi Grenelle.

I.— UN PROGRAMME AU PÉRIMÈTRE ÉVOLUTIF ET DEVANT FAIRE FACE À DE NOMBREUX DÉFIS

A.— PRÉSENTATION : UN PROGRAMME AU CENTRE DES ENJEUX LIÉS À LA BIODIVERSITÉ

1. Rappel : un programme au périmètre évolutif

Dans sa configuration actuelle, le programme 113 résulte de la fusion, totale ou partielle, de quatre programmes issus de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », à savoir :

(1) Synthèse du projet de loi de finances pour 2013, Ministère de l'économie et des finances, <http://www.economie.gouv.fr/files/projet-loi-finances-2013-plf-synthese.pdf>

– pour partie, le programme n° 181, « *Protection de l’environnement et prévention des risques* », c’est-à-dire une partie de l’action n° 1 (« *prévention des risques et lutte contre les pollutions*») pour ce qui concerne les pollutions aquatiques et l’entretien des cours d’eau domaniaux et la totalité de l’action n° 7 « *gestion des milieux et biodiversité* » ;

– pour partie le programme n° 174, « *Énergie et matières premières* », c’est-à-dire l’action n° 1 « *politique de l’énergie et des matières premières* » pour ce qui concerne la protection de la ressource minière non énergétique ;

– pour partie le programme n° 226 « *Transports terrestres et maritimes* », c’est-à-dire au sein de l’action n° 3 « *infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral* », pour ce qui concerne l’aménagement du littoral ;

– et, pour partie également, de l’ancien programme « *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* ».

La structuration en actions du programme s’avère désormais quadripartite :

– l’action n° 1 (« *Sites, paysage, publicité* »), dont l’intitulé est nouveau, représente 2,36 % des AE et 2,28 % des AE et des CP demandés, pour un montant de 6,4 M€,

– l’action n° 2 (« *Logistique, formation et contentieux* »), dont l’intitulé est également nouveau, représente 1,36 % des AE et 1,35 % des CP demandés, soit 3,8 M€,

– l’action n° 7 (« *Gestion des milieux et biodiversité* ») représente 96,36 % des AE et des CP demandés, soit 270,2 M€,

– l’action n° 8 (« *Fonds d’investissement pour la biodiversité et la restauration écologique* »), qui est nouvelle, n’est dotée d’aucun crédit budgétaire en AE et de 2,1 M€ en CP (cf. page 40).

N°	Intitulé de l’action	AE (en millions d’euros)	%	CP (en millions d’euros)	%
01	Sites, paysage, publicité <i>(nouvel intitulé)</i>	6,4	2,36	6,4	2,28
02	Logistique, formation, contentieux <i>(nouvel intitulé)</i>	3,8	1,36	3,8	1,35
07	Gestion des milieux et biodiversité	270,28	96,36	266,87	96,36
08	Fonds d’investissement pour la biodiversité et la restauration écologique <i>(nouvelle action)</i>			2,1	
Total		280,48	100	279,18	100

Source : Projet de loi de finances pour 2013

Il est à noter que, par rapport au précédent exercice budgétaire, le contenu et le libellé des actions n° 1 et n° 2 ont changé, alors qu'une nouvelle action, la n° 8, est introduite, sans dotation budgétaire. **Ces modifications permettent de clarifier la nomenclature budgétaire et d'esquisser le nouveau contour d'un programme désormais centré sur la préservation et la reconquête de la biodiversité.** En effet, le programme a été reconfiguré, les ETP dédiés à l'urbanisme, dont le nombre a eu tendance à décroître de façon importante au cours de la période 2007-2012 en raison notamment de l'abandon progressif de l'ingénierie concurrentielle étant désormais rattachés au programme n° 135, « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* », nouvellement créé au sein de la mission « *Égalité des territoires, logement et ville* », à l'exception de l'activité « *Sites et paysages* ».

La vocation de cette nouvelle architecture est également de permettre un pilotage plus fin des politiques d'aménagement et de protection de l'environnement, sur la base de la stratégie nationale de développement durable (SNDD) et de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour la période allant de 2011 à 2020, de la feuille de route issue de la Conférence environnementale, et d'un environnement juridique de plus en plus riche et complexe, au sein duquel il faut mentionner, pour le seul droit positif national et européen :

- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement,
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement,
- la circulaire du 23 mars 2011 sur la territorialisation du Grenelle,
- les conclusions du Grenelle de la mer,
- les directives cadre sur l'eau (DCE), sur les eaux résiduaires urbaines (DERU), sur les nitrates, sur la directive cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM), sur les eaux de baignade ;
- les directives « oiseaux » et « habitat » ;
- la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 et les plans d'action qui en découlent ;
- le code des mines et le décret n° 2001-1048 du 12 novembre 2001 concernant la sécurité d'approvisionnement en matières premières, et notamment les minerais, métaux et minéraux industriels.

La prise en compte des exigences de cet environnement juridique complexe revêt une importance toute particulière dans la mesure où une des spécificités du programme réside dans l'accroissement des exigences

communautaires et la multiplicité des conventions internationales en vigueur. Cette spécificité impose d'être en mesure d'honorer les nombreux engagements internationaux de la France, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, et de limiter le nombre de contentieux nationaux ou communautaires dont le coût reste difficilement prévisible mais qui peuvent se révéler, comme l'a montré l'exemple de l'eau, extrêmement élevé.

2. et qui doit faire face à de nombreux défis

L'importance stratégique du programme « *Paysages, eau et biodiversité* » semble avoir été enfin reconnue, car son pilotage, qui est toujours assuré par le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), que votre Rapporteur a eu l'occasion d'auditionner dans le cadre de la préparation du présent avis, doit faire face à de nombreux défis :

– **une grande complexité de gestion** : celle-ci est assurée par 2 budgets opérationnels de programme (BOP) d'administration centrale et 28 BOP émanant de services déconcentrés (dont un BOP de bassin pour le plan Loire grandeur nature), qui doivent s'harmoniser avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ainsi qu'avec les contrats d'objectifs qui lient l'État et les principaux opérateurs du secteur ;

– **une multiplicité d'acteurs de nature et de taille différentes** : doivent en effet agir de concert pour la réalisation des objectifs de ce programme d'une direction d'administration centrale (la direction de l'eau et de la biodiversité), d'une sous-direction (du cadre de vie, au sein de la sous-direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages), des services déconcentrés du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), à savoir les 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les 47 directions départementales des territoires (DDT) et directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) agissant dans le domaine des sites, des paysages, et des ressources naturelles ;

– **un nombre très important d'établissements publics sous tutelle ou cotutelle du MEDDTL entrant dans le périmètre du programme n° 113**, dont la simple énumération suffit à appréhender la complexité de son pilotage : les six agences de l'eau, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), les neuf parcs nationaux et l'établissement public « *Parcs nationaux de France* » (PNF), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), le Muséum d'histoire naturelle (MNHN), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'Office national des forêts (ONF), le Domaine national de Chambord ; cette diversité nous amène également à mesurer, au-delà d'une tentation « RGPP » qui a été un temps motrice, tous les enjeux mais

aussi la question des limites de pertinence à vouloir les regrouper tous au sein d'une agence de la biodiversité.

– **un nombre non moins négligeable d'associations** dont le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), l'Office international de l'eau et Réserves naturelles de France, mais aussi des groupements d'intérêt public, notamment le GIP ATEN (Atelier technique des espaces naturels) ;

– en termes d'exécution budgétaire, **un montant alarmant de crédits de paiement (CP) correspondant à des engagements antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2012**, même après retraitement du transfert d'une partie de l'action 1 vers le programme 135. En effet les crédits de paiement restant à couvrir s'élevaient à 279,18 M€ en 2013, 77,41 M€ en 2014, 49,83 M€ en 2015 et 7,33 M€ au-delà. Cet état de fait paraît à **votre Rapporteur** d'autant plus préjudiciable à l'efficacité de l'action publique qu'ils concernent, compte tenu du recentrage du programme n° 113 sur le « cœur de métier », des missions essentielles à la préservation et à la reconquête de la biodiversité : les contrats Natura 2000 (27 %), les mesures territoriales dans le domaine de l'eau et les espaces marins (25 %) et, pour le solde, les contrats de projets État-région de la génération 2007-2013. Elle **appelle à un respect du calendrier de résorption de ces crédits non couverts, qui correspondent parfois à des actions engagées au début de la précédente législature.**

Au terme de cette première analyse, votre Rapporteur ne peut que relever **le caractère foisonnant des défis auxquels le programme n° 113 se trouve confronté, tout en rendant hommage à la grande qualité des fonctionnaires qui les affrontent quotidiennement, dont certains, en administration centrale ou chez les opérateurs, ont été auditionnés dans le cadre du présent avis** ⁽¹⁾. Au sein de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), le directeur général, reste le responsable du programme. Cette direction générale comporte deux directions : la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, héritière de l'ex-DGUHC, et la nouvelle direction de l'eau et de la biodiversité, qui rassemble la moitié de l'ex-direction de l'eau, la direction de la nature et des paysages (hormis les paysages) et trois bureaux venus d'autres directions d'administration centrale et chargés des ressources minières non énergétiques, des professionnels du bâtiment et du domaine public maritime. Un service support rassemble les fonctions administratives, financières et logistiques.

Des effectifs dédiés aux politiques publiques de protection de la ressource en eau, de la nature, des sites et des paysages

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, le plafond d'emploi a été fixé à 3 144 ETPT, contre 12 609 en loi de finances pour 2012, cette baisse

(1) Cf. liste des personnes auditionnées.

n'étant pas réellement significative compte tenu de la redéfinition de la structure du programme. À périmètre constant, la baisse en ETPT s'élève cependant à 81, conséquence de la participation du MEDDE à l'effort de réduction de la dépense publique décidée par le Premier ministre.

Les personnels œuvrant pour le programme 113, ainsi que la masse salariale correspondante, sont comptabilisés, de la même façon qu'en loi de finances pour 2012, dans les programmes n° 217, « *Conduite et pilotage des politiques de développement durables* », et plus précisément dans l'action 13 « *Personnels œuvrant pour les politiques du programme paysage, eau et biodiversité* », qui constitue une action-miroir. Les crédits demandés au titre de cette action n° 13 s'élèvent à 212,12 M€ en AE et en CP.

Pour l'essentiel, ces personnels se consacrent à la mise en œuvre des politiques publiques suivantes :

– **protection de la nature** (trame verte et bleue, préservation de la biodiversité, protection des zones humides, gestion des espaces et des espèces, suivi des zones Natura 2000 sur terre et sur mer),

– **protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques**, y compris marin, matières premières non énergétiques (police de l'eau, lutte contre les pollutions diffuses, gestion du domaine public maritime, grands fonds, schémas de carrières),

– **stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020**, suivi des textes communautaires (directives cadre, engagements), comme la directive cadre sur l'eau (DCE) et la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM),

– **coopération nationale et transfrontalière**, notamment dans les outre-mer.

La répartition des effectifs par action du programme n'étant donnée dans les documents budgétaires ⁽¹⁾ qu'en pourcentage, votre Rapporteuse a reconstitué le tableau suivant, qui donne les effectifs en valeur absolue :

TABLEAU DES EFFECTIFS PAR ACTION DU PROGRAMME N° 113

N°	Intitulé de l'action	Effectif (en ETPT)	%
01	Sites, paysage, publicité <i>(nouvel intitulé)</i>	314,4	10 %
02	Logistique, formation, contentieux <i>(nouvel intitulé)</i>	628,8	20 %
07	Gestion des milieux et biodiversité	2 200,8	70 %
08	Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique	-	-
Total		3 144	100 %

Source : Projet de loi de finances pour 2013

La prépondérance des effectifs de l'action n° 7 « *Gestion des milieux et biodiversité* » s'explique par le fait qu'elle regroupe les agents répartis dans toutes les activités dites de « cœur de métier », relatives à la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la nature.

En termes de qualification, le caractère majoritaire des agents de catégorie A/A+ (40,4 %) et B (37,3 %), soit 77,7 %, contre 22,3 % de catégorie C, souligne l'aspect technique des missions qui leur sont confiées, qui de plus en plus évoluent vers des expertises de haut niveau dans tous les domaines liés à la protection de l'environnement ainsi qu'à l'ingénierie écologique, les emplois d'exécution ayant au contraire tendance à regresser, ce qui constitue une évolution positive.

B.— ANALYSE PAR ACTION : UNE PRÉDOMINANCE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ

1. Sites, paysages, publicité (action n° 1)

Cette action, qui regroupe 2,29 % des crédits demandés au titre du programme n° 113, soit 6,4 M€, a été redessinée en raison du transfert du champ de l'urbanisme vers le programme n° 135, qui en représentait la plus grande partie. En effet, elle ne regroupe plus désormais que les activités de protection et de gestion des sites classés.

(1) Mission ministérielle « *Écologie, développement et aménagement durables* », *Projet annuel de performances*.

Le cadre législatif, mis en place dès 1906, et complété par la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites, a permis de classer plus de 2 680 sites, soit 940 000 hectares (1,5 % du territoire national). Ce réseau, qui constitue un élément non négligeable de l'attractivité touristique de notre pays, doit poursuivre son développement, l'objectif étant d'atteindre 2 % du territoire, ce qui implique le classement de 260 nouveaux sites répartis sur 30 000 hectares par an. En complémentarité, les sites inscrits - l'inscription constituant un premier niveau d'alerte permettant d'exercer une surveillance des espaces concernés - représentent une catégorie plus importante à la fois en nombre de sites concernés (4 800) et de surface protégée (1 600 000 ha). Lors du centenaire de la loi de 1906, une liste indicative de 300 sites restant à classer a été établie, afin d'assurer la cohérence du réseau national des sites protégés, la circulaire du 7 juillet 2011 ayant procédé à son actualisation, afin notamment de garantir, par une protection adaptée, la conservation des sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO ou candidats à une telle reconnaissance internationale.

En 2011, 7 nouveaux sites de nature très diverse ont été classés, pour une superficie terrestre totale d'environ 63 300 hectares dont 10 400 hectares de domaine public maritime. Tous l'ont été en raison de leur intérêt pittoresque, certains doublés d'un intérêt scientifique ou légendaire, l'un d'entre eux ayant été classé pour son caractère à la fois historique, scientifique, légendaire et pittoresque. Ces nouveaux sites sont ceux des Abattis et de la Montagne Cottica (Guyane), des vallées de l'Orne et de la Rouvre (Calvados et Orne), de la Haute-Vallée de la Saine et ses abords (Jura), des Marais de Brouage (Charentes-Maritimes), de la haute vallée de l'Essonne (Loiret et Seine et Marne), de l'ensemble formé par le site du Roc Branlant et ses abords (Dordogne) et de l'Ile d'Oléron (Charente-Maritime).

Sur les six premiers mois de 2012, deux sites ont été classés pour une superficie totale d'environ 3 100 hectares. Il s'agit du classement complémentaire du site de la baie du Mont Saint-Michel, sur le secteur dit de La Caserne (Manche), en raison de son caractère légendaire, historique et pittoresque et de l'ensemble formé par le vallon de la Jarjatte (Drôme), pour son intérêt pittoresque.

L'année 2013 sera consacrée à la mise au point de la liste indicative actualisée des sites restant à classer, à la poursuite des classements nécessaires et à la mise en cohérence du réseau des espaces protégés, en donnant la priorité au renforcement des protections de sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (Mont Saint Michel, Canal du Midi, Val de Loire, Causses-Cévennes, Bassin Minier du Nord...) ou candidats à une telle reconnaissance (Grotte Chauvet, Climats de Bourgogne, Chaîne des Puys...). L'essentiel du budget 2013 affecté à la protection et la gestion des sites, soit 1,850 M€, sera délégué aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), pour les études et la mise en œuvre de nouveaux classements et pour les études-bilans de sites inscrits dont l'évolution est nécessaire.

De plus, les crédits correspondant à l'action « *Sites paysages, publicité* » regroupent également ceux consacrés à :

– la politique nationale des Grand sites de France, label inscrit dans les dispositions de la loi dite « Grenelle II ⁽¹⁾ » et de la circulaire du 21 janvier 2011, qui s'appuie sur les opérations Grands sites et s'efforce de mettre en place, avec les collectivités territoriales concernées, une politique de gestion intégrée de ces espaces exceptionnels, alliant protection, gestion des flux touristiques et prévention des conflits d'usage ; au nombre de 51, ils ont accueilli en 2012 35 millions de visiteurs sur 595 000 hectares ; les opérations Grands sites de France font l'objet d'un suivi régulier de la part du service des sites du ministère, en lien avec les DREAL et les préfetures des départements concernés,

– le pilotage des services déconcentrés permettant d'assurer le classement des sites majeurs identifiés comme pouvant être inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, la circulaire du 2 octobre 2006 ayant dressé la liste des sites pouvant faire l'objet d'une telle inscription (pour un montant d'1,85 M€ en AE et en CP),

– le financement des atlas de paysage, réalisés ou en cours de réalisation dans 90 départements, des plans de paysage et des observatoires photographiques du paysage qui présentent des photographies d'un même point de vue depuis 1992, et dont les travaux sont supervisés par l'observatoire photographique national du paysage (0,9 M€ en AE et en CP) ; **votre Rapporteur souhaiterait que le ministère puisse étudier dans quelle mesure un rapprochement avec l'IGN ne serait pas possible sur ce type de projet, qui peut se révéler redondant avec certaines productions de l'Institut, dont les moyens et la compétence techniques sont par ailleurs bien plus importants, ce qui constituerait peut-être une source d'économie, certes modeste, pour le budget de l'État,**

– le soutien aux services déconcentrés et aux collectivités territoriales en matière de réforme de la publicité (0,2 M€ en AE et en CP), la mise en œuvre de cette réforme impliquant la création d'outils méthodologiques (guide de la réglementation), de formation, et de soutien aux démarches exemplaires (appel à projets concernant les règlements locaux de publicité),

– les transferts aux entreprises dans le cadre de subventions pour travaux (0,1 M€ en AE et en CP).

(1) Article 150 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 :

« Art. L. 341-15-1. - Le label "Grand site de France" peut être attribué par le ministre chargé des sites à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation. L'attribution du label est subordonnée à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable. Le périmètre du territoire concerné par le label peut comprendre d'autres communes que celles incluant le site classé, dès lors qu'elles participent au projet. Ce label est attribué, à sa demande, à une collectivité territoriale, un établissement public, un syndicat mixte ou un organisme de gestion regroupant notamment les collectivités territoriales concernées. La décision d'attribution fixe la durée du label. »

Compte tenu de la faiblesse de moyens budgétaires consacrés à cette dernière action, votre Rapporteur, sans mésestimer la pertinence des actions publiques correspondantes, ne peut que s'interroger sur l'utilité de la conserver en l'état actuel de leurs dotations. En effet, les collectivités locales doivent bénéficier du soutien de l'État dans la mise en œuvre de la réforme de la publicité, qui a une incidence sur la qualité des paysages et sur la préservation de la biodiversité, notamment aux abords des villes moyennes et importantes. Un report des crédits d'une action sur l'autre paraît donc souhaitable.

2. Logistique, formation et contentieux (action n° 2)

Cette action – dont l'ancienne appellation était « *Appui technique* » – regroupe 1,36 % des crédits demandés au titre du programme, soit 3,8 M€ en AE et en CP. Par rapport au précédent exercice budgétaire, son contenu a été modifié puisqu'elle ne regroupe plus que les dépenses relatives à la logistique du programme – soit la communication et les frais de déplacement, pour l'essentiel –, à la formation des personnels du ministère, à la fois dans l'administration centrale et dans les services déconcentrés, ainsi, enfin, que les dépenses relatives au contentieux (ingénierie publique concurrentielle, eau et biodiversité). Ce dernier poste regroupe à lui seul l'essentiel des crédits demandés au titre de cette action (3,4 M€), ce qui paraît de bon sens dans la mesure où les contentieux dans le domaine de la protection des espaces, des espèces et de la biodiversité peuvent donner lieu à des condamnations plus que substantielles. Il est à noter :

– d'une part qu'une dotation nécessaire au règlement d'un litige n'est provisionnée que lorsque la probabilité de condamnation de l'État est estimée supérieure à 50 %,

– d'autre part que les contentieux européens ne sont pas budgétisés « *en raison de leur caractère interministériel et de leur montant disproportionné au regard de la taille financière du programme* ⁽¹⁾ ».

Votre Rapporteur, si elle comprend la logique de cette absence de budgétisation, souhaiterait cependant que figure, dans le « bleu » budgétaire et dans cette action n° 2, à tout le moins une estimation des litiges communautaires susceptibles d'aboutir à une condamnation de la France au cours de l'exercice budgétaire à venir. Cette préoccupation rejoint celle de mon prédécesseur Philippe Plisson, qui dans son avis budgétaire sur le même programme, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012 ⁽²⁾, s'étonnait que « *que les contentieux européens ne soient « pas budgétisés en raison de leur caractère interministériel et de leur montant disproportionné au regard de la taille financière du programme », en raison de leur potentiel impact budgétaire* » et

(1) Projet annuel de performances, Mission « Écologie, développement et aménagement durables », p. 193.

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/a3812-tII.asp#P1548_198690

souhaitait « *que ces contentieux fassent l'objet d'une évaluation annuelle en fonction des instances en cours et des perspectives de voir l'État condamné.* »

Votre Rapporteur ne peut que partager cette volonté de révision annuelle de l'estimation du contentieux communautaire, qui, dans le domaine de l'eau par exemple, peut impliquer des condamnations pécuniaires de l'État plus que douloureuses pour nos finances publiques dans un contexte de maîtrise de la dépense. Cette estimation améliorerait sans doute, en la lissant, l'exécution budgétaire.

