



N° 1434

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395)

TOME III

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

**PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ;  
INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET  
CARTOGRAPHIQUE**

PAR Mme GENEVIÈVE GAILLARD

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>LE PROGRAMME « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE » (N° 159)</b> .....	9
<b>I. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE UNIQUE POUR L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE</b> .....	11
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 .....	11
2. La mise en œuvre de la politique d'information géographique : l'Institut de l'information géographique et forestière (IGN) .....	14
<b>II. ANALYSE PAR ACTION ET PAR OBJECTIF : UNE INSTITUTION EN PLEINE MUTATION</b> .....	17
1. Analyse par action : formation, recherche et pilotage de l'information géographique .....	17
2. Analyse par objectifs et indicateurs de performance : la mesure de l'excellence en matière d'information géographique .....	23
a. Améliorer la qualité des données géographiques et cartographiques et des processus de production. ....	23
b. Diffuser l'information géographique et cartographique .....	25
c. Adapter le dispositif de la recherche et de la formation aux besoins du secteur. ....	28
<b>LE PROGRAMME « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » (N° 113)</b> .....	33
<b>I. UN PROGRAMME AU CŒUR DU DÉFI DE LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ</b> .....	35
<b>A. PRÉSENTATION : UN PROGRAMME AU CARREFOUR DES ENJEUX DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE LA BIODIVERSITÉ 2011-2020</b> .....	35
1. Rappel : un programme au périmètre évolutif .....	35
2. et qui doit faire face à de nombreux défis .....	38

3. Des effectifs dédiés aux politiques publiques de protection de la ressource en eau, de la nature, des sites et des paysages .....	40
a. Au sein de l'administration centrale et des services déconcentrés .....	40
b. chez les opérateurs de l'État.....	41
<b>B. ANALYSE PAR ACTION : UNE PRÉDOMINANCE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ.....</b>	<b>44</b>
1. Sites, paysages, publicité (action n° 1) .....	44
2. Logistique, formation et contentieux (action n° 2).....	47
3. Gestion des milieux et biodiversité (action n° 7).....	48
4. Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (action n° 8).....	52
<b>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 .....</b>	<b>52</b>
<b>A. ASSURER LA GESTION INTÉGRÉE DE LA RESSOURCE EN EAU (OBJECTIF N° 1).....</b>	<b>52</b>
<b>B. AGIR POUR LE MAINTIEN ET LA RESTAURATION DE LA BIODIVERSITÉ (OBJECTIF N° 2) .....</b>	<b>59</b>
<b>C. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ BIOLOGIQUE ET L'EFFICIENCE DU RÉSEAU DES ESPACES PROTÉGÉS AU TITRE DE LA NATURE (OBJECTIF N° 3).....</b>	<b>62</b>
<b>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).....</b>	<b>64</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>67</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>71</b>
<b>Liste des personnes auditionnées .....</b>	<b>73</b>

## INTRODUCTION

Pour la deuxième 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 2014, une partie des crédits du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), à savoir ceux demandés au titre de deux programmes de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* », dénommés « *Information géographique et cartographique* » (n° 119) et « *Urbanisme, paysages et biodiversité* » (n° 113).

Il faut relever, en premier lieu, 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 de la mi-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 précisent 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 un objectif : parvenir, au cours de la prochaine et XXI<sup>e</sup> Conférence des parties, à un pacte mondial sur le climat. En effet, dès septembre 2012, le chef de l'État a fait part de l'intention de la France d'accueillir en 2015 la 21<sup>e</sup> Conférence des Parties à la Convention Cadre des Nations unies sur les Changements climatiques (CCNUCC) et la 11<sup>e</sup> session de la réunion des Parties au Protocole de Kyoto. Cette réunion, conformément aux accords de Durban de 2011, aura pour objectif principal la conclusion d'un nouvel accord international sur le climat, applicable après 2020 à tous les pays signataires. Son importance est donc cruciale, compte tenu notamment des précisions apportées par le GIEC dans son dernier rapport sur les conséquences d'un emballement du réchauffement climatique au-delà de 4° Celsius à horizon 2111.

Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, a confirmé cette candidature de notre pays lors de la conférence de Doha, en décembre 2012, dans l'attente de la désignation officielle de notre pays qui devrait intervenir lors de la COP de Varsovie en novembre 2013, c'est-à-dire très prochainement. Gageons que notre commission du développement durable saura prendre pleinement sa part à la préparation de cet événement, par ailleurs placé sous le signe de l'exemplarité environnementale.

Sur le plan intérieur, la première manifestation spectaculaire de ce changement de perspective a été la mise en place de la Conférence environnementale, organisée pour la première fois, sur le modèle et au même niveau que la conférence sociale, les 14 et 15 septembre 2012, et pour la deuxième fois cette année, les 20 et 21 septembre 2013. Ce rendez-vous important a permis de poursuivre la réflexion engagée l'année précédente, de mesurer le chemin parcouru dans les différents chantiers mentionnés dans la feuille de route, et de dessiner un cadre pour l'action dans le domaine de la biodiversité. Elle constituait, en 2012, le sujet de l'une des cinq tables rondes auquel le président de notre commission, Jean-Paul Chanteguet, avait participé. En 2013, la Conférence a réuni une table ronde sur le thème plus spécifique de « *la biodiversité marine, la mer et les océans* ». Ce sujet de première importance pour l'avenir de nos écosystèmes, et sur lequel notre commission s'est penchée encore récemment en auditionnant, le 8 octobre 2013, Catherine Chabaud dans le cadre de son avis pour le compte du Conseil économique, social et environnemental<sup>(1)</sup>, a fait cette année l'objet d'annonces importantes et de propositions concrètes du Premier ministre, qui concluait les travaux de la seconde édition de la Conférence environnementale.

---

(1) « *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans* . juillet 2013, [http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2013/2013\\_15\\_gouvernance\\_oceans.pdf](http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2013/2013_15_gouvernance_oceans.pdf)

Le chef du Gouvernement affirmait en effet, qu'« *une des premières conclusions est qu'il faut continuer nos efforts de préservation des espèces et des milieux naturels. Du retard a été accumulé dans la protection des espèces les plus menacées, notamment dans la transcription du droit communautaire. Il sera comblé dès l'année prochaine. Nous gérerons également mieux nos sites patrimoniaux. D'ici trois ans, un tiers des mangroves des outre-mer seront placées sous la protection du conservatoire du littoral. (...) Au-delà de cet engagement concret en faveur de zones primordiales pour la reconquête de la biodiversité, le Premier ministre annonçait « l'engagement rapide de négociations pour un accord multilatéral qui créera un outil juridique de protection de la biodiversité en haute mer. Le Comité interministériel de la Mer, que je présiderai début décembre prochain, sera l'occasion d'ouvrir, dans la concertation, la question importante de la planification des usages de l'espace maritime. »* Cette réflexion permettra, votre Rapporteur le souhaite, d'examiner de nouvelles pistes de financement pour la protection du milieu marin, dont les besoins vont aller croissants dans les années à venir, notamment en raison d'échéances communautaires comme la directive-cadre sur le milieu marin (DCMM).

Le Premier ministre a par ailleurs fait le point sur le sujet central qui occupe les acteurs de la biodiversité : la création d'un nouvel opérateur public dont les contours commencent peu à peu à s'esquisser. « *Enfin* », résumait le chef du Gouvernement, « *après un an de travaux, je vous confirme la création de l'agence de la biodiversité en 2014. Son préfigurateur sera désigné cet automne. Elle nous permettra de mieux structurer notre connaissance ainsi que nos moyens d'expertise pour l'eau et la biodiversité. Elle facilitera la gestion des réserves et des parcs terrestres et marins. Surtout, elle apportera son appui à la gestion des milieux ordinaires en lien avec les collectivités locales. Avec cette agence, nous construirons un opérateur pour l'action, qui portera concrètement les ambitions de la stratégie nationale de la biodiversité. Elle disposera de tous les moyens financiers et humains pour développer son action. Mais je vais au-delà puisque j'ai décidé, par ailleurs, de lui consacrer une partie de l'enveloppe du Programme pour les investissements d'avenir (PIA) pour l'innovation en faveur de la nature. Ce n'est pas une agence de plus. Il faut qu'elle soit utile.* »

**Votre Rapporteur se félicite du fait qu'ait été réaffirmée la création prochaine d'un nouvel opérateur public chargé, à l'instar de l'ADEME, d'une mission transversale en matière de reconquête et de protection de la biodiversité,** dont le Premier ministre a bien insisté sur le rôle de coordination de la connaissance et de mutualisation d'expertise. Elle note avec satisfaction que la fonction d'appui technique, qui s'adressera d'abord aux collectivités locales, à la gestion des espaces naturels protégés s'étendra aux milieux dits « ordinaires », dont le rôle est essentiel au fonctionnement harmonieux des écosystèmes.

**Elle partage en effet le 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 de banale, mais essentielle au bon fonctionnement de nos écosystèmes.**

S'agissant des moyens humains et financiers dont disposera ce futur acteur public au caractère éminemment stratégique, la capacité d'en disposer en tant que de besoin, « *pour développer son action* », constitue un préalable essentiel. La faculté de pouvoir également, comme l'a annoncé le Premier ministre, disposer d'une partie des fonds consacrés au Programme des Investissements d'avenir (PIA), constituera évidemment un gage de succès dans un domaine qui a souffert dans les années passées d'une carence – ou d'une absence – d'investissements idoines. En effet, la dotation initiale du PIA s'élevait à 35 milliards d'euros.

Votre Rapporteuse compte évidemment que la loi-cadre sur la biodiversité, dont le dépôt est prévu pour le début de 2014 et dont le contenu, au-delà des mesures immédiates qui ont été annoncées, 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 de préparation desdits travaux.**

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 continué, au travers d'un deuxième débat budgétaire, à s'inscrire dans l'évolution des crédits correspondants.

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

Dans un dossier du journal *Le Monde* daté du 8 mai 2013, intitulé « *Cartographie, la révolution numérique* », un professeur de géographie<sup>(1)</sup> mettait l'accent sur les profondes mutations, à la fois organisationnelles, conceptuelles et économiques, qu'entraînent chez les producteurs d'informations géographiques celles que connaît aujourd'hui le numérique. À tel point qu'à côté du terme de géographie a émergé celui de géomatique, contraction de géographie et d'informatique : il s'agit du mariage, de plus en plus harmonieux, entre les systèmes d'information cartographique et les outils issus du monde numérique, dont la progéniture prend la forme d'applications à forte valeur ajoutée associant données géographiques brutes et couches de données informatiques, pour des usages autour de géo-localisation et de la mobilité. Avec l'ouverture de son service *Googlemaps*<sup>(2)</sup>, l'éditeur américain de moteur de recherche a frappé un grand coup en 2005 : il enregistre désormais plus d'un milliard de requêtes par mois sur ses serveurs.