3. Gestion des milieux et biodiversité (action n° 7)

Cette action faisait, jusqu'à la loi de finances pour 2009, partie du programme « *Prévention des risques* » dont elle constituait l'action n° 7. Ce déplacement au sein de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » obéit à **la logique de regrouper au sein du programme n° 113 tous les instruments concourant aux politiques de développement durable, pour toutes les questions relatives à la gestion des milieux naturels et de la biodiversité**. En effet, cette action a pour objet de lutter contre la perte de biodiversité, d'améliorer la qualité des eaux souterraines et de surface, y compris littorales. Dans les domaines qu'elle couvre, elle est l'un des principaux véhicules budgétaires de l'application du Grenelle de l'environnement, du Grenelle de la mer et de la feuille de route de la Conférence environnementale.

Avec 270,28 M€ en AE et 266,87 M€ en CP, cette action regroupe la plus grande part - 95,59 % - des crédits demandés au titre la loi de finances pour 2013 au titre du programme n° 113. Ces crédits se répartissent, par ordre décroissant, en quatre sous-ensembles principaux : les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs (136,9 M€), les dépenses d'intervention (89,49 M€ en AE et 86,99 en CP), les dépenses de fonctionnement courant (37,64 M€ en AE et 38,01 M€ en CP) et les dépenses d'investissement (3,37 M€ en AE et 2,97 M€ en CP). Ces ordres de grandeur montrent que les moyens d'action en faveur de la biodiversité se trouvent au moins autant chez les opérateurs de l'État, confirmant une tendance générale puisqu'ils « *représentent 20 % du budget général de l'État et de ses effectifs, ce qui témoigne d'un fort démembrement des politiques publiques (...)* » comme l'indique un rapport récent de l'inspection des finances ⁽¹⁾, que dans son administration centrale. Cette situation implique donc une bonne articulation entre leur action respective.

• Les subventions pour charge de service public versées aux opérateurs se répartissent par ordre décroissant entre les parcs nationaux et l'établissement public Parcs nationaux de France (68,38 M€ en AE et en CP), qui gèrent 5 millions d'hectares d'espaces protégés, l'Office national de la chasse et de la

(1) « L'État et ses agences », sous la supervision de Thierry Wahl, ministère de l'économie et des finances, mars 2012.

faune sauvage (ONCFS), pour un montant de 40,93 M€ en AE et en CP (en augmentation constante, et, pour 2013, de 1,04 %, afin de compenser la baisse des recettes tirées des redevances cynégétiques due à la diminution du nombre de chasseurs), l'Agence des aires marines protégées (20,81 M€ en AE et en CP), et les autres opérateurs de l'eau et de la biodiversité, à savoir l'Établissement public du Marais poitevin, l'établissement public du domaine de Chambord, le Muséum d'histoire naturelle, et le GIP Atelier technique des espaces naturels (au total 8,25 M€ en AE et en CP).

Les emplois sous plafond s'élèvent pour 2013 à 5 483 ETP tous opérateurs confondus, contre 5 620 en loi de finances initiale pour 2012, ce qui correspond à la contribution à l'effort demandé - soit une baisse de 2,44 % - par le Premier ministre à l'ensemble des acteurs budgétaires.

LE CAS PARTICULIER DE L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES

Mise en place par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, l'Agence des aires marines protégées (AAMP) est un établissement public national à caractère administratif, installé à Brest et placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature, qui assure le développement et la gestion des aires marines protégées, l'ambition affichée par l'État étant de classer 20 % des eaux sous juridiction française, dont 10 % en réserves halieutiques. Pour 2013, les crédits demandés s'élèvent à 20,81 M€ en AE et en CP, pour un plafond d'emploi de 140 ETP.

L'AAMP gère les quatre parcs naturels marins en place (Iroise, Golfe du Lion, Mayotte, Glorieuses), les trois dont la création est imminente (Estuaires picards et mer d'Opale, Estuaire de la Gironde et Pertuis et Arcachon), ainsi que le projet sur le Golfe normand-breton et les deux zones d'études supplémentaires (Mor braz en Bretagne Sud, et Cap Corse, fortement soutenu par la Collectivité territoriale de Corse). Outre le développement des parcs naturels marins, l'AAMP sera chargée à compter de 2013 de coordonner le travail technique relatif à l'extension du réseau Natura 2000 en mer, soit 40 % de la mer territoriale. Elle contribue également à la mise en œuvre de la directive-cadre de 2008 dite « stratégie pour le milieu marin », qui vise le bon état écologique des eaux européennes d'ici 2020, en collaboration avec l'IFREMER.

La multiplication des missions confiées à l'agence et l'alourdissement de ses missions, conséquence de la **croissance du coût de la politique de protection du milieu marin (estimé à 100 M€ par an en 2015 et 500 M€ en 2020)**, appellent en ce qui concerne son financement **un changement d'échelle budgétaire**. Votre Rapporteur engage le Gouvernement à initier une réflexion sur ce changement d'échelle et sur le financement de la protection du milieu marin, qui ne peut être recherché, compte tenu du contexte économique, qu'auprès des usagers qui y contribuent à l'heure actuelle de manière marginale, ou aucunement. Les taxes et redevances perçues sur les activités en mer restent en effet faibles au regard des bénéfices qu'ils en tirent (pêche, navigation de plaisance, plongée subaquatique). Une tarification de l'usage du domaine public maritime, sous la forme par exemple de l'instauration d'éco-contributions, assises sur le produit de la vente d'articles de pêche maritime de plaisance ou de plongée sous-marine, pourrait être rapidement mise à l'étude.

A court terme, pour 2013, compte tenu du fait qu'afin de mener à bien l'ensemble de ses missions, l'AAMP devrait pouvoir disposer d'un budget de 32 M€ - u lieu des 20,81 M€ prévus dans la loi de finances pour 2013 - et 263 ETP, au lieu des 137 prévus, il serait utile de lui affecter, à titre exceptionnel, une part du produit de la redevance domaniale sur les granulats marins. S'agissant des outre-mer, la création d'une taxe additionnelle à la taxe d'aéroport, d'un montant d'1,5 €, permettrait de financer les actions de l'agence sur place, le produit d'une telle taxe pouvant générer un produit de l'ordre de 10 M€. A moyen et long termes, il serait judicieux que l'AAMP puisse disposer, comme le Conservatoire du littoral avec le droit de francisation et de navigation des navires (DAFN), d'un **moyen de financement fiscal pérenne qui n'alourdisse pas le budget de l'État** et qui lui permette de se consacrer pleinement au développement de ses activités particulièrement stratégiques pour la préservation et la reconquête de la biodiversité.

Il est à noter que le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) ne sera plus considéré comme opérateur de l'État en 2013. Pour cette raison, la subvention pour charge de service public qui lui était versée prendra la forme de crédits d'intervention, pour un montant de 2 M€ en AE et en CP. Réserves naturelles de France ne fait également plus partie des opérateurs de l'État au titre du programme 113, et recevra des crédits d'intervention d'un montant inférieur (1,3 M€ en AE et en CP).

- Par ordre décroissant, les crédits demandés au titre du fonctionnement courant se répartissent entre les dépenses relatives aux documents d'objectifs (DOCOBs) des sites Natura 2000 terrestres (13 M€ en AE et 12,6 en CP), aux mesures territoriales en matière d'eau (10,11 M€ en AE et 11 en CP), à la connaissance et à la préservation de la biodiversité, notamment via un observatoire de la biodiversité dont les premiers indicateurs ont été mis en ligne au printemps 2012 (7,2 M€ en AE et 7,24 en CP), aux espaces protégés et à la trame verte et bleue (3,76 M€ en AE et 3,68 en CP), notamment au moyen des Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), et enfin aux milieux et aux espaces marins (3,56 M€ en AE et 3,48 M€ en CP).

4. Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (action n° 8)

Cette nouvelle action du programme n° 113 regroupe les crédits demandés – 2,1 M€ seulement en CP – au titre du Fonds d'investissement pour la Biodiversité et la restauration écologique (FIBRE), qui a été créé le 20 octobre 2011. Le FIBRE répond à plusieurs finalités :

- l'amélioration de la connaissance de la biodiversité, notamment au moyen d'outils cartographiques couvrant l'intégralité du territoire national,

- la restauration de milieux naturels dégradés,

- la restauration des continuités écologiques,

- la planification et le soutien aux démarches innovantes en matière de préservation ou de reconquête de la biodiversité, notamment l'élaboration, le suivi et l'évaluation des Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) définis à l'article 371-1⁽¹⁾ du Code de l'environnement.

(1) Article L. 371-1 :

1- La trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'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. A cette fin, ces trames contribuent à : 1° 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 ; 2° Identifier, préserver et relier les espaces importants pour la préservation de la biodiversité par des corridors écologiques ; 3° Mettre en œuvre les objectifs visés au IV de l'article L. 212-1 et préserver les zones

Les crédits demandés se répartissent par ordre d'importance en des transferts aux collectivités territoriales (1,36 M€), aux entreprises (0,37 M€), et aux autres collectivités, pour un montant équivalent, qui comprend notamment le soutien à la lutte contre les espèces envahissantes d'outre-mer (0,09 M€). Bien que **vo**tre **Rapporteure** se félicite de la création de cette nouvelle action, elle remarque que les montants demandés au titre des transferts aux entreprises paraissent bien faibles au regard des enjeux concernés : la préservation et la remise en bon état des continuités écologique au sein des espaces agricoles et forestiers. Elle **appelle donc de ses vœux l'étude de nouveaux moyens fiscaux de financement de ces actions, qui sont déterminants au regard des enjeux liés à la biodiversité.**

II.— L'ANALYSE PAR OBJECTIFS ET PAR INDICATEURS ILLUSTRE LE CARACTÈRE MULTIDIMENSIONNEL DES POLITIQUES PUBLIQUES CONCOURANT À LA PRÉSERVATION ET À LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ

A.— ASSURER LA GESTION INTÉGRÉE DE LA RESSOURCE EN EAU (OBJECTIF N° 1)

Cette gestion, qui s'effectue sur une base écosystémique, a d'abord pour objet de respecter les obligations contenues dans les directives européennes, notamment les directives cadre sur l'eau (DCE, qui a fixé 2015 comme date butoir pour recouvrer un bon état des eaux) et sur les eaux résiduaires urbaines (DERU), et notamment d'améliorer la qualité de la ressource. Actuellement, les évaluations révèlent que 45 % des eaux de surface et 59 % des eaux souterraines sont en bon état.

La réalisation de ces objectifs passe d'abord par une gestion active des zones humides, qui se situent au carrefour de la protection de la ressource en eau et de la préservation de la biodiversité, et qui appellent donc une action volontariste des pouvoirs publics et en premier lieu du MEDDE.

humides visées aux 2° et 3° du III du présent article ; 4° Prendre en compte la biologie des espèces sauvages ; 5° Faciliter les échanges génétiques nécessaires à la survie des espèces de la faune et de la flore sauvages ; 6° Améliorer la qualité et la diversité des paysages.

II. — La trame verte comprend : 1° Tout ou partie des espaces protégés au titre du présent livre et du titre I^{er} du livre IV ainsi que les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité ; 2° Les corridors écologiques constitués des espaces naturels ou semi-naturels ainsi que des formations végétales linéaires ou

LES ZONES HUMIDES

Les zones humides ont de longue date fait partie intégrante de la politique de l'eau en France. En particulier, dans le prolongement de la dynamique engagée par le préfet Bernard en 1994, grâce à son rapport « *Les zones humides - rapport d'évaluation* », le premier plan national d'action a été lancé en 1995. Le plan national d'action en faveur des zones humides 2010-2012 s'inscrit dans cette dynamique, avec ses 29 actions et ses 6 axes prioritaires, comme la valorisation du rôle spécifique des zones humides en milieu urbanisé.

Cette action nationale a été préparée par une action diplomatique, puisque dès 1986, la France ratifiait la Convention internationale de Ramsar de 1971 sur les zones humides d'importance internationale, dont elle vient au mois de juillet 2012 à Bucarest d'intégrer le comité permanent. Notre pays compte 36 sites inscrits sur la liste des zones humides d'importance internationale établie par le secrétariat de la Convention, pour une superficie totale de 3 289 158 hectares.

Dans l'optique de l'objectif du bon état écologique des masses d'eau en 2015 fixé par la DCE et de la mise en œuvre de la trame bleue, votre Rapporteur s'interroge de la cohérence entre cette action et celles définies dans le programme 113 dans le cadre de la gestion des milieux aquatiques et de la biodiversité.

La politique de la préservation des ressources en eau est d'abord mise en place par les agences de l'eau dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), adoptés fin 2009 pour la période 2010-2015, et encadrée par les services de police de l'eau, dans un contexte de pression croissante sur la ressource.

En effet, l'état des lieux reste préoccupant : 18,8 millions d'hectares sont identifiés en déficit quantitatif d'eau. La présence de produits phytosanitaires a été identifiée dans 90 % des points de mesure installés sur les cours d'eau et dans 53 % de ceux installés sur les nappes phréatiques. Les 18 830 stations d'épuration représentent une charge globale de 75 millions d'« équivalents habitants » (EH), et les 60 000 ouvrages recensés sur les cours d'eau peuvent avoir un impact écologique fort, notamment sur la continuité écologique des milieux et donc sur l'évolution des espèces aquatiques.

Le 9^{ème} programme d'intervention organisé par bassin versant est appliqué par les six agences de l'eau, dont l'action vise à soutenir les projets d'intérêt commun menés par les collectivités territoriales. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) conduit pour sa part des programmes de recherche et d'études consacrés aux écosystèmes aquatiques, à l'évaluation de l'impact des activités humaines, à la restauration des milieux aquatiques et à l'efficacité du service public de l'eau et l'assainissement, tout en garantissant la solidarité entre bassins. L'ONEMA élabore également, sous le contrôle de l'État, l'indicateur « Grenelle / qualité des eaux », exigé par la Directive cadre sur l'eau (DCE), dont le calcul, complexe, montre une amélioration relativement fragile qui doit être confirmée (*cf. infra*).

S'agissant de l'ONEMA, les auditions conduites par votre Rapporteur a montré qu'un problème lié à l'évolution du statut des personnels contractuels pénalisait cet organisme. En effet, le statut de ses

agents reste fixé par le décret n° 2000-792 du 24 août 2000, hérité du Conseil supérieur de la pêche, qui rend impossible tout recrutement au niveau A+ (groupe 1). À l'issue d'une concertation, un statut, commun aux contractuels de l'ONEMA, de l'ONCFS et du Conservatoire du littoral a pu être élaboré, statut qui a fait l'objet d'un arbitrage interministériel (« bleu » de Matignon) le 4 mai 2012 pour prise d'effet le 1^{er} janvier 2013. Or, à ce jour, aucune suite concrète n'a été donnée à cet accord par les services ministériels concernés (DGAFP). Pire, le décret susnommé du 24 août 2000 ne prévoit pas le recrutement de contractuels à durée déterminée. Afin de combler cette lacune, un projet de décret a été mis au point au printemps 2012, pour permettre à l'ONEMA de recourir au recrutement de contractuels par la voie de contrat à durée déterminée sur la base des articles 4, 6 *quinquies*, et 6 *sexties* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée. Le projet de décret, pourtant actuellement à la signature, semble bloqué au ministère de la fonction publique. Sa publication mettrait fin à une situation difficile pour l'ONEMA puisqu'elle bloque la stabilisation de la situation des contractuels actuellement en poste, qui occupent souvent des postes de haut niveau d'encadrement (direction financière, direction des systèmes d'information, notamment), et qu'elle empêche le recrutement d'experts de niveau A+. Les personnels concernés, ne se voyant rien proposer à l'échéance de leur contrat, se voient contraints de quitter l'établissement, dépossédant ainsi l'ONEMA de ses plus précieuses compétences.

Votre Rapporteuse engage le Gouvernement à tout mettre en œuvre pour obtenir une publication assez rapide de ce décret pour éviter, à la fois, une précarisation de personnels et une dégradation du niveau de compétences allouées à cet établissement public, dont l'action efficace est indispensable à la poursuite des objectifs de qualité des eaux et autres engagements de la France pour la conservation des milieux aquatiques et de la qualité de l'eau de consommation. Votre Rapporteuse a d'ailleurs alerté, au moyen d'une question écrite ⁽¹⁾ publiée au *Journal officiel* le 9 octobre 2012, la ministre en charge de l'écologie, du développement durable et de l'énergie sur ce dossier.

S'agissant des services de l'État, leurs priorités ont été fixées dans une circulaire du 8 juin 2011, pour la période 2011-2012, dite « feuille de route », déclinant les obligations découlant du cadre communautaire (directive cadre sur l'eau, directive eaux résiduaires urbaines, directive nitrates), et les engagements du Grenelle (protection des captages, restauration des continuités écologiques, mise aux normes des stations d'épuration, etc.)

• **Les dispositions issues des deux lois « Grenelle »** ont conforté les ambitions de la gestion intégrée de la ressource en eau, qui poursuit un quadruple objectif :

(1) <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-6425QE.htm>

– **le renforcement de l’association des partenaires (ONEMA, agences de l’eau, collectivités locales) à la gestion intégrée** de l’eau ;

– **l’atteinte de la bonne qualité écologique de l’eau** et l’assurance de son caractère renouvelable, objectif qui se décline en deux objectifs intermédiaires : moins de 30 % de dérogation à l’horizon 2015 et moins de 10 % en 2021 ;

– **la mise aux normes des stations d’épuration**, le délai maximal pour cette mise aux normes ayant expiré en 2009, seules les stations pouvant faire état de contraintes techniques de réalisation ayant pu bénéficier d’une exemption ;

– enfin, **la mise en œuvre d’une gestion quantitative de l’eau ajustée aux ressources disponibles**.

• **Quatre indicateurs de performance sont associés à cet objectif.**

Les deux premiers (n° 1.1 et 1.2) visent à augmenter la qualité des eaux, qu’il s’agisse des cours d’eau, des eaux côtières et de transition ou des eaux souterraines, et le traitement des eaux usées et l’implication des agences de l’eau. Le second indicateur se décline lui-même en quatre sous-indicateurs.

La qualité des eaux est un indicateur qui est mesuré par les réseaux de surveillance des eaux mis en place suite à l’entrée en vigueur de la directive cadre sur l’eau (DCE) au sein de chaque bassin. La mesure de la qualité de l’eau a débuté en 2007, son évolution étant donc difficile à interpréter sur le long terme, d’autant plus que les règles d’évaluation retenant l’élément le plus déclassant, la prise en compte de nouveaux éléments de qualité peut avoir pour conséquence de faire chuter l’indicateur, alors même que la qualité de l’eau n’a pas varié. Les premières mesures ont fait ressortir 38,5 % de masses d’eau en bon état en 2007, ce qui implique une certaine qualité au regard de l’état chimique et écologique, toutes catégories confondues. Cet indicateur pour 2009 a atteint la valeur de 45,3 % (au lieu de 39,5 % en objectif), la prévision actualisée pour 2011 étant de 49 %, et l’objectif pour 2012 ayant été fixé à 52 %. La prévision actualisée pour 2012 témoigne d’une baisse de 3 % (à 49 %), l’objectif pour 2013 étant de 51 %, avec un objectif-cible en 2015 de 60 %. Il est à noter cependant que l’indicateur prend en compte l’état des eaux souterraines, bien que de façon minoritaire, en raison d’une pondération, alors que la loi dite « Grenelle I » ne fixait un objectif que pour les seules eaux de surface.

Cet indicateur pourrait utilement utiliser les données collectées par l’ONEMA dans le système d’information sur les services publics d’eau et d’assainissement (SISPEA). Conformément à la délibération adoptée à l’unanimité le 6 juin 2011 par le Comité national de l’eau, **rendre obligatoire la transmission des indicateurs de performance dans le SISPEA, en lieu et place de la transmission en préfecture des rapports annuels sur la qualité des services publics d’eau et d’assainissement, permettrait d’améliorer la fiabilité, et, partant, l’intérêt, de ce système d’information.**

• **Le second indicateur, relatif aux eaux usées, mesure en réalité la conformité aux normes européennes** – principalement la directive du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines dite « DERU » – **des stations d'épuration des eaux usées**. Cette directive a fixé trois échéances pour la mise en conformité aux normes européennes des stations d'épuration :

– 1998 pour les rejets des stations d'épuration dans les agglomérations de plus de 10 000 équivalent-habitant (EH) en zones sensibles, la prévision pour 2013 de l'indicateur étant de 100 %,

– 2000 pour les rejets des stations d'épuration dans les agglomérations de plus de 15 000 EH en zones normales, la prévision pour 2013 de l'indicateur étant de 100 %,

– 2005 pour les rejets des stations d'épuration dans les agglomérations de plus de 2 000 EH, la prévision pour 2012 de l'indicateur étant de 100 %.

Tout en appréciant le caractère positif de l'évolution de ces indicateurs, votre Rapporture s'interroge sur l'intérêt de conserver tels quels des indicateurs dont les valeurs atteignent désormais 100 %, et dont par conséquent seule la dégradation, qui n'est bien évidemment pas souhaitable, pourrait fournir une indication pertinente. Votre Rapporture attache par ailleurs la plus grande importance à ce que les contentieux européens liés au respect des dispositions de la directive DERU soient suivis de la façon la plus attentive possible.

En effet, la France fait l'objet de 3 procédures contentieuses avec la Commission européenne au titre de cette directive pour chacune des trois échéances mentionnées ci-dessus :

– de 1998 : absence de traitement plus rigoureux du phosphore et / ou de l'azote sur les stations de traitement des eaux usées (STEU) des agglomérations de plus de 10 000 équivalents habitants (Eh), situées en zones sensibles à l'eutrophisation,

– de 2000 : absence de traitement secondaire et de système de collecte pour les agglomérations de plus de 15 000 équivalent-habitant (Eh) situées en zones normales,

– de 2005 : absence de traitement secondaire sur les stations appartenant à des agglomérations de plus de 2 000 Eh.

Une douzaine de pays européens se trouve actuellement en procédure contentieuse avec la Commission, ce qui explique que son suivi soit très rigoureux, avec des avancées régulières dans les procédures. Des rendez-vous sont organisés à la Commission européenne tous les trois mois environ. L'état d'avancement des les contentieux liés aux trois échéances susmentionnées est, au 1^{er} septembre 2012, le suivant :

– **pour l'échéance de 1998** (mise en demeure sur la base de l'article 260 de la DERU en janvier 2008) ; tous les travaux sont maintenant terminés ; les performances des stations devraient être bonnes au premier semestre 2012, un classement de ce contentieux étant espéré d'ici fin 2012 (pour mémoire, au début de l'année 2007, le risque de condamnation financière de la France était estimé à environ 400 millions d'euros) ;

– **pour l'échéance de 2000** (saisine de la Cour de justice de l'Union européenne sur la base de l'article 258 en juin 2012), 4 agglomérations sur 199 ne sont toujours pas en conformité sur le traitement (Bastia, Cayenne, Saint-Denis de la Réunion) ou la collecte (Saint-Claude en Guadeloupe) ; tous les travaux ont désormais démarré ; Ajaccio devrait être mis en conformité provisoire avant une refonte de sa station prévue pour fin 2013 ; cette procédure a fait l'objet d'une saisine (sur le fondement de l'article 258) de la cour de justice le 21 juin 2012 qui fait suite à deux saisines en novembre 2009 et mai 2010 mais la requête correspondante n'avait pas été rédigée ; de nombreuses stations ayant été mises en conformité, la Commission a préféré faire une nouvelle saisine sur une liste traduisant la situation de 2012 ; la requête, qui devrait être transmise prochainement, concernera les 5 agglomérations précitées et certainement quelques autres agglomérations dont la preuve de la conformité performances n'a pas encore été apportée à la Commission ; **une condamnation, dont votre Rapporteur souhaiterait connaître le montant, est probable à la fin du 1^{er} semestre 2013 pour non-respect de cette échéance communautaire** ; tous les travaux devraient cependant être terminés au 31 décembre 2013 ;

– **pour l'échéance de 2005** (mise en demeure sur le fondement de l'article 258 en novembre 2009) : 33 stations sur 551 restent non conformes en traitement et les travaux n'ont pas démarré pour 13 stations ; sur les 551 stations concernées, 19 STEU supplémentaires sont à saturation et doivent également être mises à niveau au plus tôt ; tous les travaux auraient dû être terminés pour la fin 2013 ; le MEDDE suit tout particulièrement 8 projets au regard de cette procédure : Aiguille château Ville Vielle/Arvieux (Hautes-Alpes), Braine (Aisne), Foix (Ariège), Hunawihir (Haut-Rhin), Morne à l'Eau (Guadeloupe), Saint-Céré (Lot), Saint-Michel (Aisne) et Vincey (Vosges) car les travaux ne démarreront pas avant la fin de l'année 2012. S'agissant de Saint-Céré, Morne à l'Eau et Aiguille château Ville Vielle/Arvieux, la mise en conformité est annoncée en 2014 soit en décalage de quelques mois par rapport à l'échéance cible ; un avis motivé pourrait être transmis à la Commission d'ici la fin de l'année comprenant les stations non conformes et les stations conformes en équipement mais dont la France n'a pas encore apporté la preuve de la conformité en terme de performances.

Plus globalement à la fin de l'année 2011, 5 % du parc de STEU appartenant à des agglomérations de plus de 2 000 Eh restait non conforme aux obligations de la DERU dont 3 % de nouvelles non conformités apparues depuis 2007. Un nouveau plan assainissement 2012-2018 intitulé « *Pour une politique d'assainissement contribuant aux objectifs de qualité des milieux aquatiques* » a été lancé en septembre 2011 faisant suite au « *Plan d'action pour la mise aux*

normes de l'assainissement des eaux usées des agglomérations françaises » lancé en 2007. La production d'un plan d'action est une obligation européenne car il vise au respect de l'article 17 de la DERU.

Le MEDDE, en collaboration avec le Secrétariat Général des Affaires Européennes (SGAE) et le Ministère de l'Intérieur, rend compte régulièrement et de manière détaillée à la Commission européenne de l'état d'avancement des projets. Plusieurs éléments ont contribué à améliorer l'image de la France auprès de la Commission européenne :

- la mise en œuvre de mesures coercitives réglementaires et financières,
- les aides financières déployées par les agences de l'eau et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), les départements, certaines régions et les dépenses engagées par les collectivités,
- la nomination d'un chef de projet en charge spécifiquement de la gestion de ces procédures et les visites de terrain qu'il effectue permettant d'apporter une argumentation précise sur les cas les plus complexes,
- les deux plans d'assainissement successifs,
- la transparence sur les données, leur communication tout public à travers un portail Internet et la démonstration détaillée que les travaux avancent,
- l'amélioration de la qualité des cours d'eau au regard des paramètres impactés par les rejets urbains.

La pression auprès des collectivités locales concernées est exercée par les préfets (mises en demeure pour toutes les nouvelles non conformités qui apparaîtraient, contrôle du respect des échéances de mise en conformité et des performances, possibilité de bloquer l'urbanisation, de dresser des procès-verbaux, d'aller jusqu'à la consignation des montants des travaux) et par les agences de l'eau (pression financière et contractualisation avec pénalité en cas de non-respect des échéances).

D'après « *L'économie de l'environnement en 2010 - édition 2012* » publiée par le service statistique du MEDDE, en 2010, près de 6,4 milliards d'euros ont été consacrés au fonctionnement de l'assainissement collectif en France (y compris l'amortissement), et 4,3 milliards d'euros à l'investissement (1,7 milliard pour les stations et 2,7 milliards pour les réseaux). Près de 100 000 personnes travaillent dans le secteur des eaux usées. Du fait du renouvellement des infrastructures dans les 10 années qui viennent, les investissements consacrés à l'assainissement des collectivités, bien qu'en baisse, resteront relativement élevés, de l'ordre de 4 milliards d'euros par an en incluant l'assainissement non collectif.

La qualité des rivières paraît plutôt bonne en France sur les paramètres impactés par les rejets urbains par rapport aux autres pays européens. Cela démontre que les mesures qui ont été prises sur les agglomérations d'assainissement par les agences et les services de police de l'eau, depuis maintenant une dizaine d'années, ont largement porté leurs fruits non seulement au regard des enjeux de la DERU mais également des enjeux de qualité des milieux demandés par la directive cadre sur l'eau. Cela démontre aussi que les STEU réalisées par les entreprises du secteur de l'eau pour le compte des collectivités ont de très bonnes performances de traitement.

Un portail internet ⁽¹⁾ sur l'assainissement collectif a été déployé par le MEDDE conformément aux exigences de transparence sur les données. Ce portail est devenu une référence pour les acteurs publics et privés de l'assainissement avec plus de 400 visiteurs par jour. Il s'appuie sur une base de données nationale renseignée par les services de l'État et les agences de l'eau au niveau local, vérifiée et validée au niveau régional et national par la direction de l'eau et de la biodiversité du MEDDE. Cette même base sert au rapportage des données à la Commission européenne.

• **Le troisième indicateur a pour objet la mesure des gains de productivité des agences de l'eau**, en mesurant l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement cumulées, hors masse salariale. Il a été rebaptisé « *mutualisation des fonctions support des agences de l'eau* » et a pour valeur, 32,6 millions d'euros pour 2012 (32,8 M€ en valeur actualisée), contre 34,5 millions d'euros en 2011 et 30,5 millions d'euros en prévision actualisée pour 2013. Il est à noter que la présentation cet indicateur a évolué : dans le projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2009, il était exprimé par un ratio entre dépenses de fonctionnement des agences de l'eau sur le montant total des crédits d'intervention. Ce ratio s'était stabilisé à 9,1 % depuis 2008. Le « bleu » budgétaire précise également qu'« *un travail sur le contenu de cet indicateur a précisé son mode de calcul, qui a été appliqué à l'ensemble de la série pour plus de lisibilité* », sans autre précision.

• **Le quatrième indicateur concerne la préservation de la ressource en eau**, lui-même décliné en un sous-indicateur, à savoir le pourcentage de l'activité des services de police de l'eau consacrée aux contrôles (ramenée à l'activité totale des ETPT des services de police de l'eau). La valeur de cet indicateur s'élevait à 17 % en 2008, à 19,8 % en 2009 en 2010, 20 % en 2011, 2012 et 2013). Mesurant l'efficacité administrative des services concernés en matière de police de l'eau, cet indicateur inclut les suites données aux contrôles, semble-t-il, ce qui apparaît comme pertinent pour se forger un jugement sur leur capacité à faire appliquer la réglementation. **L'organisation de cette police de l'eau, et donc l'amélioration de cet indicateur, passe également par la création d'un service unique chargé de cette police spéciale dans chaque département.**

(1) <http://assainissement.developpement-durable.gouv.fr/>

Votre Rapporture se félicite qu'un autre sous-indicateur, à savoir la couverture du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), fort pertinent, ait réapparu dans les documents budgétaires de la loi de finances pour 2013, alors qu'il avait purement et simplement disparu depuis la LFI pour 2011. Les SAGE, qui constituent les outils de planification de la gestion de l'eau au niveau des sous-bassins, ont été créés par la loi du 3 janvier 1992, et ont vu leur contenu et leur portée juridique renforcés par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 ainsi que par le décret du 10 août 2007. A terme, les SAGE, qui n'ont pas vocation à couvrir tous les bassins versants, devraient être environ 170, soit une couverture de 50 % du territoire national. Leur développement reste rapide, puisque le nombre de SAGE mis en œuvre, c'est-à-dire, au terme d'une procédure de consultation qui dure en moyenne une année, approuvés par décret préfectoral ou interpréfectoral, passe de 54 en 2010 à 95 pour 2013, la valeur-cible retenue pour 2015 étant 105.

B.— AGIR POUR LE MAINTIEN ET LA RESTAURATION DE LA BIODIVERSITÉ (OBJECTIF N° 2)

Dans un contexte de dégradation permanente de la biodiversité et de menaces pesant sur la préservation des services écosystémiques, **cet objectif vise à mettre en place une trame écologique en métropole et outre-mer, conformément aux objectifs du Grenelle de l'environnement et de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020**. Cette mise en place s'appuie en particulier sur la mise en œuvre de la loi sur les parcs, sur l'application des directives communautaires « habitats-faune-flore » et « oiseaux », notamment à travers le réseau Natura 2000, et sur la restauration des espèces menacées.

• **L'indicateur (n° 2.1) retenu pour mesurer la préservation de la biodiversité est un indice agrégé, dit de l'évolution de l'abondance des oiseaux communs**, qui reflète l'abondance d'un ensemble d'espèces d'oiseaux présents de façon courante sur le territoire. Il est par ailleurs utilisé pour le rapportage à la Commission européenne dans le cadre de la directive « Oiseaux ». Les oiseaux étant le plus souvent au sommet des chaînes trophiques, les variations qu'ils connaissent sont une bonne indication de l'évolution globale des espèces et des milieux, en particulier lorsqu'on considère l'évolution de l'abondance de nombreuses espèces courantes, appelées espèces communes, qui couvrent l'ensemble des milieux existant en France. Une baisse indique une diminution des ressources, éventuellement accompagnée d'une dégradation quantitative ou qualitative des milieux d'accueil desdites espèces. L'intérêt de cet indicateur réside dans le fait qu'il réagit à l'ensemble des pressions qui s'exercent sur la biodiversité : intensification agricole, consommation d'espaces par artificialisation et urbanisation.

Les valeurs de cet indicateur restent relativement stables, bien qu'orientées à la hausse, puisque la prévision actualisée pour 2013 est de 95 %, la prévision actualisée pour 2012 s'élevant à 97 %, et la réalisation 2010 à

87,3 %, contre 78,2 % en 2009. **Votre Rapporteur se félicite de cette orientation à la hausse, s'agissant d'un des seuls indicateurs existant en matière de mesure de préservation de la biodiversité et de l'état de nos écosystèmes.** La fiabilité des données servant de base au calcul de l'indicateur est à saluer car le Muséum national d'histoire naturelle se sert pour alimenter sa base STOC (suivi temporel des oiseaux communs) des données collectées à partir de près de 1 000 « points d'écoute » répartis sur toute la France, où des bénévoles identifient et comptent les oiseaux présents en se basant sur leurs chants, l'année 1989 ayant été choisie comme année de référence.

Il est à noter qu'à compter de 2013, l'indice retenu sera affiné, puisqu'il ne sera plus calculé que sur les seuls individus inféodés, c'est-à-dire dont l'espèce est attachée de façon permanente et non interchangeable, à un écosystème particulier. Ce resserrement conduit à une baisse mécanique (- 2 %) de la valeur-cible retenue pour 2013 et 2015 (95 %). Il vise à mesurer de manière plus détaillée la qualité des biotopes, les espèces retenues étant plus sensibles aux variations affectant leur milieu.

• **Le second indicateur (2.2) associé à l'objectif de maintien et de restauration de la biodiversité est la surface occupée par les aires protégées métropolitaines, à la fois sur terre et sur mer.** En effet, les espaces protégés constituent un élément structurant de la politique de préservation de la biodiversité, en ce qu'ils permettent la sauvegarde et la gestion de notre patrimoine naturel. L'indicateur mesure les progrès réalisés dans les objectifs fixés :

– pour les aires terrestres, par la stratégie de création d'aires protégées métropolitaines (SCAP), la loi du 3 août 2009, dite « Grenelle I », prévoyant le passage d'au moins 2 % du territoire métropolitain sous protection forte,

– pour les aires marines, à 10 % des océans sous juridiction française (eaux territoriales et zones économiques exclusives) d'ici 2012, et 20 % d'ici à 2020 (dont la moitié en réserves de pêche).

Pour le premier objectif, l'indicateur a retenu une définition relativement large (incluant par exemple les zones d'adhésion des parcs nationaux et le patrimoine foncier du Conservatoire du littoral), ce qui explique que le pourcentage de la surface territoriale métropolitaine constituée d'aires protégées soit relativement élevé : 21 % en prévision pour 2013, avec une valeur-cible retenue pour 2015 qui est de 21,5 %.

Pour le second objectif, l'indicateur retenu est également relativement large (les aires marines protégées relevant de l'Agence des aires marines protégées, y compris les parties marines des réserves naturelles de Corse, et les zones Natura 2000 en mer ayant fait l'objet d'un DOCOB approuvé), ce qui explique l'importance de ses valeurs : 6 871 km² en 2010, à 22 869 km² en

prévision pour 2013. Il serait intéressant de connaître les raisons du doublement de la valeur entre 2012, en prévision actualisée, soit 11 079 km² et 2013.

Le troisième et dernier indicateur, qui est nouveau, est le nombre de régions métropolitaines dotées d'un schéma régional de cohérence écologique (SRCE), les données collectées l'étant sur la base des arrêtés préfectoraux correspondants. Les valeurs prises par cet indicateur montrent un décollage rapide entre 2012 (plus d'une région), 2013 (plus de sept régions) et 2015 (plus de 20 régions). **Votre Rapporteur se félicite de l'introduction de ce nouvel indicateur, mais souhaite qu'il puisse, lors de la montée en charge des SRCE, être précisé afin de mieux apprécier la nature des actions de préservation et de remise en état mises en œuvre grâce aux SRCE : milieux concernés, types d'actions, montant des crédits alloués, etc.**

Cependant, en complément des indicateurs susmentionnés, votre Rapporteur suggère que soit étudiée l'introduction de **nouveaux indicateurs** qui permettraient :

– de mesurer l'état et **l'évolution de la biodiversité** non plus au sein des espaces bénéficiant d'une protection, mais en milieu urbain ou semi-urbain où existe une biodiversité dite « ordinaire », dont l'importance pour le fonctionnement des écosystèmes a été largement démontrée,

– d'évaluer **la progression, ou la régression, du phénomène de raréfaction des insectes pollinisateurs**, et en premier lieu les abeilles ; à ce propos, le coût d'une pollinisation artificielle, a été évaluée, il y a quatre ans, à plus de 150 Md€ par an ; et il est heureux que le Gouvernement actuel se soit saisi de ce dossier - sur lequel notre collègue Martial Saddier avait remis un rapport ⁽¹⁾ au Gouvernement sous la précédente législature - en annonçant, à l'issue de la Conférence environnementale, la finalisation d'un « plan abeilles » d'ici fin 2012, et d'un « plan pollinisateurs sauvages » d'ici à fin 2013, ainsi que la mise en œuvre d'une politique en faveur de ces mêmes pollinisateurs sur les terrains délaissés par l'État.

C.— AMÉLIORER L'EFFICACITÉ BIOLOGIQUE ET L'EFFICIENCE DU RÉSEAU DES ESPACES PROTÉGÉS AU TITRE DE LA NATURE (OBJECTIF N° 3)

À travers cet objectif, le MEDDE souhaite orienter l'évolution du réseau actuel d'espaces protégés, qui reste l'un des principaux outils de préservation de la biodiversité, dans un contexte d'érosion continue de cette dernière, selon une quintuple direction :

(1) « Pour une filière apicole durable », rapport au Ministre de l'Agriculture et à la Secrétaire d'État chargée de l'Écologie, octobre 2008.

– **une meilleure couverture, qualitative et quantitative, des enjeux de protection des espèces, des écosystèmes menacés**, des sites majeurs et des milieux emblématiques, notamment en mer et outre-mer ;

– **une modernisation des outils de gestion des milieux naturels** ;

– **une amélioration de l'efficacité de la conservation des espèces comme des écosystèmes prioritaires ou menacés** ;

– **une plus grande efficacité au regard du citoyen et du contribuable** ;

– **une meilleure visibilité de l'image de la France protectrice d'un patrimoine naturel remarquable**,

– **la reconquête de la qualité des espaces sensibles** en constituant une trame écologique de qualité.

Ces 5 objectifs, en lien avec le plan national d'action en faveur des zones humides, conduisent à l'accroissement du réseau d'espaces protégés français qui passe par exemple par :

– l'augmentation du rythme de création des réserves naturelles,

– la création de 3 nouveaux parcs nationaux terrestres : le parc des Calanques de Marseille-Cassis, dont le décret de création a été signé le 18 avril 2012, un parc national de forêt de plaine «entre Champagne et Bourgogne », et un parc national sur une zone humide,

– la mobilisation du Conservatoire du littoral et des agences de l'eau pour permettre l'acquisition de 20 000 hectares de zones humides,

– enfin, en 2013, la création de plusieurs parcs naturels marins, comme ceux de la Côte Vermeille, celui des trois estuaires (« Somme, Canche et Authie »), celui de l'estuaire de la Gironde, et celui des pertuis charentais et du bassin d'Arcachon.

Le ministère aura comme priorités de diriger le travail de ses services mais aussi celui des opérateurs en direction de la protection des espèces et des écosystèmes reconnus comme devant absolument bénéficier de mesures de protection, de garantir la qualité de la conservation des espèces au sein des espaces protégés, notamment en signant des contrats d'objectifs avec les établissements publics de parcs nationaux, et également de maîtriser les coûts des espaces protégés. **Une réflexion a également été engagée par le ministère sur le regroupement des acteurs œuvrant dans le champ de la biodiversité qui sont au nombre de 45.**

Sous la précédente législature, un rapport⁽¹⁾ sur la gouvernance de la biodiversité a entre autres été confié à M. Dominique Schmitt, préfet, qui l'a rendu le 3 février 2012. Il proposait notamment la création d'un « *comité national de la biodiversité, dont la composition de type Grenelle élargi, en termes d'équilibres, s'apparenterait à celle du comité de révision de la stratégie nationale pour la biodiversité mais avec un effectif plus réduit. En réalité, ce comité est nécessairement le comité de suivi de la stratégie nationale pour la biodiversité actuel, en adaptant ses effectifs et ses missions. En effet, la stratégie a vocation à cadrer et à orienter les politiques en faveur de la biodiversité, son comité de suivi doit donc constituer le comité cadre de la gouvernance en matière de biodiversité, en reprenant les prérogatives de plusieurs instances existantes. Ce comité pourrait être co-présidé par la ministre ou son représentant et un élu national, assisté de vice-présidents dont un représentant des élus locaux.* » Cette appellation a d'ailleurs été retenue par la Conférence environnementale, puisque la feuille de route qui a été rendue publique à son issue précisait qu' « *en matière de gouvernance, un comité national de la biodiversité sera créé en vue de rassembler le grand nombre de comités de concertation intervenant dans ce domaine.* »

D'autres contributions, issues notamment des débats locaux prévus au niveau régional, mais également des opérateurs de l'État qui oeuvrent dans le champ de la biodiversité, permettront sans doute, à l'avenir, d'approfondir ces pistes de réflexion sur la gouvernance de la biodiversité, et notamment de définir les missions et l'organisation de l'agence nationale de la biodiversité, dont le chef de l'État a annoncé, lors de la Conférence environnementale, le 14 septembre dernier, la création au cours de l'année 2013, en précisant qu'elle agirait « *sur le modèle de l'ADEME, (...) en appui aux collectivités locales, aux entreprises, aux associations pour utiliser tous les instruments, là encore, qui pourront permettre d'atteindre nos objectifs* ».

La « performance » du ministère en matière de protection des espaces naturels est mesurée grâce à un indicateur (3.1) que constitue l'évolution du coût annuel de l'hectare de parc national. Il est à noter que cet indicateur en remplace deux autres, en vigueur lors du précédent exercice budgétaire, à savoir le coût annuel de l'hectare de réserve naturelle (dont Dom et Mayotte, hors TAAF) et le coût de l'hectare de cœur de parcs nationaux. **Sans méconnaître l'utilité de simplifier la nomenclature budgétaire, votre Rapporteur appelle à une certaine stabilité dans le choix des indicateurs, d'autant plus que celui en vigueur pour le projet de loi de finances pour 2013 ne reprend pas exactement les caractéristiques de son prédécesseur.** En effet, il rapporte les crédits de paiements mandatés pour le fonctionnement et les investissements des parcs nationaux et de l'établissement public « Parcs nationaux de France » non plus à la surface des cœurs de parcs, mais à cette surface, à laquelle a été intégré le Parc amazonien de Guyane, et élargie, après le 31 décembre 2012, aux aires d'adhésion au fur et à mesure des décisions des communes concernées.