Ce chercheur affirmait<sup>(3)</sup>, à propos de l'émergence de cette nouvelle évolution que « *la maîtrise et la régulation de l'information géographique sont devenus un enjeu économique, politique et social de premier plan, où se confrontent et s'associent multinationales de l'Internet, fournisseurs d'accès, opérateurs téléphoniques, États que les citoyens ne doivent pas ignorer* ». Ce constat, à l'évidence, questionne le modèle cartographique français, né avec les Cassini au début du XVIII<sup>e</sup> siècle et la première carte de France autour d'une mission de service public liée à la défense du territoire national ainsi qu'à l'aménagement du territoire. Ce modèle a longtemps été dominé par la puissance publique, et en premier lieu par l'Institut national de l'information géographique et forestière, qui se trouve donc aujourd'hui confronté à cette « nouvelle donne » de l'information géographique, qui bouleverse, semble-t-il durablement, des équilibres parfois vieux de plusieurs siècles.

Imaginer de nouveaux produits issus de ces informations cartographiques de référence, exploiter le savoir-faire irremplaçable de ses équipes dans un cadre plus horizontal de regroupement par projets et non plus par métiers, bâtir des partenariats durables et fructueux avec des acteurs de premier plan du numérique, trouver sa place dans les différentes initiatives collaboratives comme *OpenstreetMap*<sup>(4)</sup>, ou face à des applications commerciales comme *Googlemaps*,

---

(1) M. Thierry Joliveau, professeur à l'université de Saint-Etienne, responsable jusqu'en 2012 du groupe de recherche Magis du CNRS sur la géomatique.

(2) <https://maps.google.fr/>

(3) *Le Monde*, Science & médecine, 8 mai 2013, Laurent Larousserie.

(4) <http://www.openstreetmap.org>

le tout dans un contexte de contraction de la dépense publique, tels sont quelques-uns des défis auquel l'IGN est aujourd'hui confronté. Gageons que la réflexion autour du nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP), dont les orientations majeures ont été approuvées par le conseil d'administration de l'établissement le 26 avril 2013, permettra d'y répondre en adaptant la stratégie de l'opérateur.

C'est dans ce contexte à la fois périlleux et stimulant que votre Rapporteur est heureuse, pour la deuxième année consécutive, d'examiner pour avis les crédits inscrits au programme n° 159, dit « *information géographique et cartographique* », qui regroupe pour l'essentiel les subventions pour charges de service public destinées à l'IGN.

\*

\* \*

Le programme n° 159 « *Information géographique et cartographique* » est doté, en projet de loi de finances pour 2014, de 96,83 M d'€ de crédits, en AE et en CP, pour 1 632 équivalent-temps-plein (ETP), contre 95,99 M€ en AE et en CP en 2013, ce qui correspondait à 1 707 emplois (ETP) chez l'opérateur unique, l'IGN. Ces dotations représentent une stabilité quasi parfaite des crédits alloués à cet établissement public à caractère administratif, 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 d'€) 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) correspondait pour l'essentiel à l'intégration des 171 ETP de l'Inventaire forestier national qui a fusionné, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, avec l'IGN. Elle intègre, pour 2014, la baisse de 75 ETP – après une baisse de 53 ETP dans le cadre de la loi de finances pour 2013 – qui correspond 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 (pratiques sportives de plein air, voyages, tourisme) ou dans leurs projets immobiliers, d'une information géographique fiable et actualisée, qu'ils peuvent désormais consulter sur papier (cartes au 1/25 000<sup>e</sup>), sur ordinateur et sur tablette (site de l'IGN et Géoportail), mais également sur *smartphones* ou sur tablettes.

## 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 relatif au Conseil national de l'information géographique a traduit cette adaptation en faisant évoluer substantiellement la fonction du CNIG.

#### LA NOUVELLE COMPOSITION DU CNIG <sup>(1)</sup>

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.

---

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

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.

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 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 4 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 Inspire 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 de l’information géographique et forestière (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<sup>e</sup> République, le 27 juin 1940, afin notamment d’éviter que les plans, relevés et matériels en sa possession fassent l’objet d’une saisie au profit d’un belligérant en tant qu’organe militaire. En effet, il n’avait existé jusqu’à cette date qu’en tant que Service géographique de l’armée (SGA), créé en 1887 pour prendre la succession du Dépôt de guerre créé par Louis XIV et Louvois en 1688. Ce dernier avait pour mission de conserver les archives produites par le secrétariat d’État à la guerre, de collecter des documents provenant de sources différentes (dons, achats, prises de guerre), de mener des études à partir de ces documents, en vue de la formation des officiers, ainsi que de grands travaux de cartographie.

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 MEDDE assure la responsabilité.

L’année 2013 a été, pour l’Institut, une année de consolidation de la fusion avec l’Inventaire forestier national (IFN), marquée par la coexistence de deux contrats d’objectifs et de performances, celui de l’ex-IGN et celui de l’ex-IFN, dans l’attente de l’adoption d’un nouveau COP commun. En effet, l’année 2012 avait revêtu une importance particulière puisque le 1<sup>er</sup> janvier, l’IGN avait

fusionné avec l'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, était 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 1 707 ETP, dont environ 700 ouvriers d'État (cf. *supra*). Sur l'ancien périmètre, l'IGN *stricto sensu*, c'est-à-dire hors ex-Inventaire forestier national (IFN), 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, depuis deux exercices budgétaires, 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. 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 qui nécessite souvent la mise en place de procédures nouvelles et parfois contraignantes. 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 ont fait l'objet en 2013 d'un audit mené par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), dont les résultats ne sont pas encore connus.

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 <sup>(1)</sup>. Le contrat d'objectifs et

---

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

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 deux ministères de tutelle.

Le contrat d'objectifs et de performance unique traduira une nouvelle inflexion stratégique, approuvé par le conseil d'administration le 26 avril 2013. Il mettra en musique en orientations concrètes des services les objectifs suivants :

– contribuer à la souveraineté et à l'indépendance nationale en permettant à l'État et aux collectivités territoriales d'asseoir leurs politiques sur des informations géographiques et forestières de référence,

– développer le rôle d'opérateur auprès de l'ensemble des acteurs publics pour leur permettre de capitaliser sur le pôle de compétence national que représente l'IGN en matière d'information géographique et forestière,

– passer d'un positionnement centré sur la production et la diffusion de données géographiques et forestières à un positionnement de fournisseur de services de référence, différenciés selon les besoins et les usages.

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, et en les « encapsulant » dans de nouveaux produits et services innovants pour les proposer 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 Rapporteur a été frappée de la **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, notamment dans le domaine environnemental, par exemple dans le domaine de la mise en place des continuités écologiques**. Ce sous-emploi 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, et 81,16 M d'€ en LFI 2014, soit 83,7 %), retrace la part de la subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement de la production de l'information géographique dans le cadre de sa mission de service public. Grâce à ses propres moyens d'intervention (observations satellitaires, flotte d'avions, relevés topographiques sur le terrain, mesures laser), 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, comme le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ou le Service hydrographique et océanographique de la marine, concourent, pour certains types d'information, à la production de cette information, sous forme de partenariat avec l'IGN.

L'IGN conserve cette information géographique 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<sup>e</sup> 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 <sup>(1)</sup> 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 de l'information géographique assurée par l'École nationale des sciences géographiques (ENSG), dont l'article 2-11 du décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 précise que ses activités sont dirigées par l'IGN. Cette école scientifique de haut niveau, qui a été créée en 1941, à l'origine pour assurer la formation des personnels techniques de l'IGN, 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 2013, l'ENSG a assuré la formation de 260 élèves, dont 28 % d'étudiants étrangers, contre 277 en 2012 et 263 en 2011, dans le cadre de formations diplômantes dispensées en propre ou mutualisées avec d'autres établissements français d'enseignement supérieur. La baisse de l'effectif par rapport aux années précédentes est due à la décroissance du recrutement et à la réorganisation du cycle d'ingénieur, qui devrait déboucher sur la création de plusieurs nouvelles filières. **Votre Rapporteur espère qu'il ne s'agit que d'un phénomène passager, et que l'ENSG saura trouver les moyens de renouveler son attractivité**, notamment auprès des étudiants en classes préparatoires scientifiques, qui constitue son vivier naturel en matière de formation initiale. Le corps enseignant se compose de 28 enseignants permanents, et 200 enseignants-vacataires. Certains partenariats, comme celui engagé avec l'École des ingénieurs de la Ville de Paris, ont conduit pour la première fois lors de l'année universitaire 2012-2013 à l'échange d'élèves-ingénieurs en troisième année. Enfin, il faut souligner, s'agissant de la dimension environnementale de la formation initiale dispensée par l'école, la mise en place un master dédié au développement durable, aux métiers de l'environnement et à la géomatique, cohabilité avec l'université Paris 1 et l'École nationale supérieure du paysage de Versailles.

En matière de formation continue, l'ENSG a organisé, en 2012<sup>(1)</sup>, 10 500 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. 220 modules de formation ont été mis en place, et certains ont été mis au point sur mesure pour des entreprises comme Areva ou EDF ou des États comme le Gabon, le Sénégal ou la Serbie.

L'ENSG, qui a pris l'appellation d'école de la géomatique, 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, car 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 1,03 M d'€, soit une augmentation minimale de 0,3 M d'€ par rapport à l'exercice précédent.

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, après une baisse supérieure à 7 % du budget en 2013, ce dernier subira une diminution de 4 % en 2014 et en 2015 (hors dotation exceptionnelle pour des travaux de mise en conformité indispensables pour l'accueil du public). Les

---

(1) Source : Rapport d'activité de l'IGN pour 2012 ([http://www.ign.fr/publications-de-l-ign/Institut/Publications/RA/RA\\_2012/Rapport-annuel-2012.pdf](http://www.ign.fr/publications-de-l-ign/Institut/Publications/RA/RA_2012/Rapport-annuel-2012.pdf))

effectifs d'encadrants subiront également la règle transversale de diminution de 2,5 % par an.

Pour pallier ces contractions successives, l'École développe des actions visant à accroître ses ressources propres (mise en place de mastères spécialisés rémunérateurs, croissance des prestations facturées, soutien financier des employeurs privés du secteur de la géomatique, etc.). En 2013, un mastère spécialisé de la conférence des grandes écoles va être ouvert en partenariat avec ESIEE-Paris et avec un réseau d'entreprises du secteur des technologies de l'information.

#### LA POLITIQUE PARTENARIALE DE L'ENSG

S'agissant de la formation, les partenariats de l'École nationale des sciences géographiques (ENSG) se répartissent selon cinq axes :

- partenariats de réseau avec les écoles d'ingénieurs liées au domaine de la géomatique : master co-habilité des écoles d'ingénieurs et échange d'élèves ingénieurs en filière de 3<sup>e</sup> année (École supérieure des travaux publics, Institut national des sciences appliquées de Strasbourg, École supérieure de géomètres topographes), double diplôme (École d'ingénieurs de la ville de Paris, École et Observatoire des sciences de la Terre de Strasbourg, École Hassania des travaux publics au Maroc), échange d'élèves avec l'université Laval de Québec et celle de Hanovre ;
- partenariats de réseau avec les écoles d'ingénieurs utilisatrice de la géomatique et dédiées au développement durable du territoire (École nationale des travaux publics de l'État, École nationale de la météorologie, AgroSup Dijon, École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg, AgroParisTech Nancy) : double diplôme, passerelles en dernière année du cycle d'ingénieur, coproduction de formation à distance, etc. ;
- ouverture très large vers tous les établissements concernés par la société de l'information géographique et les technologies de l'information et de la communication ;
- partenariats de site au sein de Paris Est sur les thématiques du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) devenu Communauté d'établissement au titre de la loi ESR : master co-habilité avec l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, échanges d'élèves ingénieurs en filière de 3<sup>e</sup> année (ESIEE Paris, École d'ingénieurs de la ville de Paris, École supérieure des travaux publics) ;
- partenariats avec des universités franciliennes sur des thématiques adjacentes : licence professionnelle et masters co-habilités avec Paris 1 (analyse spatiale, management environnemental), masters co-habilités avec Paris 6 (informatique et gestion des risques) ; l'ENSG y assure la partie technique de la géomatique et fait bénéficier en retour à ses élèves des compétences enseignées par les partenaires.

L'ENSG a par ailleurs diminué ses dépenses en renonçant à certains partenariats coûteux (comme l'arrêt de la première année commune d'ingénieurs avec l'École supérieure des géomètres et topographes du Mans) et en favorisant des coopérations pédagogiquement et financièrement avantageuses ou relevant des missions fondamentales de l'ENSG et de l'IGN. Ainsi, le travail en réseau avec les écoles d'ingénieurs du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, a débouché en 2013 sur la signature d'une convention de partenariat entre cinq

écoles des deux ministères (dont l'ENSG) pour favoriser les échanges d'élèves ingénieurs de troisième année.

D'autres modalités de partenariat sont à l'étude, suite aux assises des métiers de l'ingénieur qui se sont déroulées au printemps 2013 : l'objectif est d'édifier pour les élèves de toutes ces écoles une vision globale des problématiques et des enjeux des territoires. 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 troisième 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). Cet inventaire, comme l'observation et la surveillance des écosystèmes forestiers, sert entre autres de substrat scientifique à la politique forestière de l'État.

\*

\* \*

### ***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 2014, 15,7 % des crédits du programme, une proportion très légèrement supérieure par rapport à aux exercices précédents (15,69 % des crédits du programme en 2013, et 15,7 % en 2012), soit 15,23 M d'€, 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 2013, les axes majeurs de l'activité de recherche ont été :

– **l'approfondissement de l'animation scientifique transversale**, à la fois par le démarrage des activités (fin 2012) du conseil d'unité du service de la recherche de l'IGN, et par les actions de recherche qui associent plusieurs laboratoires ; par ailleurs, une part croissante des projets d'innovation associe des laboratoires et le nouveau - sa création remonte à 2010 - service des développements de l'IGN, dédié aux développements transversaux et structurants, ainsi qu'aux études et à l'innovation par valorisation des résultats de recherche,

– **la finalisation de dossiers relatifs à la participation à des structures de type UMR**, la création d'une UMR et d'un GIS étant envisagée.

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.

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, et la même démarche sera poursuivie dans le cadre du prochain COP.

\*

\* \*

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

La part de cette action au sein du programme n° 159 restera, pour 2014, toujours très minoritaire, avec 0,56 M€ en AE et en CP, ce qui correspond à une stabilité en valeur, soit 0,6 % des crédits demandés. 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 catalogage 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 2011 (*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.

S'agissant des éléments de la dépense par nature, la subvention pour charges de service public versée, en vertu d'une convention pluriannuelle, au titre du pilotage du Géocatalogue, partie du Géoportail mise en œuvre par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), qui permet de cataloguer des métadonnées et d'effectuer des recherches, représente la majeure partie (0,43 M d'€, soit 76,78 %) des crédits demandés.

## 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.*

La disparition de l'indicateur relatif à l'âge moyen des cartes au 1 : 25 000 (qui était de 6,8 ans en prévision actualisée pour 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, notamment par le transfert des topographes et dessinateurs-cartographes des anciennes filières cartographiques. Cette carte de base dite « type 2010 » est produite à partir de la base interne BDUni et devrait bénéficier d'une fréquence de mise à jour plus importante. Ceci dit, il aurait été intéressant de conserver cet indicateur justement pour mesurer objectivement ce phénomène. La surface révisée par les anciennes filières est tombée de 80 000 km<sup>2</sup> jusqu'en 2009, à 60 000 km<sup>2</sup> en 2010 et 2011 et à 24 000 prévus en 2012. Le fonds au 1 : 25 000 a donc 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 : 25 000. **Votre Rapporteuse, se félicite de la mobilisation des moyens humains et techniques sur cette nouvelle carte de base qui deviendra, à partir de 2014, l'unique fonds produit par l'IGN.**

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	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision	2014 prévision
<b>Âge moyen du fonds au 1 : 25 000 (en LFI 2013 <sup>(1)</sup>)</b>	ans	6,6	6,8	6,9	6,9
<b>Âge maximum de l'orthophotographie</b>	ans	4,5	3,9	3,4	3,4
<b>Pourcentage de la surface du territoire couverte au 1 : 25 000 en rédaction semi-automatique</b>	%	1,2	7,9	17,3	43

Source : Projet annuel de performances 2014, Mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

La progression rapide du pourcentage de la surface du territoire décrite grâce à la nouvelle carte de base dite « type 2010 » est encourageante puisque sa montée en puissance sera rapide (de 7,9 % en 2012 à 70 % en 2015) dans les années à venir.

#### ***– 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 ont, semble-t-il, donné des résultats intéressants.

En effet, initiée début 2010, la réflexion commune entre l'IGN et la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour l'unification de ces deux référentiels a conduit à mettre en place en 2012 une expérimentation de production sur 28 communes, qui a permis d'arrêter un processus d'élaboration de la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU). Ce processus prévoit également la constitution progressive d'un référentiel des limites communales, juridiquement fiabilisées. L'objectif commun est de lancer la production de la RPCU mi-2014.

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

---

(1) Indicateur abandonné en LFI 2014.

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	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
<b>Taux de disponibilité de la BD parcellaire sous forme vecteur</b>	%	68	72,1	76	86	90
<b>Pourcentage du territoire où la BD parcellaire et le plan cadastral ont des géométries communes</b>	%	0	1	12	5	20

Source : Projet annuel de performances 2014, Mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

**Votre Rapporteuse se félicite de l'apparition, dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission pour 2014, d'un indicateur spécifique à l'inventaire forestier**, portant sur son degré de précision. Nonobstant, le choix du sous-indicateur relatif à la marge d'erreur sur l'estimation du volume de bois sur pied n'apparaît pas très judicieux, en raison de sa très grande stabilité – de 1,5 % en 2011 à une valeur inférieure à 1,6 % en 2015 – dans le temps. En revanche, le second sous-indicateur, la marge d'erreur sur l'estimation des prélèvements de bois, peut donner des informations précises sur l'amélioration de fiabilité des données, puisque sa valeur est passée de 10,3 % en 2011 à 5 % en 2015 (valeur cible). Il s'avérera sans doute utile à la politique forestière de notre pays.

### ***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, le contexte a évolué, ces deux dernières années, après la signature d'un contrat exceptionnel de 14,1 M€ en 2010 avec un acteur majeur du monde l'internet, dans le sens d'une contraction, notamment en raison des phénomènes liés à la crise économique, à l'émergence de l'*open data* et d'applications collaboratives, et à la hausse des exigences des opérateurs quant à la précision des données géographiques que l'IGN peut leur fournir.

Il ne sera sans doute plus possible de renouveler les grands contrats initiaux sans faire évoluer l'offre de l'IGN de façon importante. Ce constat se vérifie 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), et ce malgré une embellie en 2013.

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	2012 Réalisation	2013 Prévision	2014 Prévision	2015 Cible
<b>Chiffre d'affaires de la vente des licences RGE dans le secteur privé</b>	M€	4,8	6,5	3,9	4,5
<b>Nombre de licences diffusées dans la sphère publique</b>	Nombre	36 220	25 000	35 000	38 000

Source : Projet annuel de performances 2014, Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

### – **Indicateur 2.2. : nombre de visites journalières sur le Géoportail**

Un des principaux outils d'accès au RGE est le Géoportail<sup>(1)</sup>, 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 (120 000 visiteurs/jour en 2015, prévision qui était de 105 000 dans le précédent projet annuel de performances budgétaire) 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,

---

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

– 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 PAP 2011	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
<b>Nombre de visites journalières en moyenne (*) annuelle</b>	Nombre	70 000	100 000	110 000	120 000

Source : Projet annuel de performances 2014, Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

L’année 2013 sera donc marquée par 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. De nouveaux services devraient permettre de conforter cette progression.

– **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, suivie d’une remontée progressive en 2013, qui semble devoir se confirmer en 2014 et en 2015, comme le montre le tableau ci-joint :

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision actualisée	2014 Prévision	2015 Cible
<b>Chiffre d’affaires de diffusion sous forme numérique au grand public des fonds cartographiques</b>	K€	1 259	1 569	1 470	1 550	1 625

Source : Projet annuel de performances 2013, Mission « Écologie, développement et mobilité 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€. **Votre Rapporteur se félicite de la relative prudence des perspectives retenues pour l'évolution de cet indicateur en 2014 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 le passé 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. Votre Rapporteur se félicite que le projet annuel de performances fasse état d'un « **projet de plateforme internet à forte composante collaborative** » destiné à « *maintenir et conforter le positionnement de l'IGN tant en direction des utilisateurs que des partenaires associatifs de l'univers des loisirs actifs et des tiers éditeurs, ceci au travers d'une gamme de services et de données numériques enrichies* ». Ce type de projet lui paraît tout à fait de nature à permettre à l'Institut de trouver de nouveaux relais de croissance.

***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 le renforcement 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 Rapporteur 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	2012 Réalisation	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2014 Prévision	2015 Cible
<b>Coût de formation par élève</b>	K€/élève/an	30,7	23,4	22,5	26	25

Source : Projet annuel de performances 2014, Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

Par ailleurs, votre Rapporteur 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 Rapporteur se félicite également 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), qui reprend les actes répertoriés par la base de Thomson Scientific international.