(1) http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_GouvernanceV2.pdf

Concernant l'évolution du nouvel indicateur choisi pour 2013, qui porte donc sur l'évolution du coût annuel de l'hectare de parc national (27 €/ha pour 2013, 28,60 €/ha en réalisation pour 2011, et 24,4 €/ha, comme objectif pour 2012). On ne peut que saluer les efforts de gestion qui ont permis d'arriver à ce résultat. Ils restent en effet en deçà de l'objectif qui avait été défini pour 2013 (31 euros/ha) sur la base des périmètres des 9 parcs nationaux existants. Cette baisse est d'autant plus remarquable qu'elle tient compte de la superficie des trois nouveaux parcs nationaux, en sus des neuf existants : celui des calanques à Marseille-Cassis, ouvert en avril 2012, celui de Champagne-Bourgogne dit « *parc national de forêt de plaine* », et un parc national sur zone humide dont la localisation n'a pas encore été choisie. Sur ce type de zones particulièrement importantes pour la préservation de la biodiversité, le Grenelle de l'environnement a fixé au Conservatoire national du littoral et des rivages lacustres un objectif ambitieux d'acquisition de 20 000 hectares d'ici 2015, dont on peut malheureusement douter qu'il soit atteint avec les moyens, notamment les ressources fiscales affectées, et qui font l'objet, depuis la loi de finances pour 2012, d'un plafonnement à 30 M€, qui sont les siens aujourd'hui.

D.— ASSURER LE MAINTIEN OU LE RÉTABLISSEMENT, DANS UN ÉTAT DE CONSERVATION FAVORABLE, DES HABITATS NATURELS ET DES ESPÈCES DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES D'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE (OBJECTIF N° 4)

Il s'agit pour l'essentiel d'outils partenariaux permettant la mise en place par tous les acteurs concernés (opérateurs publics, propriétaires fonciers, gestionnaires de terrains, agriculteurs, forestiers) de projets dont la vocation doit être de mettre un terme à la perte de biodiversité. Le réseau Natura 2000, les parcs naturels régionaux, les conservatoires régionaux d'espaces naturels, les réserves biologiques en forêt domaniale, les actions du Conservatoire du littoral et l'Agence des aires marines protégées avec la mise en place des parcs naturels marins, et la conservation ou la préservation des espèces spécifiques, avec l'appui de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), vont dans ce sens.

Cet objectif sera poursuivi par le MEDDE, ses services déconcentrés ses services ainsi que les opérateurs placés sous sa responsabilité dans la perspective :

- d'assurer des protections partenariales prioritairement dans les zones où sont reconnus des intérêts écologiques, faunistiques et floristiques ;
- de favoriser un encadrement des modes de gestion des espaces, notamment dans le cadre du réseau des espaces Natura 2000 ;
- de maîtriser les coûts d'intervention de l'État ;
- de mieux prendre en compte les milieux naturels et ultramarins.

La Commission européenne n'impose pas d'indicateur chiffré pour mesurer le respect des directives « Oiseaux » et « Habitats ». Cependant, à sa demande, **une évaluation de l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire a été réalisée par le Muséum d'histoire naturelle (MNHN) en 2012**. Une attention particulière devra être portée aux résultats de cette évaluation, qui ne sont pas encore connus, dans la mesure où un bilan négatif entraînerait nécessairement une obligation de renforcement et/ou de modification des outils de gestion afin de permettre l'atteinte des objectifs. Il est par ailleurs difficilement concevable que cette évolution se fasse sans mobilisation de crédits budgétaires nouveaux. **Votre Rapporteur insiste sur la nécessité de prendre en compte cette éventualité notamment dans les prévisions faites dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2014** et ne peut néanmoins que se féliciter de ce travail d'évaluation qui donnera une mesure concrète et précise de la dégradation des écosystèmes sur le territoire national, qui pourra nourrir la réflexion en cours sur l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature.

L'indicateur utilisé en 2013 porte sur le coût moyen à l'hectare d'élaboration et d'animation des documents d'objectifs (DOCOB), coût inférieur à 5 €/ha en 2012, la même valeur étant retenue pour 2013 et 2015. Cependant, cet indicateur a été modifié, par rapport aux deux précédents exercices budgétaires, dans la mesure où il était calculé lors du précédent exercice budgétaire par site Natura 2000 et non pas par hectare.

Là encore, cet indicateur est appelé à évoluer à la hausse – de 2,4 €/ha en 2010 à moins de 56 en 2013 - car il n'intègre pour le moment ni les aires Natura 2000 en mer, qui sont appelées à se multiplier et dont on estime le coût annuel de gestion à peu près le double de celui constaté dans les aires terrestres, ni la baisse des cofinancements européens qui n'ont contribué qu'à hauteur de 37 % aux contrats engagés en 2010, contre 46 % auparavant en moyenne. Par ailleurs, une réflexion sera également nécessaire quant à l'organisation à l'avenir du suivi, au niveau de l'administration centrale, des contrats Natura 2000, leur montée en puissance ⁽¹⁾ mettant en exergue l'inadéquation des moyens disponibles pour leur suivi qui sont concentrés au sein du Commissariat général au développement durable (CGDD).

S'agissant du coût annuel des mesures de gestion des sites Natura 2000 à la charge du MEDDE, il est appelé à croître dans les prochaines années, en raison notamment de la baisse des cofinancements européens, baisse consécutive aux arbitrages rendus dans le cadre du projet de développement rural hexagonal (PDRH) 2007-2013. **Votre Rapporteur souhaite que le ministère engage résolument l'évaluation de cette augmentation et en réalise une projection *a minima* sur les trois prochains exercices budgétaires**, car, compte tenu du

(1) En mai 2012, la dernière version de la base de données Natura 2000 transmise par le Muséum national d'histoire naturelle, à la Commission européenne comprenait 1 753 dossiers, dont 1 nouveau site, 2 sites fusionnés, et 22 modifications de périmètre.

contexte budgétaire, elle pourrait avoir pour conséquence de remettre en cause l'engagement de l'État dans ce type de contrat, dont l'intérêt pour la préservation de la biodiversité n'est plus à démontrer.

CONCLUSION

Au terme de cette étude relative aux crédits demandés au titre des programmes n° 159 « *Information géographique et cartographique* » et n° 113 « *Paysages, eau et biodiversité* », il apparaît que les crédits demandés permettront au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie de remplir les missions qui sont les siennes en matière d'information géographique – avec une quasi-stabilité à 96 M€ en AE et en CP pour le premier – comme en matière de préservation et de reconquête de la biodiversité, la baisse des crédits demandés étant pour l'essentiel due à la reconfiguration du programme, suite à l'intégration de la composante « *urbanisme* » au programme n° 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* », au sein de la mission « *Égalité des territoires, logement et ville* ».

L'efficacité de l'action publique gagnerait sans doute à développer les synergies entre ces deux programmes, l'information géolocalisée, dont l'IGN reste le producteur et le diffuseur de référence, constituant une dimension essentielle de la mise en place d'une politique réellement intégrée de préservation et de reconquête de la biodiversité, notamment en ce qui concerne les continuités écologiques - c'est-à-dire la trame verte et bleue – et l'organisation de la lutte contre l'artificialisation des sols, que la Conférence environnementale a érigé en objectif de premier rang d'une telle politique. Cette synergie pourrait être orchestrée à la fois par le MEDDE et par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, qui partagent désormais la tutelle du nouvel Institut national de l'information géographique et forestière.

Votre Rapporteuse se félicite du retour au premier plan de la préservation et de la reconquête de la biodiversité comme politique publique transversale, mise en œuvre par le MEDDE au travers notamment du programme 113. Cette nouvelle orientation constitue une réaction de première importance face au recul inquiétant de la variété et de la diversité du monde vivant au plan mondial, et permettra sans doute à la France de respecter ses engagements internationaux. En effet, notre pays, qui a participé en octobre 2010 à la 10^{ème} conférence des Parties à la convention sur la diversité biologique, a adopté le protocole de Nagoya et s'est donné pour cadre de ces engagements les objectifs du plan stratégique mondial pour la biodiversité 2011-2020. Ce volontarisme s'exprimera aussi, sans nul doute, au sein de l'IPBES, plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques ou « GIEC de la biodiversité », qui regroupe 92 États dont la France, dont la première réunion plénière aura lieu en janvier 2013 à Bonn, quatre agences de l'ONU (PNUE, Unesco, FAO et PNUD) s'étant vu confier la responsabilité de ce lancement, qui a été décidé après quatre années de négociations internationales.

Cette nouvelle orientation placera notre pays à la hauteur de la responsabilité particulière qui est la sienne dans le domaine de la préservation et

de la reconquête de la biodiversité, tant en métropole qu'Outre-Mer, dont les territoires hébergent une biodiversité exceptionnelle et d'importance mondiale. Celle-ci n'échappe cependant pas à la dégradation observée partout dans le monde.

Gageons que la prochaine loi-cadre sur la biodiversité, annoncée par le Gouvernement pour le premier trimestre de 2013, permettra à notre pays de faire un autre pas important, notamment grâce à la création d'une agence nationale de la biodiversité, dont les missions, l'articulation avec les collectivités locales, les relations avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche feront l'objet d'une concertation dans le cadre de la préparation de la loi.

Les autres mesures figurant dans la feuille de route ⁽¹⁾ de la Conférence environnementale complèteront utilement cet aspect : mise en place d'un régime juridique d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages issus de leur utilisation en vue de la ratification du Protocole de Nagoya ; extension de l'observatoire du foncier agricole aux fonciers naturel et forestier afin de suivre l'efficacité des mesures prises pour lutter contre l'artificialisation des sols ; création de protections localisées des ressources halieutiques, d'un comité national de la biodiversité ; organisation de débats locaux au niveau régional ; création d'un groupe de concertation afin d'assurer la cohérence des lois « logement, urbanisme et ville » et « biodiversité ».

Gageons également que la commission du développement durable et de l'aménagement durable saura prendre toute sa part dans ce travail de préparation et y apporter sa contribution. Votre Rapporteur se réjouit par avance d'y participer.

Pour l'ensemble de ces raisons, **vo**tre Rapporteur émet un avis favorable et vous prie d'adopter les crédits demandés au titre des programmes n° 159 « *Information géographique et cartographique* » et 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ».

(1) http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_Route_pour_la_Transition_Ecologique.pdf

TRAVAUX EN COMMISSION

I.— AUDITION DE MME DELPHINE BATHO, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **Mme Delphine Batho, ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous vous souhaitons la bienvenue, madame la ministre.

Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Je suis heureuse de l'occasion qui m'est donnée de présenter à votre commission les grandes lignes du budget 2013 du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Si vous me le permettez, je n'évoquerai pas longuement les questions de transport, sur lesquelles vous entendrez tout à l'heure mon collègue Frédéric Cuvillier.

Le projet de loi de finances pour 2013 est un acte important du redressement du pays dans le contexte que nous connaissons. Chacun sait ici que la situation de nos finances publiques est difficile, la dette étant passée de 64 à 91 % du PIB sous le précédent quinquennat. Le Président de la République a pris l'engagement de revenir à un niveau de déficit de 3 % de la richesse nationale en 2013. Cela nécessite un effort de 30 milliards d'euros, dont 10 milliards d'euros sur les dépenses. Mon ministère prendra sa part de cet effort de redressement, mais le budget que je suis venue vous présenter préserve globalement nos capacités d'intervention.

Commençons par tordre le cou à une idée reçue. Il n'y a pas eu un « *âge d'or* » des politiques environnementales sous le précédent quinquennat, auquel succéderait à présent une période de restriction budgétaire. Le précédent Gouvernement a achevé la législature en considérant que « *l'environnement, ça commençait à bien faire* » et a fait subir au budget du ministère des coups de rabot de 400 millions d'euros, à l'occasion des lois de finances de la successives !
(*Exclamations*)

Au cours des dix dernières années, le ministère a subi des réorganisations majeures, aboutissant à des transferts et des suppressions massives d'emplois – 6 350 entre 2008 et 2012 sur le périmètre du grand ministère, incluant le logement. Le bilan qui m'a été remis par le CGEDD le dit clairement : la RGPP a donné aux agents le sentiment d'un empilement de réformes n'obéissant à aucune logique d'ensemble, si ce n'est la logique comptable. J'ai trouvé à mon arrivée une administration fatiguée, en proie à un réel mal-être, sans repères et inquiète de son avenir.

Au titre du budget général, nous disposerons l'année prochaine de 7,5 milliards d'euros de crédits hors personnel pour financer nos priorités, contre

7,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012. Cette légère diminution trouve notamment son explication dans la baisse de la subvention de l'État à l'AFITF, qui sera néanmoins compensée par l'entrée en vigueur de l'écotaxe poids lourds.

S'agissant des emplois, le Président de la République s'est engagé sur la stabilité globale des effectifs de l'État tout en renforçant certains ministères prioritaires : éducation nationale, justice, intérieur. Dans ce contexte, le ministère de l'écologie et de l'énergie verra ses emplois diminuer de 614 ETP en 2013, soit une baisse de 1,5 %, moindre que la norme de 2,5 % fixée par la lettre de cadrage du Premier ministre, du fait des efforts passés et d'une priorité politique forte.

J'ajoute qu'au cours des dernières années, le ministère a fait supporter les réductions d'emplois prioritairement sur les services de l'État pour alléger la contrainte sur ses opérateurs. Je souhaite revoir cette logique et j'ai demandé aux opérateurs du MEDDE de respecter une trajectoire de diminution de leurs emplois de 2,5 % par an en moyenne sur la durée du triennal 2013-2015.

Ce changement de logique s'accompagnera d'un changement de méthode, auquel le Premier ministre nous a invités dans le cadre du séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique. J'aborde cette question avec pragmatisme, mais aussi avec des principes. Il faut repartir des missions de l'État, donner du sens au travail de chacun et rechercher des gains de productivité dans la simplification des procédures. Il faut résister à la tentation du Meccano administratif permanent dans un ministère qui déjà a connu de nombreuses réformes. Il faut avancer dans la transparence et la concertation, principalement avec les agents.

Alors, est-ce un bon budget ? Oui, si l'on considère qu'un bon budget est un budget qui obéit à des priorités et dans le cadre duquel chaque euro est efficacement dépensé au service d'une ambition claire.

Ces priorités, nous les avons : elles sont issues de la feuille de route de la Conférence environnementale. La première, c'est la transition énergétique, qui va donner lieu à un grand débat national et à une loi de programme. La seconde priorité, c'est la biodiversité, avec le projet de création d'une Agence nationale de la biodiversité et l'adoption d'une loi cadre.

Comme l'a annoncé le Président de la République, notre ambition est de faire de la France la nation de l'excellence environnementale. C'est de voir dans l'écologie non pas une contrainte ou un luxe qu'on ne pourrait se permettre en temps de crise, mais un levier et une opportunité pour créer des emplois, relocaliser notre production, changer nos modes de consommation et nos modes de vie, et inventer un nouveau modèle de développement durable et social.

Je vous propose de passer brièvement en revue certaines de nos priorités.

Sur la biodiversité, la conférence d'Hyderabad sur la diversité biologique a été marquée par deux avancées substantielles sur le financement des actions en faveur de la biodiversité et sur la protection de la biodiversité marine. C'était important pour prolonger la logique de Nagoya. Nous avons obtenu un

engagement multilatéral en faveur de la préservation de la biodiversité, alors que des données récentes font de nouveau état de la disparition accélérée de certaines espèces – la moitié des espèces vivantes risquent de disparaître d’ici à la fin de ce siècle. Une prise de conscience citoyenne est nécessaire sur ce point. Un inventaire mondial des zones d’intérêt biologique et écologique va être établi pour la première fois, et il comprendra la Méditerranée.

La France, qui a joué un rôle moteur dans ces avancées, se devait d’être exemplaire au plan national. Je vous annonce que nous consacrerons près de 280 millions d’euros au programme « *Paysages, eau et biodiversité* » en 2013, et que cette dotation sera sanctuarisée sur l’ensemble du triennal. Pour mieux répondre aux enjeux de mise en œuvre des chartes, tout en poursuivant les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, 68 millions d’euros iront aux parcs nationaux. Ainsi, 2013 verra l’installation du Parc national des Calanques.

S’agissant des parcs régionaux, j’ai réaffirmé récemment mon objectif que 20 % du territoire national soit classé d’ici à 2020. Les moyens que l’État consacrera à cette ambition seront en légère augmentation en 2013, avec 9,5 millions d’euros destinés notamment au soutien aux moyens d’ingénierie dans les PNR.

L’effort du ministère en faveur des réserves naturelles ne se démentira pas non plus : 20,5 millions d’euros seront dédiés, non seulement à la couverture des besoins des réserves existantes et de leur tête de réseau, mais aussi à la création de réserves nouvelles. Le budget 2013 permettra de faire aboutir une demi-douzaine de projets de création ou extension de réserve s’inscrivant dans le cadre du premier programme national d’actions de la stratégie de création des aires protégées terrestres métropolitaines.

L’Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est aujourd’hui devenu un acteur incontournable de la biodiversité, mais il est confronté à la baisse tendancielle des redevances cynégétiques. Nous accompagnons donc cet opérateur en augmentant sa subvention, qui sera portée à 39,4 millions d’euros en 2013, puis 40,7 millions d’euros en 2014 et 2015.

Je ne peux aborder les opérateurs de la biodiversité sans évoquer la création de l’Agence nationale de la biodiversité. Mon intention n’est pas ici de préempter le résultat des travaux du préfigurateur que je nommerai prochainement. Je souhaite néanmoins vous expliquer quel objectif nous poursuivons.

La France ne dispose pas, aujourd’hui, d’un outil complet et efficace en matière de connaissance de la biodiversité, qui soit à la hauteur des enjeux. Les données sont éparées, incomplètes. Souvent, nous ne sommes pas en situation de présenter des éléments exhaustifs sur le bon état écologique, éléments qui sont pourtant une obligation au titre de nos engagements communautaires ; ceci nous expose à des situations compliquées, y compris en termes de contentieux. Nous ne sommes pas davantage en mesure d’apporter expertise et conseil appropriés à tous ceux – collectivités locales, opérateurs, associations de protection de l’environnement – qui, sur le terrain, veulent développer des actions pertinentes de protection ou de restauration et se tournent à juste titre vers l’État.

La première raison d'être de la création de cette Agence, sa première mission, ce sera donc de développer, grâce à des moyens renforcés, un outil indispensable en termes de connaissance. La deuxième raison d'être consistera à favoriser, accompagner et développer l'ensemble des actions en faveur de la protection de la biodiversité, qu'il s'agisse de la biodiversité extraordinaire, protégée sur des sites remarquables, ou de la biodiversité ordinaire, sur l'ensemble du territoire, grâce notamment à la création de continuités écologiques.

Sur cette base, l'Agence pourra prendre en charge le pilotage national du réseau Natura 2000 et de la mise en œuvre des trames verte et bleue, et plus globalement de tout ce qui, à l'avenir, contribuera à la restauration des continuités écologiques. L'Agence de la biodiversité aura naturellement vocation à être l'interlocutrice des collectivités locales, des opérateurs ou acteurs régionaux ou infra-régionaux, et aussi des associations de protection de l'environnement, à qui elle pourra apporter non seulement expertise et conseil, mais aussi appui opérationnel et financements.

Le Premier ministre a annoncé que l'Agence serait créée en 2013 par la future loi-cadre sur la biodiversité. Je souhaite que le Parlement soit pleinement associé aux travaux de préfiguration et de réflexion qui seront conduits avant le dépôt du projet de loi.

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

Ma seconde priorité en 2013 sera de remettre à plat, en lien avec mon collègue Stéphane Le Foll, le plan Écophyto 2018, financé par les agences *via* l'ONEMA. Conformément à la feuille de route issue de la Conférence environnementale, l'efficacité du plan sera évaluée d'ici à la fin de 2012, dans le cadre du comité d'orientation et de suivi, et des mesures de renforcement seront mises en œuvre immédiatement après. Nous travaillerons également au renforcement du caractère incitatif de la fiscalité sur les polluants de l'eau.

S'agissant de l'énergie et du climat, l'action du Gouvernement sera structurée par le débat sur la transition énergétique et la loi de programme qui suivra. Les enjeux sont considérables en matière d'énergies renouvelables pour des raisons tant écologiques qu'économiques. Cela a conduit le Gouvernement à prendre des mesures d'urgence pour la filière solaire, qui pourront d'ailleurs concerner ultérieurement d'autres énergies renouvelables.

Le second grand axe de la transition est l'amélioration de l'efficacité et de la sobriété énergétiques. J'y reviendrai devant la commission des affaires économiques de votre Assemblée, cet après-midi.

Cette politique mobilise peu de leviers budgétaires, puisque le programme « *Énergie, climat et après-mines* » est très majoritairement dédié à l'accompagnement des anciens mineurs, *via* la subvention à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs. Les ressources sont donc, pour l'essentiel, extrabudgétaires.

Comme le Président de la République s'y est engagé, la BPI sera la banque de la transition écologique. Les fonds non engagés du programme d'investissements d'avenir font, quant à eux, l'objet d'un réexamen en vue d'être redéployés en direction de l'ADEME afin de soutenir un certain nombre de projets. Le Fonds chaleur de l'ADEME sera préservé sur la période qui s'ouvre, avec une capacité d'intervention de 220 millions d'euros en 2013.

Un des chantiers majeurs de la transition énergétique sera celui de la rénovation thermique. Le produit budgétaire des ventes de quotas carbone viendra ainsi alimenter le budget de l'ANAH. Nous mobiliserons également le crédit d'impôt développement durable, qui sera concentré sur les rénovations lourdes et les certificats d'économie d'énergie. Les CEE pourront d'ailleurs être mobilisés au bénéfice d'autres volets de la transition énergétique.

Un dernier aspect de notre action en matière d'énergie-climat concerne la pollution de l'air. J'ai, dès mon arrivée, fait de l'amélioration de la qualité de l'air un objectif prioritaire. L'enjeu est à la fois sanitaire – la pollution de l'air est à l'origine de milliers de décès prématurés – et financier – la France est passible de sanctions pécuniaires très lourdes pour non-respect de la législation communautaire en la matière. Le budget dédié à la qualité de l'air dans le cadre du programme 174 sera donc augmenté de 18 % dès 2013, et ce pour trois ans. Ces moyens supplémentaires iront à la révision du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques et à l'amélioration des dossiers des plans de protection de l'atmosphère.

L'outil fiscal sera également mobilisé, puisque j'ai obtenu que la TGAP sur les polluants atmosphériques soit étendue et augmentée dès 2013.

S'agissant des risques technologiques et naturels, mon ministère joue un rôle éminent de protection des biens et des personnes. Le budget consacré à la prévention des risques, soit 245 millions d'euros hors dépenses de personnel, a pu être globalement préservé sur ses grandes priorités. Plusieurs faits marquants sont à relever.

Nous nous donnons d'abord les moyens d'accompagner l'accélération du rythme de prescription des plans de prévention des risques technologiques, en portant les crédits de 33,6 millions d'euros en 2012 à 44,6 millions d'euros en 2013, soit une augmentation d'un tiers. Je me félicite que l'Assemblée ait adopté, en première partie, un amendement du Gouvernement, d'inspiration similaire à un amendement du député Yves Blein, augmentant le plafond du crédit d'impôt

PPRT. Cette initiative permettra d'accompagner les populations, notamment les moins favorisées, face aux risques industriels.

Nous mettons également en cohérence le financement de la prévention des risques naturels, en concentrant sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs un certain nombre d'actions auparavant partagées entre le Fonds et le budget de l'État. C'est l'objet de l'article 64 du projet de loi de finances, qui devrait faciliter l'élaboration des plans de prévention des risques inondations, suite à la tempête Xynthia et aux inondations dramatiques de 2010 dans le Var. Nous prorrogeons également l'intervention du Fonds jusqu'à la fin de 2016 pour financer les actions de réduction du risque sismique aux Antilles et nous majorons de 15 % la participation du Fonds à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles.

J'ajoute enfin que les travaux de l'Autorité de sûreté nucléaire entrepris à la suite de la catastrophe de Fukushima seront pleinement financés grâce à la reconduction de la dotation budgétaire consacrée à l'ASN – soit 58,3 millions d'euros. S'agissant de l'IRSN, qui constitue le « *bras armé* » de l'ASN, j'ai sollicité de mon collègue ministre du budget l'augmentation de 8 millions d'euros des taxes affectées à l'Institut, toujours dans le but d'accompagner cet opérateur dans le surcroît d'activité qu'il connaît à la suite du drame de Fukushima.

Enfin, le budget dédié au programme 190 « *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* » est globalement préservé, même s'il a fallu consentir un effort d'économies sur certains programmes de recherche incitative. En complément des dotations budgétaires, je souhaite que nous puissions mobiliser les financements disponibles dans le cadre des investissements d'avenir, notamment pour renforcer les actions de recherche conduites par le CEA dans le domaine des énergies renouvelables.

Je voudrais dire un mot de ces deux opérateurs majeurs du ministère que sont l'IGN et Météo-France. L'enjeu est aujourd'hui de préserver l'excellence scientifique et de consolider le modèle économique de ces établissements. Priorité a donc été donnée, dans le calibrage de leurs subventions pour 2013, aux investissements.

Le maintien de la subvention à l'IGN – 95,7 millions d'euros – devrait permettre de couvrir des besoins en investissements à hauteur de 17,5 millions d'euros. Concernant Météo-France, le précédent gouvernement a décidé une réorganisation profonde de son système de prévision et un resserrement de son réseau territorial avec une valeur cible, à terme, de 55 implantations. Le nouveau Gouvernement hérite d'un processus difficilement réversible, puisque le recentrage du système de prévision sur les échelons national et régional est très largement engagé. J'entends parfois dire que l'objectif de 55 implantations n'est pas assez ambitieux : nous n'irons pas au-delà. Je sais que les équipes de Météo-France vivent douloureusement les mutations en cours. Un dispositif d'accompagnement personnalisé a donc été mis en place au sein de l'établissement. Nous nous efforçons de donner des perspectives nouvelles en augmentant sensiblement la subvention de l'opérateur, qui passera de 207 millions

d'euros en 2012 à 216 millions d'euros en 2013. Cette augmentation ira notamment à l'entretien des infrastructures du réseau d'observation et au changement du supercalculateur.

Sur les transports, mon collègue Frédéric Cu villier reviendra en détails devant vous sur les grandes orientations de notre politique dans ce domaine. Je me bornerai à rappeler que le Gouvernement a décidé de donner la priorité aux transports du quotidien. L'AFITF contribuera aussi à l'objectif d'amélioration de la qualité et de la sécurité des réseaux. Par ailleurs, le budget 2013 confortera les interventions en faveur des modes de transport alternatifs à la route et du report modal.

Un mot pour conclure sur la fiscalité écologique. Le projet de loi de finances que vous examinez contient déjà deux mesures significatives : le doublement de la TGAP « air » et le durcissement du malus automobile.

Je comprends les attentes, mais le Gouvernement ne peut pas faire en quelques mois ce que les équipes précédentes n'ont pas fait en dix ans. (*Protestations.*)

Nous sommes le premier Gouvernement à avoir mis aussi directement et ouvertement ce sujet complexe sur la place publique, en consacrant à la fiscalité une table ronde de la Conférence environnementale. La feuille de route qui en est issue est ambitieuse. Elle prévoit, entre autres, le réexamen des dépenses fiscales relatives à l'usage des énergies fossiles, l'évaluation de l'impact sanitaire et climatique de la fiscalité des véhicules, la remise à plat de la fiscalité des déchets ou encore la fiscalisation des activités d'exploitation des ressources naturelles terrestres ou marines.

Sur tous ces sujets, je constituerai et installerai prochainement une instance de concertation dédiée.

M. Jean-Yves Cautlet. Merci pour cette présentation rapide d'un budget extrêmement vaste et portant sur des priorités essentielles de l'action du Gouvernement et de sa majorité. Nous nous réjouissons de la préservation globale des moyens d'intervention du ministère dans le contexte de redressement des comptes publics que nous connaissons tous. Ceux qui réclamaient hier des économies supplémentaires vont-ils souhaiter aujourd'hui un accroissement des dépenses ?

S'agissant des personnels, comment remettre dans le sens de l'action vers les priorités gouvernementales un appareil administratif et technique qui a souvent été, par le passé, ébranlé ?

Concernant la biodiversité, pouvez-vous préciser les contours de la future Agence, au regard notamment des acteurs existants ? Comment profiter de l'expérience acquise ?

S'agissant de la sobriété énergétique, quelle est l'articulation des moyens mis en œuvre dans le cadre de ce budget ?

Sur la fiscalité écologique, je veux insister sur l'aval et notamment le recyclage et l'économie circulaire, la logique étant davantage incitative que punitive. Comment parviendrons-nous à en faire des leviers du redressement économique de notre pays ? Avec quel calendrier ?

M. Martial Saddier. Nous en avons la confirmation : ce jour est funeste pour l'environnement et l'aménagement du territoire. Nous nous en doutions après avoir constaté que le nouveau Président de la République avait relégué la ministre de l'écologie à un rang extrêmement lointain dans la hiérarchie du Gouvernement, diminuant ainsi l'influence du ministère. Celui-ci, sous la précédente législature, était un grand ministère régalien et transversal. Doit-on rappeler qu'après le couac des forages en Guyane, le premier arbitrage politique entre l'aménagement du territoire, l'environnement et la biodiversité s'est soldé par un limogeage de la ministre en exercice ? Cela vous aura au moins permis d'arriver aux responsabilités, madame Batho... Au vu de la baisse drastique des crédits du ministère, il est clair que l'environnement n'est pas une priorité pour le Président de la République et son Gouvernement. Et que dire des deux lois examinées en catastrophe en session extraordinaire ? L'une est enlisée au Sénat tandis que l'autre est soumise au Conseil constitutionnel, dont nous attendons avec impatience la décision. Que dire encore des déclarations de certains députés de la majorité qui ont clairement fait savoir qu'ils souhaitaient « s'asseoir » sur la loi « littoral » afin de favoriser le développement de l'éolien ?

En 2012, les crédits de la mission Écologie s'élevaient à 9,82 milliards d'euros en crédits de paiement : ils sont ramenés à 8,38 milliards d'euros pour 2013, soit une baisse de quelque 4,5 % – l'une des plus importantes – qui traduit bel et bien un choix politique à l'encontre de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Vous dites avoir trouvé, à votre arrivée, l'administration du ministère « fatiguée », et vous prétendez en même temps que la précédente majorité n'avait rien fait : le propos est contradictoire. Nous avons le plus grand respect pour cette administration, que votre budget, il est vrai, ne fatiguera pas...

Les débats que nous avons eus avec d'autres membres du Gouvernement ont toujours été très constructifs. Je regrette qu'à l'occasion de vos auditions, madame la ministre, vous vous préoccupiez davantage de critiquer le passé que de formuler des propositions. Représentant du groupe UMP, je suis donc dans mon rôle en vous répondant sur le même registre. Mais nous avons montré en d'autres circonstances que nous étions capables de nous inscrire dans une logique plus constructive.

Je terminerai par quelques inquiétudes à propos du SNIT : il semblerait que le groupe UMP ne soit pas représenté au sein de ces instances de concertation. Nous interpellons M. Cuvillier sur ce point.

Compte tenu de la forte baisse des crédits dont la mission fait l'objet, nous ne soutiendrons pas ce projet de budget.

M. Bertrand Pancher. Le Gouvernement a fait exploser le grand ministère de l'écologie, ruinant ainsi dix ans d'engagement de Nicolas Hulot et de

sa fondation. Il a fait ensuite voter un texte inexplicable et injuste, la proposition de loi « Brottes », que rejette la majorité du Sénat. Puis il fait adopter une loi sur le logement, totalement inapplicable. Aujourd'hui, madame la ministre, vous nous présentez un budget dont les crédits sont en nette diminution – c'est même du jamais vu – mais vous expliquez que la responsabilité en incombe à la précédente majorité. Nous attendions plus de modestie dans le propos. Nous sommes prêts à vous soutenir, mais dans d'autres conditions.

Revenons sur les conséquences de la diminution du budget et la poursuite de la baisse jusqu'en 2015. Les services de la DREAL de mon département, qui comptent 3,8 inspecteurs et une secrétaire à 80 %, sont confrontés depuis vingt ans à une augmentation du nombre de leurs missions : 189 établissements soumis à autorisation, 172 établissements visés par le programme pluriannuel de contrôle de l'inspection, dont 17 classés Seveso. En outre, depuis cette année, il faut ajouter la visite des 38 parcs éoliens du département. Le personnel se demande comment il pourra assurer ces missions alors que les effectifs diminuent. Peut-être faut-il réfléchir à l'allègement des missions des DREAL ? Pourquoi, par exemple, ne pas passer d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration suivi de contrôles, comme cela se pratique en Allemagne, sauf pour les établissements de type Seveso ? Cela éviterait au personnel de devoir repousser les instructions de dossiers.

S'agissant du débat ouvert par l'étude du professeur Gilles-Eric Séralini, les agences d'expertise indiquent que la réalisation d'une étude non contestable sur une centaine de rats sur cinq à dix ans coûterait une vingtaine de millions d'euros. Ne pourrions-nous pas nous engager, peut-être au niveau européen, dans de telles études d'envergure qui videraient définitivement ces querelles scientifiques ? Qu'avez-vous prévu pour lancer ces études de bon sens ?

Enfin, quelle est votre position sur l'amendement voté en commission des finances visant à repousser de six mois la sanction prévue par la filière REP des déchets d'ameublement, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain ?

Mme Laurence Abeille. Je tiens à dire en préambule que les écologistes regrettent que le ministère de l'écologie ne soit pas reconnu comme ministère prioritaire à l'instar de celui de la justice ou de l'éducation. À périmètre constant, les moyens sont en effet en baisse, ce qui ne va pas favoriser la nécessaire transition écologique et énergétique de notre société. Les annonces faites lors de la Conférence environnementale ne se traduisent pas concrètement dans ce projet de loi de finances, ce que nous déplorons, même si nous sommes conscients que les bouclages financiers étaient pour l'essentiel déjà effectués en septembre. Si nous soutenons le budget de justice fiscale prévu pour 2013, nous espérons que celui de 2014 donnera beaucoup plus de moyens à la transition écologique.

Ma première question portera sur le plan Écophyto 2018, dont nous pensons qu'il piétine. Ce plan est certes sous la tutelle du ministère de l'agriculture, mais il est en lien avec le vôtre. Que comptez-vous faire pour le relancer ?

Dans le même registre, un « plan abeilles » a été annoncé lors de la Conférence environnementale. J'ai déposé cette semaine, au nom du groupe écologiste, une proposition de résolution sur la préservation des abeilles visant à instaurer un moratoire sur les pesticides néo-nicotinoïdes. Le « plan abeilles » sera-t-il mis en œuvre avant la fin de l'année ? Quelles en seront les grandes lignes ?

Le projet de budget ne prévoit aucun financement pour la future Agence pour la biodiversité, pourtant annoncée lors de la Conférence. Quel est le calendrier de sa mise en place ?

Après l'examen du « bleu budgétaire », j'ai plusieurs interrogations. La première concerne le Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE) créé en 2011. Ce Fonds a pour objectif d'accompagner la mise en place des trames verte et bleue. La dotation annoncée lors de sa création était de 25 millions d'euros. Or les crédits ouverts pour 2013 ne sont que de 2,1 millions d'euros. De manière générale, où en est la réalisation des corridors écologiques, sachant qu'aucun élément chiffré de performance n'apparaît dans le document budgétaire ?

Le taux de transposition et les délais de publication des directives environnementales de l'Union européenne pourraient être meilleurs. Je souhaiterais donc connaître les mesures envisagées pour accélérer la mise en conformité de la France avec ses engagements européens en matière environnementale.

Le projet annuel de performance pour 2012 prévoyait 52 % de masses d'eau en bon état. La prévision actualisée n'est plus que de 49 % mais la cible, ambitieuse, est de 60 % pour 2015 : comment comptez-vous y parvenir, sachant que les critères sont de plus en plus stricts ?

La stratégie nationale de créations d'aires protégées terrestres métropolitaines vise à placer 2 % au moins du territoire sous protection forte d'ici à 2019 : à mi-parcours, ou presque, à combien en est-on ? Aucune analyse chiffrée n'apparaît là encore dans la documentation budgétaire.

La poursuite de la réalisation des atlas de la biodiversité figure dans la feuille de route de la Conférence environnementale comme une des mesures immédiates. Quels crédits y seront consacrés en 2013 ? Quels moyens seront dédiés à la stratégie nationale pour la biodiversité ?

Enfin, quels moyens du budget du CGDD seront consacrés aux actions de soutien aux Agenda 21 et autres initiatives territoriales, aux études sur la fiscalité écologique, aux éco-industries, au soutien aux associations et à la participation au débat public ?

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis sur la protection de l'environnement et la prévention des risques. Pour présenter mon avis sur les deux programmes que j'ai examinés, j'ai jugé utile de rencontrer les directeurs généraux de la prévention des risques et de l'INERIS ainsi que des représentants de l'ASN. Ces deux programmes représentent un pourcentage assez faible de la

mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » – quelque 8 %. Mais au-delà des chiffres et des pourcentages, la place qu'ils occupent dans la vie de nos concitoyens est dominante, la crainte du risque allant croissant dans nos sociétés. Il nous appartient donc de mieux prendre en compte cette question.

Les propositions budgétaires pour 2013 permettront-elles de répondre à cette problématique et de confirmer les engagements du Gouvernement, à savoir renforcer la protection des citoyens face aux risques technologiques ou naturels, mais aussi améliorer la transparence de l'information ? Les programmes 170 et 181, qui s'inscrivent dans la volonté du Gouvernement de redresser les finances publiques, font néanmoins apparaître des hausses significatives dans les domaines importants. C'est notamment vrai pour la météorologie, avec l'acquisition de nouveaux matériels et la modernisation des infrastructures existantes. Il est important d'élaborer une politique du risque dans laquelle les aléas climatiques ne nous terrasseront pas, tel le chêne de la fable. Il faut au contraire pouvoir relever la tête après les catastrophes, et être à même de mieux les prévenir : soyons roseaux !

Les crédits de l'action 10 du programme 181 semblent très fortement en baisse : quelles en sont les raisons ? Dans les secteurs de l'industrie et de la chimie, neuf accidents sur dix touchent les sous-traitants : quels contrôles des connaissances et des compétences de ces sous-traitants comptez-vous mettre en œuvre dans ces domaines sensibles ?

Concernant les PPRN, une vision à long terme est indispensable. Comment entendez-vous prendre en compte la problématique des PPRN âgés ? Une gouvernance du risque claire, précise et pédagogique a été sollicitée au cours de la Conférence environnementale. Comment prévoyez-vous de la mettre en place, alors qu'en 2013 va s'ouvrir le grand débat relatif au projet de stockage géologique profond des déchets radioactifs de moyenne et de haute activité à vie longue ? Comment comptez-vous favoriser l'émergence de nouveaux métiers dans le domaine des risques ? Le Premier ministre souhaite diminuer les inégalités environnementales en luttant contre les concentrations de pollution et les pollutions quotidiennes, comment y parvenir ?

S'agissant des partenariats stratégiques européens, quelles actions doit-on mettre en place ? Sur le financement des PPRT, quels sont les crédits d'impôt envisagés ? Concernant enfin les gaz et huiles de schiste, il serait bon que nous puissions étudier les risques que pourrait présenter leur exploitation pour la santé humaine.

M. Patrice Carvalho. Ce budget en recul me préoccupe, alors que les besoins sont immenses. Je note une contradiction entre les propos tenus dans les médias et la politique mise en place. Vous avez doublé la TGAP, qui constitue une charge relativement lourde pour les collectivités. Vous avez annoncé la remise à plat de la fiscalité des déchets : celle-ci devrait commencer par un moratoire, car des dispositions en vigueur sont parfois sans rapport avec la réalité selon que la commune traite, incinère ou enfouit ses déchets. Certaines collectivités ont pu faire le choix de la méthanisation. Or les investissements ne peuvent être effectués en quelques mois.

Quel sera le rôle de l'Agence nationale pour la biodiversité ? Conseillera-t-elle ou imposera-t-elle aux collectivités de financer la connaissance du territoire ? Qui va payer ?

Avez-vous intégré dans le budget le coût de l'application de la loi sur l'eau ? Que vont devenir les barrages hydrauliques privés ? Qui va payer les 300 000 ou 400 000 euros de travaux qui seront parfois nécessaires ? Sur les petites rivières de vingt mètres de large, on risque de voir apparaître de vastes zones envasées, entre lesquelles ne coulera plus qu'un mince filet d'eau.

Pour ce qui concerne l'Agence de l'eau, avez-vous prévu le financement des stations d'épuration ? N'y a-t-il pas un risque de chevauchement des financements entre les crédits consacrés aux inondations par l'Agence et les crédits spécifiques du ministère en la matière ?

M. Jean-Marie Sermier, rapporteur pour avis sur les politiques de développement durable. Madame la ministre, le ton que vous avez employé m'a surpris. Il n'est pas habituel dans cette commission. Du reste, le bilan environnemental des cinq dernières années est aussi un peu celui de cette commission, qui a toujours su faire consensus sur l'essentiel. Il ne faudrait pas que cela change.

Le programme 217, celui de la logistique et des moyens, sert à la mise en œuvre de l'ensemble des différentes politiques écologiques et porte plus de 80 % de la masse salariale du ministère. Doté cette année à hauteur de 2,5 milliards d'euros, il baisse de 8,2 % en autorisations d'engagement. Cela impliquera une stratégie délicate en matière de ressources humaines. Dès lors que votre ministère n'est pas inclus dans les secteurs prioritaires, vous devez payer le prix fort. Les effectifs des DREAL, des DDT vont subir des baisses drastiques. Comment envisagez-vous de gérer ces réductions, sachant que les outils de pilotage des ressources humaines n'ont jamais été très efficaces ? Quelle souplesse comptez-vous introduire dans le système et entre les différentes catégories A, B et C ? Aujourd'hui, les élus ont besoin de cadres de haut niveau pour les accompagner dans la connaissance des documents d'urbanisme.

Le transfert du personnel à l'établissement public Voies navigables de France a été validé : 4 231 équivalents temps plein vont ainsi sortir du cadre budgétaire d'origine. Où en est cette opération ?

Vous avez évoqué la nécessité de protéger un certain nombre de zones, avec notamment la création de parcs naturels régionaux : 20 % en 2020. *Quid* des parcs nationaux – les feuillus en Bourgogne-Champagne et le choix du site du parc national des zones humides ?

M. Denis Baupin, rapporteur pour avis sur la transition écologique. Le programme 174 ne regroupe pas tous les crédits de la transition écologique et c'est heureux. Sur la qualité de l'air, vous avez annoncé un accroissement de 18 % des crédits : pouvez-vous nous en dire plus ? J'espère que cette augmentation ne servira pas à payer les amendes dont la France risque de devoir s'acquitter pour la mauvaise qualité de son air. Les associations agréées pour la qualité de l'air jouent

un rôle très important et remplissent de nombreuses missions de service public. Leurs crédits ont légèrement augmenté mais les financements restent fragiles. Airparif souhaiterait ainsi qu'on puisse trouver des financements plus pérennes, d'autant que son activité va croissant. Pourquoi ne pas attribuer à ces associations une part de la fiscalité de la pollution de l'air par l'automobile ?