	Unité	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Prévision	2014 Prévision	2015 Cible
<b>Ratio de publications scientifiques réalisées par chercheur de l'IGN</b>	Nombre	1,64	0,83	0,9	0,9	0,9
<b>Indice de citation à deux ans des publications scientifiques de l'IGN</b>	Indice	1,39	1,19	0,9	0,9	0,9

Source : Projet annuel de performances 2014, Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

### **Conclusion : une nécessaire adaptation à la révolution numérique**

La mise en place du nouveau système de diffusion du RGE, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, et considérablement élargi en juillet 2012 à l'occasion de l'ouverture de la troisième version du Géoportail, 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. Corrélativement, les téléchargements opérés par les acteurs chargés d'une mission de service public ont connu une véritable explosion puisqu'ils ont été multipliés par 20 en moins de 3 ans. Au premier semestre 2013, 5 497 lots départementaux ont été téléchargés, s'ajoutant aux 14 819 lots téléchargés en 2012 et aux 16 847 qui l'avaient été l'année précédente.

Cette évolution a conduit l'État à majorer sa subvention pour charges de service public pour compenser cette perte de recettes, de 75,7 m d'€ en 2010 à 91,7 m d'€ en 2011, et à 96,4 m d'€ pour l'exercice budgétaire 2014, cette dernière augmentation s'expliquant également par la fusion avec l'Inventaire forestier national et l'augmentation corrélative du périmètre budgétaire de l'opérateur unique. Il est cependant préoccupant de constater que malgré cette évolution, le budget 2013 se traduit dans les comptes du nouvel ensemble par un résultat net négatif de 0,38 m d'€, certes en diminution avec celui constaté lors de l'exercice précédent (1,1 m d'€).

Face à cette situation, et compte tenu du contexte économique, votre Rapporteur 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 adaptation à la véritable révolution que connaît l'information géographique sur Internet. 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, voire avec 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, TomTom), dont les recettes commerciales, après des contrats initiaux très rémunérateurs, accusent une baisse de 1,7 M d'€ entre la prévision pour 2013 mentionnée dans le projet annuel de performances (6,5 m d'€) et la prévision actualisée (4,8 m d'€). Cette réflexion devrait permettre, compte tenu du caractère stratégique de la géolocalisation sur Internet, et des investissements importants <sup>(1)</sup> 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, DSNA, 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... Dans le domaine des collectivités, le projet « d'e-PLU », facilitant la conception, la modification et la présentation de plans locaux d'urbanisme semble très prometteur.

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, et de sa mise en œuvre par l'IGN.

Il importe que l'année 2014 soit mise à profit par l'IGN et par ses ministères de tutelle pour mener une réflexion conjointe sur le modèle économique, et son adaptation à la révolution numérique en cours, afin d'adapter cet organisme dépositaire d'un savoir-faire et de données exceptionnelles au contexte économique des années 2014-2016 et d'en faire un instrument de la

---

(1) 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.

présence de la France sur Internet, mais également un outil très utile dans la relance de la croissance.

Cette réflexion sera prochainement formalisée dans le prochain contrat d'objectifs de performance que l'IGN signera prochainement avec l'État pour les années 2014-2017. **Gageons qu'il mettra l'accent sur les nombreux atouts dont dispose, votre Rapporteuse en est convaincue, l'Institut dans le bouleversement actuel de la géographie, à la fois dans ses modes de production, dans son utilisation par les citoyens, et dans ses modes de commercialisation.**

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

### Introduction :

#### – *La question de la régulation budgétaire 2013*

Le bilan de la régulation budgétaire pour 2013 fait apparaître un réel problème de sincérité des crédits demandés au titre de la loi de finances pour 2013. En effet, les crédits initialement ouverts en 2013 sur le programme 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » s'élevaient à 279,2 M€ en AE et à 277,9 M€ en CP.

Or, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, plusieurs mouvements sont venus modifier ces montants, notamment au titre de la régulation budgétaire :

– la réserve dite de régulation a été initialement fixée à 12,43 M€ en AE et à 12,54 M€ en CP (dont 160 000 € en AE = CP au titre de l'État exemplaire) ;

– dès le début de l'année, il a été décidé de procéder à un gel supplémentaire, dit « surgel », qui s'élève pour le programme 113 à 20,5 M€ en AE = CP.

De surcroît, il convient de noter qu'au-delà de la réserve de régulation et du « surgel » précité, des contributions nouvelles ont été mises à la charge du programme 113 :

– pour le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel : 2 100 000 € en AE ;

– pour la deuxième génération des pôles d'excellence rurale : 620 000 € en AE et 800 000 € en CP ;

– enfin, pour la présence française à l'exposition universelle Milan 2015 : 125 000 € (AE = CP).

Ces deux opérations de gel et de surgel, ainsi que ces trois opérations d'imputation de dépenses nouvelles sur le programme n° 113, ont donc abouti à une indisponibilité de crédits, d'un montant total de 35,77 M€ pour les AE et 33,96 M€ pour les CP, soit respectivement 12,81 % des AE et 12,2 % des CP. Même si le contexte économique et financier pèse lourdement sur les conditions d'exécution des lois de finances, et si dans ces conditions la régulation budgétaire permet un contrôle plus fin et plus permanent sur le niveau de la dépense publique, il n'en reste pas moins **qu'un tel niveau de gel des crédits et d'imputation de charges nouvelles sur le programme grève d'autant les moyens dévolus à l'action de l'État dans un domaine stratégique**. Un tel niveau fait également peser sur tous les opérateurs de l'État, qu'il s'agisse

d'établissements publics ou d'associations, une réelle incertitude sur le versement effectif des crédits demandés au titre de la loi de finance initiale. Partant, il nuit à l'efficacité de l'action de l'État comme à sa continuité.

De plus, un tel niveau pose un problème vis-à-vis des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, dite LOLF, qui a donné une consécration organique au principe de sincérité, tant sur le plan comptable que sur le plan budgétaire. Son article 27, qui définit les obligations comptables de l'État, dispose, dans son troisième alinéa, que « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ». L'article 32 dispose de plus que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». **Votre Rapporteur souhaite que les contraintes inhérentes à la régulation budgétaire ne conduisent par le Gouvernement à présenter, en l'occurrence, des charges de l'État qui ne soient pas conformes, en définitive, à la réalité de leur exécution.** Le caractère relativement précoce du gel budgétaire ne peut en effet s'apparenter à la prise en compte d'éléments nouveaux et imprévisibles.

#### *– la relative stabilité des crédits demandés pour l'exercice 2014*

En loi de finances pour 2014, le programme 113 est doté de 279,68 M€ en AE et 278,54 M€ en CP, correspondant à 5 364 emplois chez les opérateurs, ce qui en fait le 5<sup>e</sup> par ordre d'importance de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ». Ces dotations correspondent à une relative stabilité des crédits budgétaires demandés, puisque, par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, la baisse reste inférieure à 0,6 % (– 0,12 % pour les AE et – 0,53 % pour les CP). Les emplois chez les opérateurs connaissent également un léger recul de 199 équivalent-temps plein (ETP), ce qui traduit leur participation à l'effort de réduction du déficit budgétaire. Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2014 <sup>(1)</sup>, le Rapporteur général de la commission des finances rappelle que, sur l'ensemble des agences et opérateurs de l'État, cet effort « *s'élèverait à près de 1,2 milliard d'euros en 2014, ce qui représente une réduction moyenne de 4 % des moyens consacrés aux opérateurs non prioritaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. La moitié de ces économies serait consacrée au financement des priorités du Gouvernement et l'autre moitié à la réduction nette des dépenses sous le périmètre normé.* »

La relative stabilité des crédits demandés au titre du programme 113 apparaît lorsque l'on effectue une comparaison avec la loi de finances initiale pour 2013 : ils s'élevaient à 280 M€ en AE et 279 M€ en CP, correspondant à 5 483 emplois chez les opérateurs. Cette stabilité contraste avec l'exercice budgétaire 2012, au cours duquel **la modification du périmètre du programme -**

---

(1) Rapport n° 1428 établi au nom de la commission des finances, déposé le 10 octobre 2013 : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1428-tl.asp#P3110\\_374318](http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1428-tl.asp#P3110_374318)

## **les crédits demandés au titre de l'urbanisme n'y figurant plus – avait entraîné une baisse sensible, de l'ordre 65 M€, des dotations budgétaires.**

La stabilité des crédits en loi de finances pour 2014 permet au programme « Paysages, eau et biodiversité » de rester « *le support des actions engagées pour préserver la biodiversité et les paysages* <sup>(1)</sup> », et de poursuivre les trois priorités que constituent :

– la préservation et la gestion des sites remarquables et exceptionnels ainsi que la préservation, la gestion et l'aménagement des paysages du quotidien,

– la protection des espaces et ressources naturels,

– la préservation, la restauration, le renforcement et la valorisation de la biodiversité.

### **I. UN PROGRAMME AU CŒUR DU DÉFI DE LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ**

#### **A. PRÉSENTATION : UN PROGRAMME AU CARREFOUR DES ENJEUX DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE LA BIODIVERSITÉ 2011-2020**

##### **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 mobilité durables* », à savoir :

– 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.

---

(1) Source : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/DBGPGMPGM113.pdf>

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

– l'action n° 1 (« *Sites, paysage, publicité* »), dont l'intitulé date du précédent projet de loi de finances, représente 2,56 % des AE avec 7,17 M€, et 2,21 % des CP avec 6,17 M€, ce qui représente une légère augmentation en volume par rapport au précédent exercice budgétaire (6,4 M€), une augmentation de 0,2 % des AE et une diminution de 0,07 % des CP ;

– l'action n° 2 (« *Logistique, formation et contentieux* »), dont l'intitulé date également du précédent projet de loi de finances, représente 2,34 % des AE et 2,22 % des CP (avec respectivement 6,56 M€ et 6,21 M€), ce qui correspond grosso modo à un doublement des dotations en volume par rapport à la loi de finances pour 2014 (1,36 % des AE et 1,35 % des CP demandés, soit 3,8 M€) ;

– l'action n° 3 (« *Gestion des milieux et biodiversité* »), qui représente l'action majeure du programme, avec 94,82 % des CP et 95,08 % des AE, correspondant respectivement à 265,94 M€ et 264,13 M€, soit une légère baisse en volume et en proportion par rapport à la précédente loi de finances (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* »), dont la création remonte à la loi de finances pour 2013, n'est une nouvelle fois dotée d'aucun crédit budgétaire en AE et de 2,02 M€ en CP (2,1 M€ lors du précédent exercice).

Le tableau ci-après récapitule la répartition des crédits par action au sein du programme.