S'agissant du diesel, au titre duquel la France va prochainement être condamnée, si des crédits du budget servent à équilibrer le dispositif du bonus-malus, est-il normal d'attribuer un bonus écologique à des véhicules diesel ? Nous considérons, quant à nous, que c'est contradictoire avec les objectifs affichés de qualité de l'air. Le message est très contre-productif pour nos concitoyens.

Sur le fonds chaleur de l'ADEME, vous avez indiqué que ses crédits étaient stabilisés – plutôt à la baisse. Or il faudrait aller progressivement vers leur doublement si l'on veut tenir les objectifs du Grenelle de l'environnement. Nous ne méconnaissons pas les difficultés budgétaires actuelles, mais ce mécanisme a fait la preuve de son efficacité et il convient de le renforcer.

Sur l'énergie, les acteurs économiques attendent beaucoup, et notamment ceux qui interviennent dans l'efficacité énergétique. Il nous paraît donc important, dans le débat à venir, de prendre autant en compte les entreprises de ce secteur que celles relevant de la production. C'est là en effet que sont les gisements d'emplois. Ce débat aura une incidence environnementale et économique.

Mme Geneviève Gaillard, rapporteure pour avis sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité » et « Information géographique et cartographique ». Le programme 159 « *Information géographique et cartographique* » a été associé pour la première fois au programme 113 « *Paysages, eau et biodiversité* ».

Deux questions, d'abord, sur l'IGN qui, depuis sa fusion avec l'Inventaire forestier national, détient une compétence exceptionnelle en matière de description du territoire métropolitain et ultramarin : comment comptez-vous profiter de ces connaissances pour l'associer à la définition des trames verte et bleue ? Quel type de collaboration envisagez-vous entre l'IGN et les collectivités territoriales, notamment sur la composante géographique des schémas de cohérence écologique ?

Par ailleurs, il a été décidé, dans le cadre du triennal 2010-2013, que la diffusion du référentiel à grande échelle se ferait au coût marginal, c'est-à-dire dans des conditions proches de la gratuité pour les utilisations non commerciales. Cela va signifier une baisse importante du chiffre d'affaires de l'IGN. Je ne mets pas en cause la politique dite d'*open data*, pouvez-vous cependant nous indiquer votre analyse sur l'évolution du modèle économique de l'IGN ? Que pensez-vous de la mutualisation des coûts fixes, comme les campagnes de prises de vues aériennes ?

À l'heure où la France vient de rallier le comité permanent de la convention Ramsar, et où l'on demande aux agences de l'eau et au Conservatoire du littoral de se mobiliser pour acheter 20 000 hectares de zones humides qui

jouent un rôle déterminant pour atteindre les objectifs de bonne qualité d'eau en 2015, pouvez-vous m'apporter des précisions sur les lignes et les moyens budgétaires dédiés au plan « zones humides » ?

L'Agence des aires marines protégées est un support budgétaire important des ambitions affichées par le Gouvernement. Les moyens qui lui sont accordés pour 2013 ne semblent cependant pas en adéquation avec les défis que posent la préservation et la connaissance de la biodiversité marine, en grande difficulté aujourd'hui. Le coût de la protection va sûrement augmenter dans les années à venir. Pouvez-vous m'indiquer les solutions à l'étude pour garantir un financement adéquat et progressif de l'Agence ? Quelles ressources fiscales pourraient y être affectées à l'avenir ?

Mme Sophie Errante. Le contexte actuel nous oblige à consentir des efforts budgétaires pour réduire le déficit. Éluë d'un département en pointe dans l'agriculture biologique, je regrette néanmoins que celle-ci ne soit pas soutenue davantage, car elle est vecteur d'emploi et va dans le sens du « *mieux produire pour mieux consommer* » tout en respectant mieux les terres et les agriculteurs. Quel éclairage pouvez-vous nous apporter ? Il s'agit de favoriser le développement d'une agriculture durable, qui soit complémentaire au plan Éco 2018 phyto, que vous avez évoqué.

M. Christophe Bouillon. Je salue tout d'abord vos propos très volontaristes. Vous mettez en œuvre la feuille de route issue de la Conférence environnementale et ce budget est le premier de la transition écologique.

Sur les PPRT, l'objectif était d'en réaliser au moins 60 % en 2011. Nous constatons aujourd'hui que nous en sommes à 151 sur les 408 à atteindre. Le financement est le frein principal. Vous avez évoqué toutes les modifications intervenues depuis la loi « Grenelle II ». Le budget pour 2013 porte le crédit d'impôt à 40 %. En outre, l'accord entre les collectivités locales et les industriels permet des financements complémentaires. Ces aides concernent essentiellement les travaux. Le coût des diagnostics que doivent impérativement faire effectuer les riverains n'est pas forcément inclus dans ce crédit d'impôt : peut-on espérer une mesure en la matière ?

M. Jean-Pierre Vigier. Je suis élu d'un territoire rural de moyenne montagne, qui compte de petites exploitations agricoles se tournant vers le développement des énergies renouvelables – photovoltaïque ou unités de méthanisation – pour bénéficier de revenus complémentaires. Mais seules des unités de méthanisation importantes peuvent être installées du fait de la complexité des procédures administratives et, surtout, du coût très élevé du raccordement au réseau électrique. Quelles dispositions envisagez-vous de prendre pour soutenir cette filière, en favorisant notamment l'installation de petites unités en moyenne montagne ?

M. Stéphane Demilly. Je m'interroge sur le bien-fondé de la future Agence nationale de la biodiversité. Certes, il peut être utile de disposer d'un lieu de coordination des initiatives et des politiques en matière de biodiversité. Mais est-il vraiment indispensable de recourir à la création d'une nouvelle structure

administrative ? Un tel établissement sera budgétivore. C'est contradictoire avec les objectifs d'économie affichés, alors que les effectifs des DREAL vont baisser et que plus de quarante opérateurs et structures diverses concourent à la mise en œuvre des politiques de votre ministère. Une cellule dédiée, au sein de vos services, n'aurait-elle pas été suffisante ? On va finir par créer un Observatoire des observatoires... (*Sourires*)

La mise aux normes des stations d'épuration constitue sans aucun doute un dossier prioritaire. Mais celle des systèmes d'assainissement individuels n'en est pas moins un enjeu majeur pour des millions de Français vivant en zones rurales. Or les travaux de mise en conformité peuvent atteindre plusieurs milliers d'euros pour les particuliers. Avez-vous prévu des dispositions pour les accompagner ?

Mme Suzanne Tallard. Ma question porte sur le budget du Conservatoire du littoral. Le contrat d'objectifs signé en avril 2012 entre l'État et le Conservatoire et la feuille de route issue de la Conférence environnementale réaffirment la mission de cette instance : il s'agit de maintenir le rythme des acquisitions afin d'atteindre en 2050 la protection d'un tiers de nos côtes. Cette volonté est cohérente avec la mise en place d'une stratégie nationale de la biodiversité. En 2012, le Conservatoire a bénéficié de 37 millions d'euros de ressources au titre du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN). Pour 2013, cette attribution est maintenue. Depuis, le Conservatoire s'est vu confier la sauvegarde de 60 phares sur les 130 existants. Dans ces conditions, il serait bon que le produit de la taxe DAFN lui soit attribué. Je fais cette demande au nom de notre collègue Viviane Le Dissez.

Que devient, par ailleurs, le parc naturel marin des Pertuis charentais et de l'estuaire de la Gironde ?

Mme Catherine Quéré. Vous avez annoncé, et je m'en réjouis, un tarif préférentiel de péage autoroutier et de parking pour les véhicules électriques. Pourquoi ne pas étendre cette mesure à tous les véhicules considérés comme écologiques – hybrides, GPL, etc. – qui ne représentent que 1,38 % du parc automobile sur les 38 millions de roulants ? Ce serait un signal fort en direction des entreprises et des particuliers qui souhaitent changer de véhicules un geste en faveur des flottes d'entreprise en leur permettant de baisser leur coût, et, enfin, un pas de plus dans l'amélioration de la qualité de l'air.

M. Vincent Burroni. L'augmentation du crédit d'impôt pour les plans de prévention des risques technologiques est une bonne mesure. Cela ne sera pas suffisant, cependant, les riverains étant toujours sollicités financièrement pour se protéger d'un risque qu'ils subissent mais qui est généré par les industriels. Ils sont condamnés à la double peine. Faire davantage appel aux communes pour participer aux financements nécessaires n'est pas non plus la bonne solution, ces dernières devant d'ores et déjà procéder à la mise en conformité des établissements recevant du public. Je m'exprime ici comme maire d'une commune dotée d'un PPRT incluant dans son périmètre une raffinerie du groupe Total.

M. Olivier Marleix. Le délai d'instruction des dossiers « ICPE » et « loi sur l'eau » est environ de 320 jours. Le ministre de l'Intérieur Manuel Valls a

reconnu que c'était trop long, mais a fait observer que cela relevait de la DREAL. Comment sera-t-il possible d'améliorer ces délais alors que les effectifs des DREAL vont baisser ? C'est un enjeu de compétitivité hors coût pour les entreprises françaises.

Quant à la simplification des procédures, c'est là un vrai chantier auquel il faut s'atteler.

M. Yannick Favennec. Je souhaite appeler votre attention sur l'inquiétude que suscite, chez les populations concernées, la construction de la ligne à très haute tension Cotentin-Maine. Je ne reviendrai pas sur la nécessité de mettre en place une étude épidémiologique indépendante auprès des habitants qui vivent sous ces lignes, puisque vous avez déjà eu l'occasion de répondre à cette interpellation dans l'hémicycle, le 10 octobre dernier. Je vous interroge aujourd'hui sur les modalités d'indemnisation des riverains concernés par l'implantation de cette ligne. Ces personnes se sentent seules ; n'étant ni agriculteurs ni élus locaux, ils ne bénéficient pas des dispositifs prévus pour ces derniers. Ils demandent la même considération et la même prise en compte des conséquences de la construction de cette ligne que celles légitimement réservées aux agriculteurs et aux communes impactées. Réseau de transport d'électricité (RTE) fait preuve de la plus grande opacité sur le sujet, suscitant colère, frustration et interrogation chez les riverains. Ils n'ont aucune référence sur le montant de cette indemnisation ni sur le cahier des charges retenu pour déterminer ce montant. À combien s'élève l'indemnisation globale destinée aux riverains de la future ligne à très haute tension Cotentin-Maine ? Quels sont les critères d'attribution ? Quel est le calendrier ?

M. Philippe Plisson. La loi sur la transition énergétique que nous espérons tous ne sera pas débattue avant un an. En attendant, des problèmes demeurent pour le déploiement des énergies nouvelles. La proposition de loi sur la tarification progressive de l'énergie a permis de lever quelques obstacles concernant l'éolien, mais il reste la question du périmètre d'influence des radars. Pourrait-on avancer de façon concertée puis réglementaire sur ce point ?

S'agissant du photovoltaïque, la revalorisation du prix de rachat est un bon signal. Mais doit-on attendre un an pour évoquer la dynamisation régulée de ce potentiel, qui pourrait constituer un vivier d'emploi dans une période compliquée ?

Enfin, j'ai été désigné membre du Conseil national de la transition écologique (CNTE) et je m'en réjouis. Cette promotion ne m'a cependant pas donné accès à une participation à la Conférence sur la transition écologique. Je n'ai aucune information sur le rôle du CNTE ni sur le mien.

Mme Laurence Abeille. Nous constatons une diminution sensible des crédits – 5 millions d'euros – dans le domaine du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Or les risques sont les mêmes qu'hier, malheureusement. Qu'est-ce qui justifie cette baisse ?

M. Gilles Savary. Je salue votre courage de présenter un budget qui participe, certes, à l'effort national, mais dans un domaine où la réglementation fait l'essentiel de la politique. Il faudrait, à terme, faire une évaluation de la mise en œuvre des mesures du Grenelle : si les objectifs ne sont pas contestables, le texte est juridiquement très imprécis et suscite de nombreux conflits sur le terrain, ce qui entraîne des surcoûts, des délais et un défaut de lisibilité pour nos concitoyens.

Envisagez-vous une fusion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage avec l'Agence nationale de la biodiversité ? Personnellement, je ne le souhaite pas. Sous le précédent Gouvernement, il avait été question de créer une Agence nationale de la nature et les chasseurs nourrissaient la même inquiétude à son égard.

Mme Sophie Rohfritsch. Je m'inquiète, comme M. Baupin, de la baisse drastique des crédits consacrés au « fonds chaleur », et plus généralement de ceux affectés à l'ADEME. Vous appelez de vos vœux la structuration d'une filière destinée à la production de chaudières à biomasse. Je rappelle que, doté de 1,2 milliard d'euros entre 2009 et 2012, le fonds chaleur a permis la création de 104 centrales biomasse. L'ensemble des acteurs s'accorde à dire que, pour structurer cette filière, il faudrait au moins 500 millions d'euros par an. Or, on sera l'année prochaine à 220 millions d'euros : c'est une catastrophe au regard de l'objectif de passer à 23 % d'énergies renouvelables en 2020 dont 60 % consacrés à la biomasse. Comment résoudrez-vous cette difficile équation ?

M. Philippe Noguès. S'agissant des agences de l'eau, je voudrais mentionner le programme « *Interventions territoriales de l'État* » dans la mission « *Politique des territoires* », qui consacre une enveloppe de 11 millions d'euros supplémentaires au problème de l'eau en Bretagne. Ce programme s'attaque notamment à la lutte contre la prolifération des algues vertes à hauteur de 42 millions d'euros sur cinq ans, principalement *via* des investissements permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole. Il me paraissait important de le souligner, car cela vient en complément des crédits consacrés à l'eau dans la mission « Écologie ».

Sur la fiscalité écologique, je souhaiterais que vous puissiez nous confirmer que vous envisagez d'intégrer l'eau dans les réformes fiscales à venir.

M. Philippe Bies. Vous avez indiqué que l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat bénéficierait d'une partie du produit de la vente des quotas carbone. Votre collègue Cécile Duflot a fait savoir que le plan de rénovation thermique, qui doit concerner un million de logements par an, est en voie de finalisation en lien avec votre ministère. Pouvez-vous nous fournir quelques éléments sur les modalités de mise en œuvre de ce plan ?

M. Charles-Ange Ginésy. Je souhaite appeler votre attention sur la situation des parcs nationaux. Des problèmes se posent, s'agissant notamment de la signature des chartes de développement durable – en Vanoise, dans le Mercantour. Nous sommes confrontés à des tensions sur le terrain et le budget ne prévoit malheureusement pas de moyens en personnel supplémentaires, qui

permettraient de trouver des solutions. En outre, la création de quinze parcs naturels régionaux nécessitera des moyens supplémentaires, mais ces moyens n'apparaissent pas ce budget. Pourriez-vous nous éclairer sur tous ces points ?

M. Yann Capet. S'agissant du programme 181, je me félicite de l'inscription de la gestion des risques au-delà de la planification, dans une logique de résilience. Cela va nécessiter un dispositif de gouvernance adapté et, surtout, territorialisé qui devra permettre de travailler également en association sur le plan de la gestion. Les contrats de projets État-régions 2007-2013 ont montré qu'il était difficile d'avoir une approche intégrée des risques, qu'ils soient technologiques, naturels ou maritimes. Au-delà des grandes agences nationales, la territorialisation permettra d'associer les universités de province qui ont des savoir-faire certains en ces domaines.

M. François-Michel Lambert. Co-rapporteur de la mission biomasse et revenant d'un colloque qui s'est tenu au Sénat sur la méthanisation, je souhaiterais vous interroger sur les cellules « biomasse » au sein des préfetures régionales. Où en est leur activation ?

Mme Delphine Batho. Je remercie M. Jean-Yves Caultet pour les propos qu'il a tenus à l'égard des agents du ministère. Ils ont besoin que le Gouvernement donne du sens à leur action et de savoir que parler de service public, ce n'est pas dire des gros mots. Ils accomplissent des missions essentielles pour la sécurité des biens et des personnes – prévention des risques, problèmes d'infrastructures et de transport – et dans la préparation de la France de demain, avec notamment la mise en valeur de son patrimoine naturel.

L'Agence de la biodiversité ne sera pas un observatoire supplémentaire : ce sera un outil dédié pour aller au-delà de ce qui a été fait ces dernières années en la matière. L'État ne peut pas en rester à une logique d'appels à projets. Comme nos voisins européens, il doit se doter d'un outil qui lui permettra d'avoir une politique active. Le budget a été élaboré avant la Conférence environnementale. Il est clair que des moyens seront dégagés lorsque la création de l'Agence sera effective. Quant à son périmètre et à son articulation avec des établissements publics existants, cela sera l'objet de la mission du préfigurateur. À cet égard et en réponse à M. Savary, je ne souhaite pas que soit remise en cause l'existence de l'ONCFS, dont la spécificité doit être préservée.

En matière d'économie circulaire, la Conférence environnementale s'est essentiellement penchée sur la généralisation des REP : les différentes filières prévoient des cahiers des charges pour les éco-organismes et la DGPR travaille sur cette notion.

M. Martial Saddier, je vous rappellerai que le grand ministère auquel vous avez fait allusion n'existait plus depuis dix-huit mois avant notre arrivée aux responsabilités. Il n'y avait même plus de ministre de l'écologie du tout les trois derniers mois avant les élections présidentielles. S'agissant de la notion de priorité, je soulignerai que 117 900 emplois ont été supprimés au cours des quatre dernières années dans la fonction publique. L'actuel Gouvernement, rompant avec

la pratique antérieure, maintiendra stables ces effectifs. C'est cette décision qui a impliqué de faire des choix et de désigner des ministères prioritaires.

Nous ne nous sommes pas « *assis* » sur la loi relative au littoral : nous avons simplement prévu un dispositif extrêmement encadré s'agissant de l'éolien dans les territoires d'outre-mer. De même, le raccordement des installations *offshore* se fera de façon souterraine et n'aura donc pas d'impact sur les paysages.

Sur la tarification progressive de l'énergie, j'ai eu l'occasion de dire à quel point nous étions attachés à cette réforme de justice sociale et d'efficacité, qui constitue un premier pas vers la transition énergétique.

S'agissant des DREAL, vous avez raison d'évoquer la situation des moyens humains des services régionaux et départementaux. Cela renvoie à la question de M. Olivier Marleix sur les délais d'instruction : certaines des difficultés auxquelles nous sommes confrontés sont dues aussi à l'enchevêtrement et à la complexité de nos procédures, qui posent également un problème de compétitivité. La Conférence environnementale a précisément décidé d'engager un travail de longue haleine de modernisation du droit de l'environnement, qui ne vise cependant pas à abaisser notre degré d'exigence dans la protection.

Concernant l'étude du professeur Gilles-Eric Séralini, nous avons lu avec intérêt les conclusions de l'ANSES et du Haut conseil des biotechnologies. Il faudra effectivement engager des études de recherche publique sur les OGM et leurs effets à long terme. La question de leur financement fait l'objet de réflexions interministérielles.

S'agissant des personnels affectés à la prévention des risques : c'est la plus faible diminution d'effectifs prévue au sein de mon ministère soit – 34 ETP sur un total de 3 209, (- 1,6 %).

Sur le plan Écophyto 2018, j'ai répondu par anticipation dans mon propos liminaire.

J'en viens aux associations. La Conférence environnementale a prévu d'augmenter leurs moyens. Je veux également revoir nos procédures de soutien à la société civile et aux associations pour nous engager vers une programmation triennale, avec un système de conventions clair et qui leur apporte une meilleure visibilité et une certaine stabilité. Elles doivent mieux savoir quel soutien leur apporte l'État par rapport aux missions d'intérêt général qu'elles accomplissent. Je veux mettre un terme à la confusion que j'ai trouvée en arrivant au ministère.

Concernant les directives européennes, j'ai eu l'occasion de rencontrer dernièrement le commissaire Potocnik pour faire le point avec lui sur l'ensemble des enjeux à la fois de contentieux et de transposition de directives. Nous inscrirons le prochain règlement européen sur le partage des avantages en application du protocole de Nagoya dans la loi-cadre sur la biodiversité, qui sera précisément l'outil législatif permettant d'accélérer un certain nombre de mises en conformité.

Sur le FIBRE, la connaissance et la restauration de la biodiversité seront le quotidien de l'Agence. Les appels à projets lancés en 2012 sont bien dotés de

crédits de paiement en 2013, 2014 et 2015. Nous avons cependant la volonté de passer d'un système éphémère d'appels à projets à un système d'intervention durable avec l'Agence nationale de la biodiversité.

S'agissant de la SNB, la cartographie sera financée à hauteur de 2,6 millions d'euros en 2013. L'Observatoire national de la biodiversité bénéficiera de 3,1 millions d'euros, et la cartographie de la biodiversité remarquable de 0,6 million d'euros.

Le plan « Abeilles » auquel je suis évidemment associée, relève du ministre de l'agriculture. Comme vous l'avez constaté, nous avons engagé le classement du frelon asiatique qui était attendu depuis longtemps. Un plan en faveur des pollinisateurs sauvages sera élaboré en 2013.

J'en viens à la sobriété énergétique, priorité centrale de la politique du nouveau Gouvernement. Dès notre arrivée aux affaires, nous avons contribué à l'adoption de la nouvelle directive européenne sur l'efficacité énergétique, que nous transposerons dans les meilleurs délais. Nous examinons le renforcement du dispositif des certificats d'économie d'énergie. Enfin, nous confortons les moyens de l'ANAH. Les investissements d'avenir sont pour 25 % consacrés à la transition écologique et énergétique. Cela concerne pour beaucoup la ville durable, la voiture du futur, les réseaux intelligents. À cet égard, nous devons accélérer la réalisation et le financement des projets relevant des investissements d'avenir.