N°	Intitulé de l'action	AE (en millions d'euros)	%	CP (en millions d'euros)	%
<b>01</b>	Sites, paysage, publicité	7,17	2,56	6,17	2,21
<b>02</b>	Logistique, formation, contentieux	6,56	2,34	6,21	2,22
<b>07</b>	Gestion des milieux et biodiversité	265,94	94,82	264,13	95,08
<b>08</b>	Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique ( <i>action créée en LFI 2011</i> )	/ <sup>(1)</sup>	/	2,02	0,49 %
<b>Total</b>		<b>279,68</b>	<b>100</b>	<b>278,54</b>	<b>100</b>

Source : Projet de loi de finances pour 2014

Il est à noter que, par rapport au précédent exercice budgétaire, le programme a achevé sa reconfiguration. En effet, les ETP dédiés à l'urbanisme, dont le nombre a eu tendance à décroître de façon importante au cours de la

(1) Cette action n'est pas dotée de crédits en AE dans le cadre du PLF 2014.

période 2007-2012, en raison notamment de l'abandon progressif de l'ingénierie concurrentielle, sont désormais définitivement 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 de la transition écologique issue des Conférences environnementales, 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 feuille de route pour la transition écologique, publiée à l'issue de la première conférence environnementale en septembre 2012 <sup>(1)</sup>,

– 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 minier, dont le Gouvernement a annoncé la prochaine refonte et sur lequel notre commission du développement durable a formé un groupe de travail, 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.

---

(1) [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille\\_de\\_Route\\_pour\\_la\\_Transition\\_Ecologique.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_Route_pour_la_Transition_Ecologique.pdf)

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 une direction d'administration centrale (la direction de l'eau et de la biodiversité), 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 MEDDE 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 ;

– **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 toujours préoccupant de crédits de paiement (CP) correspondant à des engagements antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2013**, même après retraitement du transfert d'une partie de l'action 1 vers le programme 135 ; à titre d'exemple, les crédits prévus au titre des contrats de projets État-région 2007-2013, qui représentent sur cinq ans une programmation actualisée de 130 M€ pour le seul programme n° 113, ne seront couverts fin 2013 qu'à hauteur de 85 %, l'exercice budgétaire 2014 servant à couvrir le solde des engagements (8,3 M€).

En ce qui concerne ce dernier point, **votre Rapporteur appelle d'abord à une résorption définitive des engagements non couverts à fin 2014**, et par la suite **souhaite une plus grande vigilance quant à l'effectivité des engagements pris par l'État**, la situation actuelle lui semblant 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.

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** <sup>(1)</sup>. 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.

---

(1) Cf. liste des personnes auditionnées.

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

#### ***a. Au sein de l'administration centrale et des services déconcentrés***

En sus des structures de l'administration centrale dédiées au programme (*cf. supra*), participent également à la réalisation des objectifs qui lui ont été assignés les services déconcentrés du MEDDE. Il s'agit pour l'essentiel des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), des directions départementales des territoires (DDT), et, dans les départements littoraux, des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, le plafond d'emploi de l'ensemble de ces personnels a été fixé à 3 089 ETPT. À périmètre constant, la baisse en ETPT s'élève à 55, conséquence de la participation du MEDDE à l'effort de réduction de la dépense publique décidée par le Premier ministre. En loi de finances pour 2013, ce plafond d'emploi avait été fixé à 3 144 ETPT, contre 12 609 en loi de finances pour 2012, cette baisse n'étant pas réellement significative compte tenu de la redéfinition de la structure du programme. À périmètre constant, la baisse en ETPT s'était élevée cependant à 81.

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 2013, 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 214,08 M€, soit une augmentation d'1 % en volume par rapport au précédent exercice budgétaire (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 <sup>(1)</sup> 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)	%
<b>01</b>	Sites, paysage, publicité	309	10 %
<b>02</b>	Logistique, formation, contentieux (nouvel intitulé)	618	20 %
<b>07</b>	Gestion des milieux et biodiversité	2 162	70 %
<b>08</b>	Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique	-	-
<b>Total</b>		<b>3 089</b>	<b>100 %</b>

Source : Projet de loi de finances pour 2014

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+ (41%) et B (37 %), soit 78 %, contre 22 % de catégorie C, met en lumière 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. chez les opérateurs de l'État***

En termes d'effectifs, les ressources humaines affectées à la réalisation des objectifs du programme au sein des opérateurs (5 525 ETP sous plafond en LFI <sup>(2)</sup> 2014) rattachés au programme n° 113 restent supérieures à celles concourant aux mêmes objectifs au sein du MEDDE et de ses services déconcentrés (3 089 ETP, cf. supra). **Votre Rapporteuse regrette que toute comparaison par profil et niveau de qualification avec les effectifs du ministère affectés au même programme soit rendue malaisée en raison de l'absence d'informations collationnées sur la répartition entre catégories (A+, A, B et C) au sein de ces opérateurs.**

(1) *Projet de loi de finances pour 2014, Mission ministérielle « Écologie, développement et aménagement durables », Projet annuel de performances.*

(2) *Loi de finances initiale*

Cette situation confère aux missions de définition de la stratégie, de planification et de coordination des actions, mais aussi de pilotage stratégique, qui restent de la responsabilité du MEDDE, un caractère d'importance première, notamment dans la perspective d'un regroupement de certains d'entre eux au sein d'une agence française de la biodiversité, dont le Premier ministre a confirmé la création le 21 septembre 2013 lors de la clôture des travaux de la deuxième Conférence environnementale, et dont le préfigurateur doit être nommé rapidement. Cette nomination fait suite à une mission de préfiguration, dont l'encadré ci-après résume le contenu.

**VERS UNE AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ,  
LES ENSEIGNEMENTS DE LA MISSION DE PRÉFIGURATION**

En vue de définir les contours de cette future agence, une mission de préfiguration de cette Agence, conduite par Jean-Marc Michel et Bernard Chevassus-au-Louis, a été chargée d'étudier l'ensemble des aspects pouvant être concernés par cette création : rappel des enjeux de la biodiversité et opportunité de créer une agence ; comparaison européenne (à travers deux exemples : le Joint Nature Conservation Committee au Royaume-Uni et le Bundesamt für Naturschutz en Allemagne) ; analyse des missions ; périmètre et organisation ; ressources financières.

Son rapport <sup>(1)</sup>, remis le 15 février 2013 à la ministre de l'écologie, a permis de faire le point sur les enjeux de cette création et de faire des recommandations portant sur :

– l'option de la création d'une nouvelle agence dédiée, dotée de moyens propres, plutôt que celle basée sur l'extension du mandat d'agences existantes,

– son statut, pour lequel les préfigureurs recommandent un établissement public à caractère administratif,

– ses missions : outre les aires protégées, elle aurait une double responsabilité, la première liée à la connaissance, c'est-à-dire à la collecte, à la synthèse à la mise à disposition des données sur la biodiversité, et la seconde à la gestion de la biodiversité ordinaire,

– son organisation territoriale, qui devra, sur le modèle de celle de l'ADEME, lui permettre d'exercer une fonction d'appui aux collectivités territoriales et aux opérateurs impliqués dans le réseau Natura 2000, la mise en place de la Trame Verte et Bleue, et la directive cadre sur les milieux marins.

Lors de leur audition par la commission du développement durable et de l'aménagement durable, le 20 février 2013 les préfigureurs insistaient sur la nécessité d'un partenariat avec les collectivités locales, aujourd'hui acteurs majeurs de la biodiversité. Ils affirmaient en effet, entre autres, qu'« *avec les collectivités, qu'elles soient maître d'ouvrage ou autorité administrative, qu'elles organisent l'utilisation de l'espace ou attribuent des budgets, l'Agence peut tout à fait nouer des partenariats et se mettre à leur service sous la forme d'un centre de ressources regroupant des bases de données accessibles, ce qui n'existe pas aujourd'hui en matière de biodiversité, puisque la plupart des données sont couchées sur des carnets d'amateurs. (...)* »

Bien qu'elle soit consciente des impératifs de la programmation budgétaire, du nécessaire respect des droits du Parlement dans le cadre de l'examen de la prochaine loi-cadre sur la biodiversité, ainsi que de ceux d'une

---

(1) Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, février 2013 : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_Prefiguration\\_Agence\\_francaise\\_biodiv\\_31\\_janv\\_2013-1.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Prefiguration_Agence_francaise_biodiv_31_janv_2013-1.pdf)

large concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, votre Rapporteuse regrette que la réponse fournie <sup>(1)</sup> à sa question sur les contours budgétaires de la future agence pêche par l'absence d'éléments précis. Le seul élément chiffré concerne en effet l'indication du regroupement au sein « *d'une unique structure des principaux opérateurs agissant dans le domaine de la biodiversité, comme l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Atelier technique des espaces naturels (GIP ATEN) ou encore Parcs nationaux de France. (...) Ce périmètre de l'agence, qui n'est pas définitivement arrêté et le sera lors de l'adoption par le Parlement de la loi-cadre relative à la biodiversité, conduit à regrouper en l'état environ 1 200 personnes et consolidera au sein d'un budget unique les 211 millions d'euros actuellement dévolus aux acteurs mentionnés ci-dessus.* »

Par ailleurs, **elle attire l'attention du Gouvernement sur les risques de doublon entre ce futur opérateur de l'État et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**, risques qui pourraient s'avérer réels en particulier dans la fonction d'appui aux collectivités territoriales. Cet établissement public administratif, qui a été créé par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013, regroupe 11 services communs au MEDDE et au ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL), à savoir : 8 centres d'études techniques de l'ex-ministère de l'équipement, et 3 services techniques centraux (le CERTU, le SETRA et le CETMEF). Ce regroupement d'unités techniques constitue en effet, comme le prévoit l'article 44 de cette loi, « **un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires** apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de **développement durable, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports et de leurs infrastructures, de la prévention des risques, de la sécurité routière et maritime, de la mer, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat et du logement, de l'énergie et du climat.** » Ces risques devront faire l'objet d'un examen attentif, notamment dans la définition de l'organisation territoriale de la future agence, et ce d'autant plus que les ressources humaines affectées à cette nouvelle entité sont supérieures à celles imaginées à ce stade pour faire fonctionner l'agence française de la biodiversité. En effet, le projet de loi de finances pour 2014, dans le cadre de la mission n° 217<sup>(2)</sup> « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* » prévoit d'affecter en transfert au CEREMA, outre des crédits conséquents – 220,62 M€ en AE et en CP –, pas moins de 3 000 ETPT.

---

(1) Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, projet de loi de finances pour 2014, réponse à la question n° 004

(2) PLF 2014, Projet annuel de performances mission n° 217, pp. 488 & 489.

## **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 2,56 % des AE (7,17 M€) et 2,21 % des CP (6,17 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 inscrits et classés.