Je remercie le rapporteur pour avis Jacques Krabal pour ses propos. L'action 10 du programme 181 ne diminue pas : la baisse de 20 millions d'euros est due à un transfert vers le Fonds de prévention des risques naturels majeurs. Au total, avec le fonds Barnier, le programme 181 est doté de 400 millions d'euros contre 393 millions d'euros l'année dernière, soit une augmentation de 2 %.

S'agissant de la TGAP et d'un éventuel moratoire sur les déchets, la Conférence environnementale a prévu une remise à plat du système, à laquelle les collectivités seront associées.

M. Jean-Marie Sermier, je n'ai pas fait allusion au bilan des lois relatives au Grenelle de l'environnement : j'ai fait le bilan des moyens qui ont été consacrés à leur mise en œuvre. Il ne doit pas y avoir de confusion entre les travaux parlementaires, et plus précisément ceux de cette commission, et le bilan de la situation que j'ai trouvée en prenant mes fonctions. Il est d'ailleurs de bonne politique de dresser pareil bilan lorsqu'on arrive aux responsabilités.

Pour ce qui est de la situation sociale dans le ministère, j'ai engagé de nombreuses discussions avec les organisations syndicales en vue d'élaborer un agenda social et de répondre ainsi à un ensemble de préoccupations et à une demande de dialogue social, consécutif à un déficit passé dans ce domaine.

Le Gouvernement est très attaché à la politique relative aux parcs nationaux. Le conseil d'administration du parc des calanques va être nommé sous peu et disposera de moyens lui permettant de travailler. Nous continuerons d'accompagner les nouveaux projets. Quant aux parcs actuels, je suis très soucieuse de leur avenir et de leur préservation. Nous n'ignorons pas les

difficultés engendrées par la mise en œuvre de la réforme de 2006. Il serait sans doute utile que le Parlement, qui a voté à l'unanimité la loi de 2006, puisse participer à un état des lieux. Il ne faut pas que l'on assiste à un affaiblissement des parcs nationaux du fait des réactions qu'on peut observer aujourd'hui sur un certain nombre de territoires. Cela étant, le cœur des parcs n'est pas en cause.

Les associations travaillant sur la qualité de l'air jouent en effet, M. Denis Baupin, un rôle très utile. Il faudra effectivement examiner leurs moyens. Sur le diesel, le dispositif du bonus-malus est fondé sur l'émission de CO₂. La question des particules est bien réelle. De ce point de vue, les véhicules les plus récents ne sont pas les plus émetteurs. Le problème vient des 27 % de véhicules anciens qui datent d'avant 1997 ou 2000 et qui sont extrêmement polluants en termes de particules.

Le « fonds chaleur » est effectivement un outil efficace. La biomasse représente aujourd'hui 50 % des énergies renouvelables en France et le développement de la chaleur renouvelable est un élément essentiel de la transition énergétique. Nous souhaitons multiplier par deux le pourcentage pour 2020. Le fonds chaleur est donc maintenu à un bon niveau afin qu'il puisse répondre à ses engagements. Je suis prête à aller plus loin, mais cela doit se faire dans une logique de gestion durable de la ressource. Cela renvoie au problème de la filière bois dans l'ensemble de ses aspects. Il faut aussi pouvoir travailler en synergie avec les filières d'ameublement, par exemple. J'ai donc demandé que des concertations locales soient engagées avec une remise en route des cellules préfectorales sur la gestion de la ressource biomasse, afin de vérifier que les plans d'approvisionnement s'inscrivent bien dans une gestion durable.

En réponse à Mme Geneviève Gaillard, l'IGN, gisement irremplaçable de compétences, diffuse effectivement le RGE depuis le 1^{er} janvier à son coût marginal de production, donc presque gratuitement. Mais l'État a compensé cette perte financière en augmentant sa subvention. Il devient en effet difficile d'équilibrer les coûts par des recettes financières et il importerait de définir un nouveau modèle économique. Le directeur général de l'IGN a précisément lancé une réflexion en ce sens.

J'en viens aux moyens du Conservatoire du littoral : sur le triennal, c'est 37 millions d'euros de droits annuels de francisation et de navigation et le maintien de 120 emplois. Je rappelle que le Conservatoire n'est pas subventionné directement par le ministère. La Conférence environnementale a également confirmé la prochaine stratégie d'acquisition 2013-2030 avec un rythme d'acquisition de 2 500 à 3 500 hectares par an. S'agissant des phares, le transfert n'est pas acté, l'aspect financier de la question n'étant pas complètement réglé.

Sur l'Agence des aires marines protégées, la feuille de route prévoit que l'ensemble des usages commerciaux de l'exploitation des milieux marins soit répertorié et que leur fiscalisation, à la hauteur des dommages causés à la biodiversité, soit mise à l'étude. Est également prévue la révision du niveau des redevances du domaine public maritime. Cela fera l'objet d'une mission de

l'inspection générale des finances et du CGEDD dans la perspective d'une réforme en 2014. Cela permettra de contribuer au financement de l'Agence.

S'agissant de la THT Cotentin-Maine et des procédures d'indemnisation, nous demanderons à RTE d'apporter des réponses aux questions précises qui ont été posées.

Sur les éoliennes, nous sommes obligés de tenir compte des radars. Cela relève de la procédure ICPE. La direction générale de la prévention des risques du ministère pourra répondre très précisément à vos questions.

S'agissant du photovoltaïque, nous avons pris des mesures d'urgence sur les grandes, les moyennes et les petites installations afin de mettre en place un système de bonification, pour créer de la valeur ajoutée en France et soutenir ainsi les entreprises et l'emploi.

Les moyens de l'ASN sont stables. La baisse de 5 millions d'euros à laquelle vous avez fait allusion ne concerne que les autorisations d'engagement et en aucun cas les crédits de paiement. Un montant important d'autorisations d'engagement avait été fixé en 2012 pour le nouveau bail de neuf ans de l'ASN, qui déménage à Montrouge, mais il n'y a aucune diminution globale des moyens de l'ASN.

Quant aux zones humides, elles ne font pas l'objet d'une ligne budgétaire particulière.

Pour ce qui concerne les autres questions en suspens, j'y répondrai naturellement par écrit.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. S'agissant de la filière REP des déchets d'ameublement, un éco-organisme a été mis en place. Compte tenu des difficultés de mise en œuvre de la filière, certains représentants des industriels français de l'ameublement sollicitent un report d'un an. Il me semble que l'on pourrait examiner cette requête avec bienveillance.

Mme la ministre. Je suis consciente du problème. Mais plusieurs reports successifs sont d'ores et déjà intervenus. Je vais étudier la question et ai bien entendu, en tout cas, l'interpellation de nombreux élus sur ce point.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Merci, madame la ministre, pour le temps que vous nous avez accordé.

II.— EXAMEN DES CRÉDITS

La commission a examiné pour avis, au cours de sa réunion du 24 octobre 2012, les crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* », sur les rapports pour avis de Mme Geneviève Gaillard, de M. Denis Baupin, de M. Jean-Marie Sermier et de M. Jacques Krabal.

Mme Geneviève Gaillard, rapporteure pour avis sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité » et « Information géographique et cartographique ». Je précise que le programme 159 « *Information géographique*

et cartographique » est associé pour la première fois au programme 113 « *Paysages, eau et biodiversité* », qui a également changé de périmètre.

Au terme de cette étude relative aux crédits demandés au titre des programmes 159 et 113, il apparaît que ces crédits permettront au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie de remplir les missions qui sont les siennes en matière d'information géographique – avec une quasi-stabilité à 96 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le premier – comme en matière de préservation et de reconquête de la biodiversité – la baisse des crédits demandés étant, pour l'essentiel, due à la reconfiguration du programme, suite à l'intégration de la composante « *urbanisme* » au programme n° 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* », au sein de la mission « *Égalité des territoires, logement et ville* ».

L'efficacité de l'action publique gagnerait sans doute à développer les synergies entre ces deux programmes, l'information géolocalisée, dont l'IGN reste le producteur et le diffuseur de référence, constituant une dimension essentielle de la mise en place d'une politique réellement intégrée de préservation et de reconquête de la biodiversité, notamment en ce qui concerne les continuités écologiques – les trames verte et bleue – et l'organisation de la lutte contre l'artificialisation des sols, que la Conférence environnementale a érigé en objectif de premier rang d'une telle politique. Cette synergie pourrait être orchestrée à la fois par le MEDDE et par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, qui partagent désormais la tutelle du nouvel Institut national de l'information géographique et forestière.

Notre rapporteure se félicite du retour au premier plan de la préservation et de la reconquête de la biodiversité comme politique publique transversale, mise en œuvre par le MEDDE au travers notamment du programme 113. Cette nouvelle orientation constitue une réaction de première importance face au recul inquiétant de la variété et de la diversité du monde vivant au plan mondial et permettra sans doute à la France de respecter ses engagements internationaux. En effet, notre pays, qui a participé en octobre 2010 à la dixième conférence des Parties à la convention sur la diversité biologique, a adopté le protocole de Nagoya et s'est donné pour cadre de ces engagements les objectifs du plan stratégique mondial pour la biodiversité 2011-2020. Ce volontarisme s'exprimera aussi, sans nul doute, au sein de l'IPBES.

Cette nouvelle orientation placera notre pays à la hauteur de la responsabilité particulière qui est la sienne dans le domaine de la préservation et de la reconquête de la biodiversité, tant en métropole qu'outre-mer, dont les territoires hébergent une biodiversité exceptionnelle et d'importance mondiale.

Gageons que la prochaine loi-cadre sur la biodiversité, annoncée par le Gouvernement pour le premier trimestre de 2013, permettra à notre pays de faire un autre pas important, notamment grâce à la création d'une Agence nationale de la biodiversité, dont les missions, l'articulation avec les collectivités locales, les relations avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche feront l'objet d'une concertation dans le cadre de la préparation de la loi.

Les autres mesures figurant dans la feuille de route de la Conférence environnementale compléteront utilement cet aspect.

Pour l'ensemble de ces raisons, et sachant que la diminution du plafond d'emploi pour l'IGN et le programme 113 est relativement limitée par comparaison à ce qui avait été noté dans la lettre de cadrage, votre rapporteure vous invite à adopter les crédits demandés au titre des programmes 159 « *Information géographique et cartographique* » et 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ».

M. Denis Baupin, rapporteur pour avis sur la transition écologique. Le programme 174 porte sur la transition écologique et couvre les questions relatives à l'énergie, au climat et à la qualité de l'air. Ce budget est dans la continuité du précédent, même si l'on note une légère réorientation. C'est sur le budget pour 2014 que nous concentrerons nos attentes, à la suite du débat sur la transition énergétique, de l'adoption d'une loi de programmation sur cette question et de l'évolution de la fiscalité écologique sur laquelle s'est engagé le Gouvernement lors de la Conférence environnementale.

Les crédits du programme 174 enregistrent une hausse de 1 %. L'action « *Politique de l'énergie* » est marquée par la continuité. Elle finance principalement certaines agences pour charges de service public comme l'ANDRA, l'ADEME, le CLIS, la contribution à des organismes internationaux et le contrôle de la qualité des carburants. Sur le fonds chaleur, la ministre nous a indiqué que les crédits monteraient en puissance à l'horizon 2020. Cette progressivité s'avèrera nécessaire si l'on veut poursuivre au même rythme en termes d'efficacité.

L'action n° 4 « *Après Mines* » est la plus importante du programme, avec 86,4 % des crédits. Il s'agit d'assurer la garantie des droits des mineurs mis en retraite de manière anticipée et d'achever le soutien à la réindustrialisation des bassins miniers. Les crédits sont en diminution pour des raisons de diminution démographique des allocataires.

L'action n° 5 concerne principalement la lutte contre l'effet de serre et la qualité de l'air. Elle bénéficie d'une très forte augmentation des crédits, passant de 29,3 millions d'euros en 2012 à 85 millions d'euros pour 2013 mais il s'agit de l'inscription, pour des raisons juridiques, de 50 millions d'euros supplémentaires au profit du dispositif de bonus-malus écologique. La ministre a certes expliqué que ce dernier ne visait que les gaz à effet de serre et pas les émissions de particules ; il me semble néanmoins que le message est particulièrement ambigu si l'on ne prend pas en compte les particules fines.

Sur la qualité de l'air, je me réjouis que la ministre ait décidé de revoir le soutien aux associations agréées.

Je termine la présentation du programme avec les dépenses fiscales qui y sont liées. La principale est le crédit d'impôt en faveur du développement durable – le CIDD – dispositif intéressant mais en diminution régulière : 2,4 milliards

d'euros en 2011 et 1 milliard d'euros proposé pour 2013. C'est logique compte tenu de la volonté de plafonner progressivement les aides. Il ne serait cependant pas pertinent d'intégrer le CIDD dans ces limitations au moment où les transitions écologique et énergétique sont reconnues comme des causes nationales prioritaires.

J'en viens à la politique globale portant sur les questions énergétiques. Nous aurons l'occasion d'en débattre à de nombreuses reprises au cours de l'année à venir. Les enjeux sont importants : augmentation des prix de l'énergie avec leur impact social et économique, dérèglement climatique, risques liés à la filière nucléaire, à sa vulnérabilité en termes de coûts et de dangerosité. Nous souhaitons donc que la sobriété énergétique soit la première priorité. Cet enjeu a d'ailleurs fait consensus lors de la Conférence environnementale. Tout le monde était d'accord : MEDEF, syndicats, familles politiques... Il est bon de s'impliquer en ce sens d'autant que de nombreux acteurs économiques peuvent créer des emplois en la matière – BTP ou entreprises de la maîtrise de l'énergie. La transition énergétique impliquera des questions économiques, des questions de gouvernance, liée notamment à la décentralisation des compétences, de financement – quelle part reposera sur les consommateurs ? Le virage industriel que nous devons prendre est à la fois *made in France* et *in Europe*.

Je l'ai dit, j'attends plus du PLF pour 2014. Pour autant, le programme 174 maintient pour 2013 ces actions essentielles, notamment celles relatives à la qualité de l'air et à la lutte contre le dérèglement climatique, je propose donc un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Jean-Marie Sermier, rapporteur pour avis sur les politiques de développement durable. Le programme 217, au sein de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » sert de support à la mise en œuvre des politiques du ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL) et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). À ce titre, il supporte le financement des activités transversales nécessaires aux différents services pour l'exercice de leurs missions, comme la gestion des systèmes d'information, la fonction juridique d'expertise ou encore l'essentiel des moyens de fonctionnement. Le programme 217 porte surtout les effectifs et la masse salariale du MEDDE et du METL.

Parallèlement, un nouveau programme 337, rattaché à la mission « *Égalité des territoires et logement* » sera créé à compter de l'année 2013 pour porter en loi de finances initiale les moyens de personnel du ministère de l'égalité des territoires et du logement. En gestion, les effectifs et la masse salariale correspondants seront néanmoins transférés au programme 217, qui constitue donc, à ce titre, un programme support commun à deux ministères. Ces deux programmes, 217 et 337, relèvent d'un gestionnaire identique : le secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. À ce titre, votre rapporteur s'interroge sur la scission en deux programmes, qui réduit la souplesse de gestion des supports des deux ministères.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit de doter à hauteur de 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement le programme 217, qui constitue ainsi le deuxième programme de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » par le volume des crédits mobilisés. Cette dotation est en baisse de 8,2 % en crédits de paiement et 6,5 % en autorisations d'engagement par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Le choix du Gouvernement de prioriser quelques ministères entraîne donc une lourde conséquence sur les politiques non prioritaires et se fait notamment sentir dans le domaine de l'environnement et de l'écologie. Nous sommes très loin des discours tenus lors de la Conférence sur l'environnement, les 14 et 15 septembre dernier.

Le programme 217 souffre d'un éparpillement chronique, avec beaucoup d'actions et de sous-actions qui nuisent à la lisibilité et à la cohérence d'ensemble. Ces défauts de structure avaient conduit notre excellent collègue Philippe Plisson, rapporteur pour avis de notre commission pour la XIII^e législature à appeler énergiquement, année après année, à une clarification des objectifs, des moyens et des documents budgétaires. En cette nouvelle législature et alors que les responsabilités gouvernementales ont changé, votre rapporteur regrette de devoir réitérer, presque mot pour mot, les mêmes critiques que son prédécesseur quant à l'éclatement des missions, l'imprécision de leur contenu et l'urgente nécessité d'un effort de clarification. Par exemple, le contenu des dépenses de fonctionnement du Commissariat général en développement durable est particulièrement imprécis. Je considère que les dépenses ainsi visées devraient être rattachées au chapitre budgétaire correspondant, permettant une vision d'ensemble des moyens mobilisés par les différents ministères.

Plus globalement, les crédits afférents aux personnels inscrits dans les actions dites miroir représentent plus de 80 % du volume. Elles sont réparties en quinze actions. Sans mésestimer l'intérêt de disposer d'un regroupement de toutes les ressources humaines employées dans le cadre de la réalisation de politiques publiques qui sont de la responsabilité du ministère de l'écologie, je souhaite qu'une réflexion soit menée afin de présenter ces ressources mission par mission. Cela aurait l'avantage de faire progresser la lisibilité des données budgétaires.

Quelques mots sur les différentes actions. L'action 8 sur les infrastructures de transport baisse de 21 %, mais il s'agit là de la conséquence mécanique du transfert de 4 231 emplois à VNF. L'action 9 sur les politiques de sécurité enregistre une diminution de 66 %, mais cette politique relevant à présent du ministère de l'Intérieur, les personnels concernés ont rejoint ce dernier. L'action 16 sur la prévention des risques, voit ses crédits augmenter, ce qui est plutôt positif.

Globalement, j'appelle à une plus grande souplesse dans la gestion du personnel. Tant au niveau de la répartition des grades que des missions, il semble compliqué de devoir baisser de manière significative le nombre de personnels sans avoir réellement les moyens de le faire. Concrètement, nous avons plus besoin de matière grise que d'ouvriers techniques. Il faut donc réduire les personnels de catégorie C au bénéfice de ceux relevant de la catégorie A.

Pour toutes ces raisons, j'en appelle à la sagesse de la Commission quant à l'adoption des crédits correspondants.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis sur la protection de l'environnement et la prévention des risques. Les réponses apportées par la ministre confirment que le programme 181 « *Prévention des risques* » n'est aucunement amputé de ses crédits. Il en va de même pour l'ASN. Nous avons noté les actions en faveur des PPRN, et la volonté du Gouvernement de s'engager dans l'économie circulaire. Je regrette cependant l'affaiblissement des DREAL, alors que des moyens supplémentaires sont nécessaires pour effectuer les contrôles réglementaires auprès des entreprises.

Dans le contexte budgétaire tendu que nous connaissons, je pense qu'un bon compromis a été obtenu pour répondre aux attentes de la population en matière de prévention des risques et d'accroissement de la sécurité. Nous aurions pu reprendre de façon plus détaillée les actions engagées sur ces problématiques.

S'agissant de la nécessité d'informer et de communiquer, j'aurais souhaité que la ministre nous dise comment elle entendait répondre à ce désir de meilleure gouvernance pour prendre en compte cette attente citoyenne.

Sous le bénéfice de ces quelques observations, votre rapporteur vous invite à donner un avis favorable à l'adoption des crédits correspondants.

*Conformément aux avis de Mme Geneviève Gaillard, MM. Denis Baupin et Jacques Krabal, et contrairement à l'avis de M. Jean-Marie Sermier, rapporteurs pour avis, la Commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ».*

◇

◇ ◇

La Commission en vient ensuite à l'examen des amendements portant articles additionnels après l'article 64.

Elle examine d'abord l'amendement CD 1 de Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. J'ai déposé une série d'amendements qui visent à diminuer la fiscalité des déchets en instaurant un comportement responsable, dans le droit fil des amendements que nous avons présentés ces dernières années en la matière.

L'amendement CD 1 tend ainsi à généraliser la TGAP pour tous les produits de grande consommation non pris en charge par une filière REP. Je rappelle que l'article 46 de la loi Grenelle 1 prévoit l'instauration d'une fiscalité sur les produits fortement générateurs de déchets. En Belgique, une « *taxe piquenique* » portant sur les sacs plastiques, la vaisselle jetable et les feuilles fraîcheur est entrée en vigueur en 2007. En 2008, Jean-Louis Borloo avait annoncé la

création probable, dans le cadre du PLF 2009, d'une éco-taxe de 90 euros par tonne de vaisselle non recyclable. Cette initiative avait suscité une levée de boucliers immédiate au nom de l'atteinte au pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

Or ne pas accepter la généralisation que je propose, c'est reporter sur les contribuables un coût toujours plus élevé pour éliminer des déchets qui sont de la responsabilité des industriels et des consommateurs. L'argument du pouvoir d'achat ne tient pas si, au bout de la chaîne de consommation, la fiscalité relative aux déchets est contrainte d'augmenter sans cesse du fait de l'accroissement du volume des déchets liés aux actes de consommation.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. Je ne suis pas opposé à cet amendement.

M. Martial Saddier. Le groupe UMP est plutôt favorable à cet amendement.

M. Denis Baupin, rapporteur pour avis. Ayant déposé le même amendement dans la première partie de la loi de finances, j'y suis moi aussi favorable.

M. Bertrand Pancher. Je précise que cet amendement est approuvé par AMORCE, la grande association soutenue par les fédérations d'élus locaux, qui a engagé une vraie concertation sur ce sujet. L'ensemble des élus locaux, gauche et droite confondues, se reconnaît dans cette proposition.

M. Gilles Savary. Certes. Mais je suis réservé, compte tenu du contexte et de la pression fiscale qui s'exerce sur les contribuables. Est-il utile d'en rajouter une couche ?

Mme Sophie Errante. Je suis élue d'un territoire qui a mis en place la redevance incitative. Même si ce n'est pas facile pour les contribuables, je sais que beaucoup sont prêts à faire l'effort car ils ont mené une vraie réflexion en la matière. Je suis donc plutôt favorable à cet amendement.