Suite à la première Conférence environnementale en septembre 2012, la politique des paysages a été redéfinie dans le cadre du Plan d'action paysage. 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 à terme 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 hectares). 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. À noter qu'en 2012, il a été procédé à la désinscription de 7 sites qui ne présentaient plus les qualités suffisantes pour justifier le maintien de cette protection.

L'année 2013 a été 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 2014 affecté à la protection et la gestion des sites, soit 2,17 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, mais aussi à trois associations - la société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, l'association active pour la préservation des sites et l'association des

inspecteurs des sites – œuvrant dans le domaine des sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO.

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.

En 2011, 7 nouveaux sites de nature très diverse avaient 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'Île d'Oléron (Charente-Maritime).

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 <sup>(1)</sup> » 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 54, ils ont accueilli en 2013 39 millions de visiteurs sur 685 000 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'0,15 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) ; **voire 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 0,1 M€ 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 – plus que symbolique - de ses 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.

Il est à noter l'apparition en 2014 d'une dépense nouvelle au sein de l'action n° 1, consacrée au financement de la présence de la France à l'exposition universelle de Milan en 2015. Cette enveloppe de 1,25 m€ sera répartie sur trois exercices budgétaires, jusqu'en 2016. La cohérence de cette dépense ne pourrait se justifier pleinement que dans la mesure où cette manifestation comprendrait des objectifs poursuivis par le programme 113, ce que les documents budgétaires n'ont pas permis de mesurer.

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

Cette action – dont l'ancienne appellation était « *Appui technique* » – regroupe 2,34 % des AE et 2,22 % des CP du programme n° 213, avec des crédits de 6,56 M€ et 6,21 M€, ce qui correspond à une augmentation de sa part relative puisqu'en 2013 elle ne regroupait 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 (5,18 M€, contre 3,4 M€ en LFI pour 2013), 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* <sup>(1)</sup> ».

---

(1) *Projet annuel de performances, Mission « Écologie, développement et aménagement durables », p. 209.*

**Votre Rapporteur**, si elle comprend la logique de cette absence de budgétisation, souhaiterait cependant que figure, dans les documents budgétaires 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, qu'elle avait déjà exprimée lors de son avis sur le programme 113 dans le cadre de l'examen de la précédente loi de finances pour 2013 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, ainsi que dans les précédents. Il 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 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** partage 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 mobilité 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 transition écologique de la Conférence environnementale.

Avec 265,94 M€ en AE et 264,13 M€ en CP, cette action regroupe donc la très grande majorité - 95 % - des crédits demandés au titre du programme n° 113, ce qui correspond par rapport à la précédente loi de finances, un léger tassement, puisque les crédits demandés s'élevaient alors à 270,28 M€ en AE et 266,87 M€ en CP. Ces crédits se répartissent, par ordre décroissant, en quatre sous-ensembles principaux : les subventions pour charges de service public versées aux

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2013/a0257-tIII.pdf>

(2) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/a3812-tII.asp#P1548\\_198690](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/a3812-tII.asp#P1548_198690)

opérateurs (137,72 M€), les dépenses d'intervention (88,83 M€ en AE et 86,5 en CP), les dépenses de fonctionnement courant autres que celles relatives au personnel (35,39 M€ en AE et 34,71 M€ en CP) et les dépenses d'investissement (3,32 M€ en AE et 2,92 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 de l'inspection des finances <sup>(1)</sup>, que dans son administration centrale. Cette situation implique donc une bonne articulation entre leur action respective, point sur lequel votre Rapporteur a déjà livré son analyse dans l'optique de la création d'un nouvel opérateur de l'État.

***Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs (137,72 M€ en AE comme en CP)*** se répartissent par ordre décroissant entre les parcs nationaux et l'établissement public Parcs nationaux de France (65,88 M€ en AE et en CP, contre 68,38 M€ en AE et en CP en LFI 2013), qui gèrent 5 millions d'hectares d'espaces protégés, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), pour un montant de 40,34 M€ en AE comme en CP (39,43 M€ en AE et en CP, en légère augmentation), l'Agence des aires marines protégées (23,08 M€ en AE comme en CP, soit une augmentation substantielle par rapport à la LFI 2013 avec 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 2014 à 5 364, contre 5 483 ETP tous opérateurs confondus en 2013, soit une baisse de 119 ETP, 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.

---

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

**L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES : UN ACTEUR CLÉ DE LA PRÉSERVATION ET DE LA RESTAURATION DE LA BIODIVERSITÉ MARINE**

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. Cet objectif a été atteint pour la métropole (22,63 %) mais pas si l'on prend en compte l'ensemble des eaux concernées (3,81 %), les eaux ultra-marines en représentant la très grande majorité (97 %). Pour 2014, les crédits demandés s'élèvent à 23,08 M€ en AE et en CP, pour un plafond d'emploi de 173 ETPT, contre 146 en LFI pour 2013.

L'AAMP gère les quatre parcs naturels marins en place (Iroise, Golfe du Lion, Mayotte, Glorieuses), les trois dont la création est en cours (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, dont le projet fortement soutenu par la Collectivité territoriale de Corse). Outre le développement des parcs naturels marins, l'AAMP est chargée depuis 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€ à partir de 2020), appellent en ce qui concerne son financement un changement d'échelle budgétaire. En effet, dès 2015, l'Agence devrait pouvoir compter sur un budget de 40 M€ et sur une équipe de 400 personnes, notamment pour accompagner les créations de parcs naturels marins ainsi que le déploiement de Natura 2000 en mer. Votre Rapporteur, qui salue l'augmentation des dotations budgétaires de l'Agence pour 2014 et y voit un signe encourageant, 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, notamment dans le cadre du domaine public maritime (DPM), mais aussi dans la Zone économique exclusive (ZEE) restent en effet faibles au regard des bénéfices qu'ils en tirent (pêche, navigation de plaisance, plongée subaquatique). Une tarification de l'usage du DPM, 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. De même, l'instauration d'un permis de pêche pour les plaisanciers - que prévoyait l'engagement n° 26 du Grenelle et qui figure dans la « charte de loisir éco-responsable - pourrait être décidée.

À court terme, pour 2014, compte tenu du fait qu'afin de mener à bien l'ensemble de ses missions, l'AAMP devrait pouvoir disposer en 2014 d'un budget de 39 M€ - au lieu des 23,08 M€ prévus dans la loi de finances pour 2014 - et 340 ETP, au lieu des 166 prévus, il serait utile de lui affecter, à titre exceptionnel, une part du produit de la redevance domaniale sur les granulats marins. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2012 au Sénat, des amendements dans ce sens avaient été déposés par le sénateur Christian Bourquin et adoptés par la Haute assemblée<sup>(1)</sup>, mais non repris ensuite à l'Assemblée nationale. Défendus par le sénateur Yvon Collin, ils visaient notamment « à

(1) <http://www.senat.fr/seances/s201212/s20121215/s20121215016.html#section2804>

*affecter à l'Agence des aires marines protégées le produit de la redevance domaniale liée à l'extraction des granulats marins. Ces recettes supplémentaires, de l'ordre de 5 millions d'euros, permettraient à l'agence de remplir ses missions, toujours plus nombreuses, dans le domaine de la création et de la gestion d'aires marines protégées sur l'ensemble du domaine maritime français, du soutien technique et financier aux parcs naturels marins ou du renforcement du potentiel français dans les négociations internationales sur la mer. »*

S'agissant des outre-mer, la création d'une taxe additionnelle à la taxe d'aéroport, d'un montant d'1,5 €, permettrait également 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€. À 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. Le ministère du budget et le MEDDE pourraient utilement conduire une réflexion sur cette question.

Ce supplément de moyens permettrait par exemple à l'Agence de développer ces programmes de connaissances, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la directive Natura 2000 comme :

– les campagnes d'exploration des têtes de canyons sous-marins, appelées MEDSEACAN et CORSEACAN, dont les résultats consolidés devraient être livrés rapidement,

– le programme CARTHAM (cartographie des habitats marins) destiné à dresser un état initial et à livrer des rapports d'étude,

– le programme PACOMM, qui a pour objectif de dresser l'état initial des sites « oiseaux et mammifères marins », de compléter le réseau au large, et qui, s'agissant des autres actions (téléométrie, acoustique, observations sur campagnes halieutiques), livrera l'ensemble de ses résultats à l'été 2014.

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 (13,2 M€ en AE et 12,65 en CP), aux mesures territoriales en matière d'eau (9,86 M€ en AE et en CP), à la connaissance et à la préservation de la biodiversité, (5,66 M€ et 5,34 M€ en CP, contre 7,2 M€ en AE et 7,24 en CP en LFI 2013), aux espaces protégés et à la trame verte et bleue (3,35 M€ en AE et 3,44 en CP), notamment au moyen des Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), élaborés par les présidents de conseils régionaux et les préfets, et enfin aux milieux et aux espaces marins (3,42 M€ en AE et 3,42 M€ en CP).

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

Cette action du programme n° 113 regroupe les crédits demandés - 2,02 M€ seulement en AE et 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, comme celles visant à préserver et à remettre en état les continuités écologiques dans les espaces agricoles et forestiers.

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 **votre Rapporteur 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, dont les entreprises doivent être des acteurs de premier plan, ne serait-ce qu'en raison de leur occupation de l'espace notamment dans les zones péri-urbaines les plus symptomatiques du mouvement continu d'artificialisation des sols. 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 fixées par 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, tout en maintenant les usages) et sur les eaux

résiduaire urbaine (DERU), et notamment d'améliorer la qualité de la ressource. Actuellement, les évaluations concernant leur état écologique indiquent que 41,5 % des eaux de surface et 59 % des eaux souterraines sont en bon état. S'agissant de l'état chimique, la situation semble moins favorable. En effet, dans son rapport <sup>(1)</sup> au Gouvernement, notre collègue Michel Lesage, qui a été auditionné par notre commission du développement durable le 22 octobre 2013, a relevé, dans son état des lieux concernant cet état chimique, que « 34,1 % des masses d'eau de surface sont dans un état chimique inconnu, ce qui constitue un pourcentage élevé. La Commission souligne qu'il s'agit d'un problème majeur entravant le reste du processus de planification (définition d'objectifs et conception de mesures appropriées en vue d'améliorer l'état). » Il conviendrait donc que **la politique de l'eau prenne ce problème à bras-le-corps afin de mettre en place un plan d'action permettant de progresser rapidement dans la connaissance de l'état chimique de nos masses d'eau.**

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<sup>e</sup> 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, et qui doit être confirmée.

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 »,

---

(1) Rapport au Gouvernement de M. Michel Lesage, député des Côtes d'Armor, « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité », juillet 2013. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000415/index.shtml>

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 :

– **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.