M. Jean-Yves Caultet. Nous pouvons tous considérer que cet amendement est intéressant. Je m'interroge cependant sur son champ d'application, qui me semble très vaste. La cible n'est pas suffisamment précise.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Un certain nombre de produits de grande consommation, générateurs de déchets, ne sont pas soumis, il est vrai, à l'éco-contribution. Je précise que la France est le pays qui compte le plus de REP et d'éco-organismes. Sont ainsi sur le point d'être instaurées la REP concernant les déchets médicaux, celle portant sur les déchets diffus spécifiques, celle sur le mobilier.

Il me semble de notre responsabilité, au sein de cette commission, de conduire une réflexion sur les éco-organismes et les REP, et de faire le point sur les nouvelles REP à mettre en œuvre.

M. Martial Saddier. Soyons courageux : adoptons cet amendement et poursuivons la réflexion jusqu'à son examen en séance publique.

M. Jean-Yves Cullet. Certes, j'entends les arguments. Mais tous ceux qui ne font pas l'objet d'une REP vont entrer dans la catégorie de producteurs de déchets importants. Or cela peut aller à l'encontre de l'instauration de nouvelles REP. Je partage l'avis du président : faisons d'abord le point sur les REP actuelles et celles à venir.

M. Michel Lesage. Est-il opportun de voter un amendement sur la tarification incitative sans avoir un état des lieux complet des REP existantes et une étude d'impact sur celles à venir ?

M. Bertrand Pancher. Il a déjà été procédé à l'état des lieux que vous réclamez – rapports du Parlement, avis de l'Autorité de la concurrence, audits divers. La question est simple : faut-il faire payer le coût du traitement des déchets aux usagers ou aux producteurs et aux consommateurs ? Quelqu'un devra payer de toute façon, chers collègues. Il appartiendra au Gouvernement de décider si la récupération doit être effectuée dans le cadre des REP existantes, ce qui n'empêche pas une réflexion sur leur regroupement.

Mme Geneviève Gaillard, rapporteure pour avis. Adoptons l'amendement, cela permettra d'ouvrir le débat dans l'hémicycle. Il faut prendre ce type de décision pour pouvoir avancer.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD 2 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Il s'agit d'étendre la REP papier en intégrant les livres, journaux et magazines dans cette filière. À la page 38 du rapport du Gouvernement remis au Parlement sur la responsabilité élargie du producteur et alors qu'un état des lieux de la filière papiers graphiques a été réalisé, on peut lire les propos suivants : « *Aujourd'hui on estime qu'en l'état actuel de la filière et du barème qui vient d'être adopté, seuls 20 % des coûts supportés par les collectivités pour éliminer les déchets papiers sont pris en charge par la filière de responsabilité élargie du producteur. Une façon de renforcer la responsabilité des industriels serait de supprimer les exceptions qui subsistent encore, dix ans après le vote de la première taxe sur les imprimés non sollicités.* »

Un amendement dans ce sens avait d'ailleurs été déposé par Philippe Marini, alors rapporteur général du budget au Sénat. Il avait été repoussé par le Gouvernement de l'époque au motif que la presse écrite, et notamment la presse quotidienne, traversait une crise importante – ce qui est vrai. Nous estimons

cependant que d'autres outils économiques devraient être mobilisés pour venir en aide au secteur de la presse, indépendamment de la considération selon laquelle il est normal que ce secteur contribue à la prise en charge du coût du recyclage du papier graphique.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. Je suis plutôt favorable à cet amendement qui s'inscrit dans la continuité du précédent.

M. Bertrand Pancher. Il s'agit de se doter d'outils incitatifs adaptés.

M. Florent Boudié. Il reste que la presse et le livre sont des secteurs extrêmement fragilisés. Imaginez comment cette taxation supplémentaire va être perçue !

M. Gilles Savary. Je comprends la cohérence de la proposition. Mais il aurait fallu au moins engager la concertation avec la presse et notamment la PQR, qui est au bord de la faillite. Les Allemands ont instauré une taxe spécifique sur Google afin d'alimenter un fonds de soutien à la presse papier dont le modèle économique est en train d'exploser. Certes, les intentions sont excellentes mais il me semble dangereux d'adopter un tel amendement. Il est tout de même question ici du pluralisme d'expression.

M. Martial Saddier. Pour le premier amendement, nous disposons de tous les éléments nous permettant de prendre une décision. Sur celui-ci, en revanche, nous manquons de lisibilité. L'impact d'internet est énorme dans ce secteur. La sagesse commande d'attendre avant de nous prononcer sur un tel amendement.

Mme Sophie Errante. En outre, en termes de biodégradabilité, l'impact écologique sera moindre.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Le problème est toujours de savoir qui paie. Or certains producteurs de déchets ne paient pas, aujourd'hui.

M. Bertrand Pancher. Je retire cet amendement.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CD 3 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement vise à étendre la REP aux déchets issus des activités de bricolage.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. Favorable.

M. Martial Saddier. La majorité a déjà pénalisé tous ceux qui bricolent chez eux avec la tarification progressive de l'électricité et qui sont souvent des gens modestes (*Exclamations sur divers bancs*). C'était une plaisanterie...

En tout cas, une étude d'impact me semble nécessaire avant de voter un tel amendement.

M. Jean-Yves Caullet. Je croyais que l'amendement CD 1 portait sur tout ce qui n'était pas soumis à REP. Par ailleurs, les produits du bricolage recouvrent un champ très large – bois, solvants, pigments, métal, plastique – et peuvent déjà faire l'objet de REP.

M. Florent Boudié. On peut être bricoleur et avoir des moyens, monsieur Saddier. Le bricolage, c'est aussi une passion. Plus sérieusement, il nous faut pouvoir mesurer l'impact de cet amendement, sur lequel je m'abstiendrai comme je l'ai fait sur le premier.

M. Gilles Savary. Je voterai contre cet amendement pour ne pas être accusé par l'opposition de taxer « le petit peuple ».

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD 4 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Il s'agit d'instaurer un objectif quantifié de prise en charge du coût des déchets par les REP. L'article 46 de la loi Grenelle 1 prévoyait que la couverture des coûts de collecte, tri et traitement serait portée, d'ici à 2012, à 80 % des coûts nets de référence. Or nous en sommes loin. Ainsi, la prise en charge des coûts de gestion des déchets d'emballage fluctue entre 50 et 70 %, le consommateur payant le solde. La notion de coût net de référence étant difficilement quantifiable, je souhaiterais introduire un concept référentiel de coût moyen de « *service public de gestion des déchets ménagers et assimilés* ». Je précise que cet amendement est soutenu par AMORCE.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. Une étude préalable me semble nécessaire.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie ensuite de l'amendement CD 5 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Il s'agit de prévoir le financement d'une agence indépendante de contrôle et de régulation des filières dédiées aux REP. Le rapport du Gouvernement évoquait une nécessaire transparence du financement des éco-organismes. L'Autorité de la concurrence vient en outre de publier récemment un avis concernant l'intervention des éco-organismes dans le secteur de la gestion des déchets et du recyclage des matériaux, qui souligne la nécessité d'une plus grande transparence des interventions économiques. En 2009, une mission d'audit du dispositif de contribution à l'élimination des déchets ménagers concluait déjà à l'insuffisance de fiabilité des informations disponibles sur les filières d'éco-emballage. Le caractère public de l'usage des fonds gérés par les éco-organismes, l'importance économique considérable prise par ces structures ainsi que le but

d'intérêt général et de service public poursuivi par elles plaident plus que jamais en faveur de la création d'une autorité indépendante de contrôle.

Des amendements similaires ont déjà été présentés par le passé. Le Gouvernement les avait repoussés au motif qu'ils étaient irrecevables ou qu'il existait déjà des dispositifs de contrôle. Or ces outils sont insuffisants à notre sens. Pour détourner le risque d'irrecevabilité financière, l'amendement se contente de commander un rapport au Gouvernement sur la question du contrôle des éco-organismes.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je souhaite que la commission mette en place dès que possible une mission d'information sur les éco-organismes et les filières REP. Peut-être serait-il bon d'en attendre les conclusions.

Mme Suzanne Tallard. Il me semble en effet préférable de prendre le temps de la réflexion.

M. Florent Boudié. Je voterai contre.

M. Jean-Yves Caullet. Cela relève des missions de l'État. Je voterai également contre cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD 6 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement devrait faire consensus car il vise à créer un cadre juridique et financier pour la coopération décentralisée en matière de déchets pour les pays en développement. La loi Oudin-Santini du 27 janvier 2005 prévoit la possibilité pour les collectivités compétentes en matière de distribution d'eau et d'assainissement d'affecter jusqu'à 1 % du budget de ces services à des actions de solidarité internationale. Les agences de l'eau ciblent ainsi des moyens non négligeables – 30 millions d'euros chaque année – dans le cadre de la coopération décentralisée. Des collectivités procèdent de la même façon pour les déchets. Mais cela ne repose pas sur un cadre juridique clair. Voilà un an, j'avais déposé un amendement similaire qui avait été repoussé car considéré comme un cavalier législatif. Le débat budgétaire me semble approprié pour discuter aujourd'hui d'un tel amendement, que soutiennent toutes les collectivités, gauche et droite confondues, et cela n'aura aucune conséquence financière.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. En outre, il s'agit d'une possibilité, et non d'une obligation, pour les collectivités.

M. Martial Saddier. La majorité précédente avait officialisé le système avec le budget de l'eau. Nous ne pouvons donc qu'être extrêmement favorables à cet amendement, qui n'aurait que plus de force encore s'il était présenté par la Commission.

M. Denis Baupin, rapporteur pour avis. Je soutiens cet amendement qui permettra de clarifier la situation juridique.

M. Bertrand Pancher. Je suis heureux de l'accueil réservé à cet amendement. J'ai pu constater que la disposition prise pour l'eau avait eu un effet dynamique à tous les niveaux. Souhaitons qu'il en aille ainsi avec les déchets. Je me réjouirais que cet amendement soit signé par tous les commissaires.

M. Michel Lesage. Je ne vois pas ce qu'apporte cet amendement. Rien n'empêche une collectivité de faire de la coopération décentralisée.

M. Martial Saddier. Je peux témoigner que cet amendement est très important et qu'il facilitera grandement les choses.

M. Florent Boudié. Je soutiens cet amendement. Je rappelle que la loi Oudin-Santini a été très incitative. Elle a permis de développer des processus de coopération décentralisée alors même qu'il n'y avait aucune obligation.

Mme Suzanne Tallard. Je soutiens moi aussi cet amendement : les déchets, c'est aussi important que l'eau.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je propose de suivre la suggestion de Martial Saddier et de déposer pour la séance publique un amendement qui sera signé par l'ensemble des membres de la Commission encore présents.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. La loi Oudin prévoyait le soutien des agences de l'eau. En l'occurrence, nous n'obtiendrons pas celui des différents opérateurs. Cela étant, cet amendement renforcera la coopération décentralisée.

La Commission adopte l'amendement.

M. Jacques Krabal, rapporteur pour avis. En raison du débat qui vient d'avoir lieu, je retire les amendements que j'avais déposés.

Les amendements CD7, CD 8, CD 9 et CD 10 de M. Jacques Krabal sont retirés.



AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CD 1 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

1. Après l'article L.541-10 du code de l'environnement, il est inséré un article L.541-10 *bis* ainsi rédigé :

« À partir du 1^{er} janvier 2014, les metteurs sur le marché de produits de grande consommation fortement générateurs de déchets ne participant pas à un dispositif de responsabilité élargie du producteur sont soumis à la taxe générale sur les activités polluantes visée à l'article 266 *sexies* du code des douanes. »

2. Après le 10 de l'article 266 *sexies* du code des douanes, il est inséré un 11 ainsi rédigé :

« À compter du 1^{er} janvier 2014, tout metteur sur le marché qui, pour les besoins de son activité économique, livre pour la première fois sur le marché intérieur des produits de grande consommation fortement générateurs de déchets dont les caractéristiques sont définies par décret, et ne participe pas à un dispositif de responsabilité élargie du producteur, est soumis au présent article. »

3. Après la dernière ligne du tableau du B. du 1. de l'article 266 *nonies* du code des douanes, il est inséré une ligne ainsi rédigée :

Produits de grande consommation fortement générateurs de déchets	Kilogramme	0,01
--	------------	------

Amendement CD 2 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

Le 2^o et le 3^o du II de l'article L.541-10-1 du code de l'environnement sont supprimés.

Amendement CD 3 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

À compter du 1^{er} janvier 2014, toute personne physique ou morale qui fabrique, importe ou introduit sur le marché des éléments d'équipement, de décoration et de bricolage assure la prise en charge de la collecte, et du traitement des déchets issus desdits produits en fin de vie soit sous la forme d'initiative individuelle, soit sous la forme d'un financement des éco-organismes agréés qui en assurent la gestion. À partir du 1^{er} juillet 2014, tout metteur sur le marché ne respectant pas cette obligation est soumis à la taxe générale sur les activités polluantes.

Un décret précise les conditions d'application du présent article.

Amendement CD 4 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

Après le 3^o du II de l'article L.541-10 du code de l'environnement, il est inséré l'alinéa suivant :

« 4^o Que la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement soit portée à 80 % des coûts moyens du service public de gestion des déchets ménagers et assimilés. »

Amendement CD 5 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

Après l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 541-1-1 *bis* ainsi rédigé :

« Art. L. 541-1-1 *bis*. - Un prélèvement de 1 % des recettes de contribution des dispositifs de responsabilité élargie des producteurs est instauré.

« Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'opportunité et le calendrier de création d'une agence indépendante de contrôle et de régulation des filières dédiées de responsabilité élargie des producteurs des déchets. »

Amendement CD 6 présenté par M. Bertrand Pancher :

Article additionnel après l'article 64

Après l'article L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2224-18-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2224-18-1. – Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de collecte et de traitement des déchets peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées au budget de ces services :

« - mener des actions de coopération décentralisée avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ;

« - sous réserve de la mise en place d'un dispositif d'évaluation et de contrôle, développer des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets. »

Amendement CD 7 présenté par M. Jacques Krabal :

Article additionnel après l'article 64

I. Après l'article L. 213-8-2 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 213-8-2 *bis* ainsi rédigé :

« Art. L. 213-8-2 *bis*. - L'agence de l'eau peut acquérir, faire acquérir ou aider à reboiser des parcelles boisées situées en amont ou dans les zones de captage des eaux potables, à des fins d'amélioration de la qualité des eaux potables et de lutte contre l'artificialisation des sols. Les acquisitions sont réalisées dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article L. 213-8-2 du code de l'environnement. Les conditions d'attribution des aides au reboisement sont précisées par délibération des agences de l'eau. Les fonds nécessaires proviennent essentiellement du fonds forestier de préservation de la qualité de l'eau, prévu à l'article L. 213-10-3 du code de l'environnement. »

II. - Le VI de l'article L. 213-10-3 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« VI. 1. Entre 2013 et 2018, les agences de l'eau affectent un prélèvement annuel sur le produit de la redevance à un fonds forestier pour la préservation de la qualité de l'eau, afin de promouvoir une gestion de la forêt durable et respectueuse dans les zones intéressant le captage d'eau potable. Ce prélèvement est compris entre 100 et 150 millions d'euros. Ce prélèvement est réparti entre les agences de l'eau proportionnellement au produit annuel qu'elles tirent de cette redevance.

« 2. Le Fonds forestier pour la préservation de la qualité de l'eau est géré par les agences de l'eau, en lien avec le Centre national de la propriété forestière, au titre de ses missions définies à l'article L321-1 du code forestier nouveau, et avec l'Office national des forêts. Les dépenses ordonnées dans le cadre de ce fonds sont destinées à assurer la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine, en aidant à la préservation forestière en amont des points de captage de l'eau. Un montant minimum de 25 % du prélèvement annuel de constitution du fonds est reversé chaque année à l'Office national des forêts au titre de sa gestion durable de la forêt publique. Le taux annuel de ce reversement est déterminé par délibération de chaque agence de l'eau, au regard de la surface couverte par la forêt publique sur leur bassin hydrographique.

« 3. Les modalités de gestion du Fonds forestier de préservation de la qualité de l'eau sont définies par décret pris en Conseil d'État. Les modalités d'application de cet article sont précisées par arrêté conjoint du ministre en charge de l'environnement et du ministre en charge de l'agriculture. »

III. Les I et II entrent en vigueur au 1^{er} juillet 2013.

Amendement CD 8 présenté par MM. Olivier Falorni et Jacques Krabal :

Article additionnel après l'article 64

I. L'article 1519 HA code général des impôts est ainsi modifié :

a) Après la première occurrence du mot : « aux », la fin du 1 est ainsi rédigée : « installations de gaz naturel liquéfié, aux stockages souterrains de gaz naturel, aux canalisations de transport de gaz naturel, aux stations de compression du réseau de transport de gaz naturel, aux canalisations de transport d'autres hydrocarbures et aux canalisations de transport de produits chimiques » ;

b) Après le deuxième alinéa du III, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Le montant de l'imposition forfaitaire est fixé à 500 euros par kilomètre de canalisation de transport de produits chimiques. » ;

II. Après le mot : « les », la fin du 5° *bis* de l'article 1586 du code général des impôts est ainsi rédigée : « réseaux relative aux installations de gaz naturel liquéfié, aux stockages souterrains de gaz naturel et aux stations de compression du réseau de transport de gaz naturel et la moitié de la composante de l'imposition forfaitaire sur les réseaux relative aux canalisations de transport de gaz naturel, d'autres hydrocarbures et de produits chimiques prévue à l'article 1519 HA » ;

III. Au f) du 1 du I *bis* de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, les mots : « et aux canalisations de transport d'autres hydrocarbures » sont remplacés par les mots : « aux canalisations de transport d'autres hydrocarbures et aux canalisations de transport de produits chimiques ».

Amendement CD 9 présenté par M. Jacques Krabal :

Article additionnel après l'article 64

L'article L. 541-10-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« I. Tout donneur d'ordre qui émet ou fait émettre des imprimés papiers, y compris à titre gratuit, à destination des utilisateurs finaux, contribue à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets d'imprimés papiers, ménagers et assimilés ainsi produits.

« II. - Sont exclus de l'assiette de la contribution visée au I :

« 1° Les imprimés papiers dont la mise sur le marché par une personne publique ou une personne privée, dans le cadre d'une mission de service public, résulte exclusivement d'une obligation découlant d'une loi ou d'un règlement ;

« 2° Les livres, entendus comme un ensemble imprimé, illustré ou non, publié sous un titre, ayant pour objet la reproduction d'une œuvre de l'esprit d'un ou plusieurs auteurs en vue de l'enseignement, de la diffusion de la pensée et de la culture ; en contrepartie, tout donneur d'ordre qui émet ou fait émettre des livres, y compris à titre gratuit, à destination des utilisateurs finaux, contribue, à partir du premier janvier 2015, de façon non-financière à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets d'imprimés papiers, ménagers et assimilés ainsi produits. L'application sera précisée par décret.

« 3° Les publications de presse, au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, conformes aux dispositions du premier alinéa et des 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 72 de l'annexe III au code général des impôts, sous réserve de ne pas constituer une des publications désignées aux a, c, d et e du 6° du même article 72 ; en contrepartie, les publications de presse mettent à disposition, à titre gracieux, des espaces de communication au profit de l'organisme visé au IV. Ces espaces de communication sont utilisés pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets. L'application sera précisée par décret.

« III. - Dans des conditions fixées par décret, tout metteur sur le marché de papiers à usage graphique, transformés, manufacturés, conditionnés et destinés à être imprimés par ou pour le compte d'utilisateurs finaux contribue à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets papiers, ménagers et assimilés ainsi produits.

« IV. - La contribution prévue au présent article est versée à un organisme agréé par les ministères chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de

l'économie et de l'industrie, qui verse aux collectivités territoriales une participation financière aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent.

« Les contributions financières sont déterminées suivant un barème fixé par décret.

« V. - Le donneur d'ordre ou le metteur sur le marché qui ne s'acquitte pas volontairement de la contribution prévue au présent article est soumis à la taxe prévue au 9 du I de l'article 266 *sexies* du code des douanes.

« VI. - Pour l'application du présent article, on entend par :

« 1° Imprimés papiers, tout support papier imprimé, à l'exception des papiers d'hygiène, d'emballage, de décoration, des affiches, et des papiers à usage fiduciaire et des notices d'utilisation ou modes d'emploi ;

« 2° Papiers à usage graphique destinés à être imprimés, les papiers à copier, les papiers graphiques, les enveloppes et les pochettes postales, à l'exception des papiers carbone, autocopiant et stencils ;

« 3° Metteur sur le marché, toute personne donneuse d'ordre qui émet ou fait émettre des papiers à usage graphique transformés, manufacturés, conditionnés et destinés à être imprimés, dont la collecte et le traitement relèvent de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

« 4° Donneur d'ordre, la personne à l'origine de la politique générale promotionnelle, d'annonce, d'information ou commerciale, ou au nom ou sous l'appellation de laquelle cette politique a été menée ;

« 5° Utilisateur final, la personne, physique ou morale, qui consomme un produit manufacturé mis sur le marché.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret.

Amendement CD 10 présenté par MM. Olivier Falorni et Jacques Krabal :

Article additionnel après l'article 64

Au III de l'article 1519 D du code général des impôts, le montant : « 7 € » est remplacé par le montant : « 9 € ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Laurent Laroussinie, directeur général, Agence des aires marines protégées (AAMP),

M. Pascal Berteaud, directeur général, **M. Jean-Marc Frémont**, directeur, **M. François Baudet**, Secrétaire général, Institut national de l'information géographique et forestière (IGN),

M. Gilbert Le Lann, directeur, Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE),

M. Laurent Tapadinhas, directeur de la recherche et de l'innovation, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

M. Hervé Brulé, directeur de projet à la direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

M. Jean-Pierre Poly, directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS),

M. Michel Sommier, directeur général, Parcs nationaux de France,

M. Yves Colcombet, directeur, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres,

M. Patrick Lavarde, président, **M. Alexis Delaunay**, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale, Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).