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, qui porte sur les masses d'eau, y compris souterraines, en bon état, montre une relative stabilité depuis deux ans puisque le pourcentage obtenu en 2011 (49 %) n'est inférieur que de 2 points à la prévision pour 2014 (51 %). L'évaluation réalisée par l'ONEMA pour mesurer sa progression ayant lieu tous les 3 ans, la prochaine doit avoir lieu d'ici fin 2013. Les prévisions 2014, qui semblent particulièrement optimistes puisqu'elles atteignent 60 % de masses d'eau en bon état, devront sans doute être révisées à la baisse une fois que les résultats de cette évaluation seront connus. 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.

• **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 dans les agglomérations de plus de 2 000 équivalent habitants (EH)**. 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,

– 2000 pour les rejets des stations d'épuration dans les agglomérations de plus de 15 000 EH en zones normales,

– 2005 pour les rejets des stations d'épuration dans les agglomérations de plus de 2 000 EH, la prévision pour 2014 de l'indicateur étant de 97 %.

Compte tenu du fait qu'ils atteignaient leur valeur maximale, les indicateurs correspondant aux première et deuxième échéances ont disparu des documents budgétaires, ce qui paraît tout à fait justifié. **Tout en appréciant le caractère positif de l'évolution du dernier indicateur restant, votre Rapporteur s'interroge sur l'intérêt de le conserver tel quel, car sa valeur est désormais proche de 100 %. Par conséquent seule sa dégradation, qui n'est bien évidemment pas souhaitable, pourrait fournir une indication pertinente.**

Votre Rapporteur 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 encore l'objet de 2 procédures contentieuses avec la Commission européenne au titre de la directive 91/271/CEE dite directive eaux résiduaires urbaines (DERU) pour le non-respect des échéances 2000 (absence de traitement secondaire et de système de collecte pour les agglomérations de plus de 15 000 EH situées en zones normales) et 2005 (absence de traitement secondaire sur les stations appartenant à des agglomérations de plus de 2 000 EH).

**Votre Rapporteur a été heureuse de constater que la procédure la plus ancienne à l'encontre de la France, concernant le non-respect de l'échéance 1998** (absence de traitement plus rigoureux du phosphore et / ou de l'azote sur les stations de traitement des eaux usées <sup>(1)</sup> des agglomérations de plus de 10 000 équivalents habitants (EH), situées en zones sensibles à l'eutrophisation) **a été classée le 23 janvier 2013.**

---

(1) STEU

Les deux procédures contentieuses restant pendantes sont les suivantes :

– **la procédure 2004-2032**, qui concerne le non-respect de l'échéance de 2000. La Commission a saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour manquement, estimant que la France n'assurait pas correctement la collecte et le traitement des eaux urbaines résiduaires (eaux usées) dans 8 agglomérations de plus de 15 000 habitants placées en zones dites « normales », ainsi que l'imposent les articles 3 et 4 de la directive 91/271/CEE ; un mémoire en défense a été adressé par la France à la CJUE le 8 avril 2013, indiquant que ces dispositions étaient dorénavant respectées dans 3 des villes concernées, ce qui a été accepté par la Commission européenne ; un mémoire en duplique a été adressé par la France à la CJUE le 4 juillet 2013, et l'arrêt de la Cour devrait intervenir d'ici la fin de l'année ; la France devra alors apporter la preuve que les stations ou les systèmes de collecte de ces 5 agglomérations fonctionnent correctement, les travaux des 4 villes concernées (Bastia, Ajaccio, Saint Denis de la Réunion, Cayenne) devant se terminer au plus tard à la fin 2013, des difficultés étant cependant à craindre pour Basse Terre en Guadeloupe, concerné par l'article 3 de la DERU (collecte) ;

– **la procédure 2009-2306**, qui concerne le non-respect de l'échéance de 2005). Le stade de la mise en demeure, sur la base de l'article 258, a été franchi depuis novembre 2009 ; 23 stations sur 551 restent non conformes en traitement et les travaux n'ont pas démarré dans 11 stations, 16 stations supplémentaires se trouvant à saturation et devant également être mises à niveau au plus tôt ; l'objectif de terminer tous les travaux à fin décembre 2013 ne sera pas atteint ; le MEDDE suit tout particulièrement 20 projets au regard de cette procédure pour lesquels les travaux n'ont démarré que début 2013 : Aiguille château Villevieille/Arvieux (Hautes-Alpes), Ax-Les-Thermes (Ariège), Bastelica (Corse du Sud), Borgo Nord (Haute-Corse), Braine (Aisne), Diamant (Martinique), Foix (Ariège), Etueffont (Territoire de Belfort), Fonsorbes (Haute-Garonne), Goyave (Guadeloupe), Hunawihhr (Haut-Rhin), Morne à l'Eau (Guadeloupe), Saint-Céré (Lot), Saint-esprit (Martinique), Saint-Laurent du Maroni (Guyane), Saint-Martin Vésubie (Alpes-Maritimes), Saint-Michel (Aisne), Villeneuve et Volx (Alpes de Haute-Provence) et Vincey (Vosges).

Pour 17 d'entre elles (Aiguille/Château Ville Vieille/Arvieux, Ax les Thermes, Bastelica, Braine, Goyave, Diamant, Etueffont, Foix, Hunawihhr, Morne à l'Eau, Saint-Céré, Saint-Laurent du Maroni, Saint-Martin Vésubie, Saint-Michel, Villeneuve, Volx et Vincey), la mise en conformité est annoncée en 2014 soit en décalage de quelques mois par rapport à l'échéance cible de fin 2013. Un avis motivé devrait être transmis aux autorités françaises par la Commission début de l'automne 2013, 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 matière de performances.

Plus globalement à la fin de l'année 2013, 2,5 % du parc de STEU appartenant à des agglomérations de plus de 2 000 EH restera non conforme aux obligations de la DERU, auxquels il faudra ajouter les nouvelles non-conformités

détectées au cours de l'année (entre 1,5 % et 2,5 % du parc). 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.

Même si  **votre Rapporteur** se félicite de ce suivi, elle appelle à la plus grande vigilance quant au suivi en 2014 des deux procédures citées, afin qu'elle puisse aboutir à un classement. Elle **souhaite également que cette vigilance s'exerce à l'endroit des nouveaux contentieux pouvant apparaître dans le domaine des eaux usées, et en particulier ceux liés à la mauvaise prise en compte du temps de pluie par les systèmes d'assainissement (cf. infra)**. La Grande-Bretagne a été condamnée en 2012 par la Cour de Justice de l'Union européenne<sup>(1)</sup> en raison de déversements trop nombreux et excessifs en volume issus de déversoirs d'orage dans les systèmes de collecte du grand Londres, le seuil cible fixé étant d'une vingtaine de déversements par an au maximum. La Cour a notamment relevé, entre autres, en « *se basant sur un rapport (...) du mois de février 2005, (...) qu'il y a eu approximativement 60 rejets par an d'eaux usées provenant des déversoirs d'orage de Londres et cela même lors de périodes de précipitations modérées, un volume de plusieurs millions de tonnes d'eaux non traitées étant ainsi déversées tous les ans dans la Tamise. En ce qui concerne les stations d'épuration du système de collecte de Londres, ce même rapport montre que leur capacité est suffisante par temps sec, mais aucunement en cas de précipitations.* »

**UN NOUVEAU RISQUE DE CONTENTIEUX EUROPÉEN :  
LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES EAUX USÉES PAR TEMPS DE PLUIE**

Les enjeux de la bonne gestion, dans l'organisation des réseaux d'assainissement, du temps de pluie sont importants. En effet, de très nombreux polluants issus de l'atmosphère ou du ruissellement sur les surfaces imperméabilisées (physico-chimiques, bactériologiques, substances chimiques, micro et macro déchets) sont, dans ces circonstances, rejetés sans traitement par les déversoirs d'orage des systèmes de collecte.

Ces polluants peuvent avoir un impact important sur les milieux récepteurs (déclassement physico-chimique ou chimique, perturbation des indices biologiques, atteinte sur des espèces et la santé humaine). Ils s'ajoutent à la pollution due aux déversements d'eaux usées issues des réseaux unitaires lors des pluies.

La bonne prise en compte du temps de pluie sur les systèmes d'assainissement est donc non seulement un enjeu de la directive eaux résiduaires urbaines (DERU), sur la base de laquelle la Grande-Bretagne a été condamnée, mais aussi un des moyens de respecter les objectifs des directives cadre sur l'eau, de directive stratégique pour le milieu marin, de la directive baignade, de la directive zones conchylicoles, et de la directive Natura 2000.

Ses modalités feront l'objet en 2014 d'une révision de l'arrêté ministériel du 22 janvier 2007 sur les systèmes d'assainissement. Votre Rapporteur souhaite que cette révision soit l'occasion de procéder à un état des lieux et surtout de définir un plan d'action permettant d'éviter tout contentieux futur.

(1) Arrêt de la CJUE (première chambre) du 18 octobre 2012, Commission européenne contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Manquement d'État - Pollution et nuisances - Traitement des eaux urbaines résiduaires - Directive 91/271/CEE - Articles 3, 4 et 10 - Annexe I, points A et B ; [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=62010CJ0301](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=62010CJ0301)

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 <sup>(1)</sup> 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 (1.3) 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, en prévision pour 2014, 29,3 M€, contre 30,2 M€ pour 2012 et 34,5 M€ en 2011. Cet indicateur, qui mesure les gains de productivité réalisés par les agences de l'eau, a tendance à décroître, ce qui constitue une évolution favorable, dans un contexte où elles ont fait baisser leurs dépenses de fonctionnement de 14,7 % entre 2009 et 2012. Pour la période 2013-2015. Les agences ont pour objectif de nouvelles baisses de ces mêmes dépenses : 7 % en 2013, 4 % en 2014 et en 2015, période à partir de laquelle elles devraient connaître une stabilisation en volume.

• **Le quatrième indicateur (1.4) 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, 21,15 % en 2011, à 20,96 % en 2012, à et 20 % 2013 ainsi qu'en prévision pour 2014. 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. **Les valeurs obtenues sont conformes aux objectifs fixés par les textes réglementaires en vigueur – circulaires du 12 novembre 2010 et 11 février 2013 en particulier – qui consistaient à maintenir et à stabiliser à 20 % de l'activité des agences toutes les opérations de contrôle.**

---

(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, soit de nouveau utilisé dans les documents budgétaires de la loi de finances pour 2014, comme cela avait été le cas en 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. À 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 90 en prévision pour 2014, la valeur-cible retenue pour 2015 étant de 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 nationaux, sur l'application des directives communautaires « habitats-faune-flore » et « oiseaux », notamment à travers le réseau Natura 2000, et sur la restauration des populations d'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 2014 est de 76 %, la prévision actualisée pour 2013 s'élevant à 76 %, et la réalisation 2011 à 76,35 %, contre 78,2 % en 2009. Votre Rapporteur se félicite de cette orientation, 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 – 66 espèces nichantes étant concernées - en se basant sur leurs chants, l'année 1989 ayant été choisie comme base de référence.

Il est à noter que depuis cette année, l'indicateur retenu a été affiné, puisqu'il a été recentré sur les seuls oiseaux inféodés aux milieux agricoles et forestiers, c'est-à-dire dont l'espèce est attachée de façon permanente et non interchangeable à ces écosystèmes. Ce recentrage s'est accompagné d'un lissage des données sur trois ans, de façon à limiter les variations saisonnières dues notamment aux migrations. La nouvelle version de cet indicateur 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 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 : 21,2 % en prévision actualisée 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 km<sup>2</sup> en 2010, à 16 977 km<sup>2</sup> en prévision actualisée pour 2013. La valeur cible retenue pour 2015 est de 25 000 km<sup>2</sup>.

• **Le troisième et dernier indicateur (2.3), 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 entre 2012 (0), 2013 (3 régions, l'objectif initial ayant été fixé à 7) et 2015 (plus de 20 régions). **Votre Rapporteur se félicite, notamment en tant que présidente du comité national Trame verte et bleue, de l'existence de cet indicateur, mais s'alarme du retard pris en 2013, qui s'illustre par la différence de 4 régions entre la prévision pour 2013 et le résultat qui sera effectivement enregistré.** Les documents budgétaires avancent comme explication à cette révision à la baisse les « *retards pris par les autorités régionales dans la procédure d'élaboration* », mais aussi celui enregistré « *dans la finalisation du socle réglementaire relatif à la Trame verte et bleue* ». Elle souhaite que solutions coopératives puissent être rapidement trouvées afin qu'à la fin de 2015, l'ensemble des régions soit doté d'un tel schéma.

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 Mds€ 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<sup>(1)</sup> au Gouvernement sous la précédente législature - en annonçant, à l'issue de la première Conférence environnementale, la finalisation d'un « plan abeilles ».

Dévoilé le 8 février 2013 par le ministre en charge de l'agriculture Stéphane LE FOLL, ce plan pour le développement durable de l'apiculture pour la période 2013-2015 table sur une mobilisation des moyens nationaux et européens à hauteur de 40 M€. Il a pour ambition de ce plan de faire de la France l'un des grands pays apicoles de l'Union européenne – alors que chaque année notre pays importe 25 500 tonnes de miel sur les 40 000 qu'il consomme – mais également

---

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

de développer le cheptel apicole dans un contexte de fragilité généralisée des colonies d'abeilles.

### **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 sextuple direction :

– **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 six objectifs, en lien avec le plan national d'action en faveur des zones humides (PNZH), 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,

– la finalisation de la création, initiée en 2013, 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.

### LES ZONES HUMIDES

La réalisation des objectifs du programme n° 113 passe notamment 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.

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 a, 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.

Il est à noter que, conformément aux dispositions de la convention de Ramsar, la France d'est dotée d'un Dispositif de communication, éducation, sensibilisation et participation (CESP) sur les zones humides, pour la période 2012 – 2014

Le ministère aura comme priorités de diriger le travail de ses services mais aussi celui des opérateurs de l'État en faveur 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 (cf. supra), qui aboutira lors de l'examen au Parlement du projet de loi-cadre sur la biodiversité, a également été engagée par le MEDDE sur le regroupement des acteurs œuvrant dans le champ de la biodiversité qui sont au nombre de 45.** Cet examen permettra 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* ». Le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a confirmé cette création lors de la clôture de la deuxième édition de cette Conférence le 21 septembre 2013.

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, pour le ministère en charge de l'écologie, 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 départements d'outre-mer 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 2014 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, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, à la surface des cœurs de parcs, mais à cette surface élargie aux aires d'adhésion, au fur et à mesure des décisions positives des communes concernées. Ainsi la conclusion des premières chartes d'adhésion va contribuer à faire baisser mécaniquement la valeur de cet indicateur.

Concernant l'évolution du nouvel indicateur choisi pour 2014, qui porte donc sur l'évolution du coût annuel de l'hectare de parc national (27 €/ha pour 2013, 25 €/ha en prévision pour 2014, et 24,4 €/ha comme cible pour 2015), on ne peut que saluer les efforts de gestion qui ont permis d'arriver à cette évolution à la baisse. Cette orientation 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.

#### **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 (les ZNIEFF) ;
- de favoriser un encadrement des modes de gestion des espaces, notamment au sein 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 2015** 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 2014 porte sur le coût moyen à l'hectare d'élaboration et d'animation des documents d'objectifs (DOCOB)**, coût de 2,71 €/ha en 2012, de 3,22 €/ha en prévision pour 2014 et inférieur à 5 €/ha pour 2015. Là encore, cet indicateur est appelé à évoluer à la hausse – de 2,40 €/ha en 2010 à moins de 5 €/ha 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 *a minima* le coût annuel de gestion à peu près le double de celui constaté dans les aires terrestres, ni la baisse des cofinancements européens. Par ailleurs, une réflexion sera également nécessaire quant à l'organisation future du suivi, au niveau de l'administration centrale, des contrats Natura 2000, leur montée en puissance <sup>(1)</sup> mettant en exergue l'inadéquation des moyens humains et financiers 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 contexte économique, 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.

---

(1) En mai 2012, la dernière version de la base de données Natura 200 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.



## CONCLUSION

Au terme de cette étude détaillée des crédits demandés, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 et de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* », au titre des programmes n° 159 « *Information géographique et cartographique* » et n° 113 « *Paysages, eau et biodiversité* », il apparaît qu'ils 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 et cartographique. Avec une quasi-stabilité à 96,83 M€ en AE et en CP pour le premier, et 279,68 M€ en AE et 278,54 M€ en CP pour le second, ces crédits ont pu bénéficier, et c'est heureux dans un contexte budgétaire tendu, d'une relative sanctuarisation.

S'agissant de la maquette budgétaire, votre Rapporteure regrette que la composante « urbanisme » ait été intégrée au programme n° 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* », au sein de la mission « *Égalité des territoires, logement et ville* ». En effet, **développement durable et urbanisme doivent, sur le terrain, faire l'objet d'un pilotage commun afin de poursuivre un même objectif de préservation et de reconquête de la biodiversité, qui passe entre autres par une réflexion sur les moyens de mettre un coup d'arrêt, ou de freiner efficacement, les progrès de l'artificialisation des sols**, phénomène qui s'accélère depuis 2006 – les espaces artificialisés ont gagné 397 000 hectares entre 2007 et 2011 <sup>(1)</sup> - et qui dépasse le rythme d'augmentation de notre démographie.

Pour en revenir au contenu de ces deux programmes, l'efficacité de l'action publique gagnerait sans doute à développer les synergies entre eux, 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. 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 (IGN). Au moins dans un premier temps, ce mouvement pourrait s'opérer dans un cadre régional, notamment en apportant aide et expertise aux conseils régionaux et aux préfets dans le cadre de la mise au point des Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE).

**Votre 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**

---

(1) Source : INSEE, indicateur du développement durable

**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<sup>e</sup> 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 a eu 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, particulièrement remarquable au sein des *points chauds* (1) 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 2014, 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 large concertation dans le cadre de la préparation de la loi.

Les autres mesures figurant dans la feuille de route <sup>(2)</sup> de la transition écologique de la première édition de la Conférence environnementale compléteront 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

---

(1) *Les points chauds de biodiversité* » ont été définis par Norman Myers (docteur en écologie et spécialiste mondial de la biodiversité) selon des critères principalement basés sur la flore (plantes vasculaires)

(2) [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille\\_de\\_Route\\_pour\\_la\\_Transition\\_Ecologique.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_Route_pour_la_Transition_Ecologique.pdf)

et y apporter sa contribution. Votre Rapporteuse se réjouit par avance d'y participer.

Pour l'ensemble de ces raisons, **votre Rapporteuse émet un avis favorable à l'adoption des 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* ».



## EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition en commission élargie de M. Philippe Martin, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et de M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué, chargé des transports, de la mer et de la pêche (*voir compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 7 novembre 2013, sur le site Internet*<sup>(1)</sup> de l'Assemblée nationale), la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de M. Jacques Krabal, Mme Geneviève Gaillard, MM. Denis Baupin, M. Jean-Marie Sermier, Rémi Pavros, Jacques Alain Bénisti et Jean-Christophe Fromantin, les crédits de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** 6 amendements ont été déposés par notre collègue Bertrand Panher, mais ils ne sont pas défendus.

**M. Denis Baupin.** Monsieur le président, je souhaite formuler une protestation : deux amendements qui avaient été déposés par le groupe Écologiste, placés par leurs auteurs dans les articles non rattachés du projet de loi de finances, ont été déplacés par le service de la Séance et rattachés à la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* », après l'article 63. Or, en raison de leur placement initial, seuls les députés Écologistes membres de la commission des finances avaient le droit de les signer, et je ne peux donc pas les défendre ici aujourd'hui. Bien entendu, nous les re-déposerons en vue de l'examen en séance publique, mais je vois là un vrai problème, qui a d'ailleurs été évoqué en Conférence des Présidents.

Ces deux amendements visent à faire prendre en compte les risques que font peser sur les finances de l'État un certain nombre d'engagements pris en matière de sûreté nucléaire, qu'il s'agisse de démantèlement ou de déchets. Nous demandons la présentation d'un rapport sur ces risques.

**M. Pierre-Alain Muet, vice-président de la commission des finances.** La procédure d'examen des lois de finances est différente de la procédure législative ordinaire, ce qui explique que les amendements déposés en commission des finances ne puissent être signés que par les membres de celle-ci.

**M. Christian Eckert, rapporteur général de la commission des finances.** C'est en effet la procédure propre aux lois de finances, et le point particulier évoqué par M. Denis Baupin n'est ni contraire au règlement, ni inhabituel. La Conférence des Présidents a effectivement évoqué cette question, et le Président Claude Bartolone a indiqué qu'une réflexion sera menée sur ce sujet.

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/)

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous en venons au vote sur les crédits de la mission.

*Suivant l'avis favorable de M. Jacques Krabal, Mme Geneviève Gaillard, MM. Denis Baupin et Rémi Pavros, et contrairement à l'avis défavorable de MM. Jean-Marie Sermier et Jacques Alain Bénisti, M. Jean-Christophe Fromantin s'abstenant, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a donné **un avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Agence des aires marines protégées (AAMP)**

M. Laurent Laroussinie, directeur général.

### **Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)**

M. Pascal Berteaud, directeur général,

M. Jean-Marc Frémont, directeur,

M. François Baudet, Secrétaire général.

### **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.

### **Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)**

Mme Elisabeth Dupont-Kerlan, directrice générale.