



N° 3116

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n° 3096)

TOME IV

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

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

PAR M. MICHEL LESAGE
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PROGRAMME N° 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2016	9
I. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ..	9
A. LE PROGRAMME N° 113 EST LOIN DE REFLÉTER L'INTÉGRALITÉ DES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DES PAYSAGES, DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ	9
B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA PERFORMANCE	10
C. LE PROJET DE BUDGET POUR 2016 : UNE PRÉSERVATION GLOBALE DES CRÉDITS	14
II. LES DIFFÉRENTES ACTIONS DU PROGRAMME : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DES CRÉDITS	15
A. LA PROTECTION ET LA GESTION DES SITES CLASSÉS	15
B. LES DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT ET DE CONTENTIEUX	19
C. LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ	20
1. La protection des milieux et des espaces marins	20
2. La politique de l'eau	22
3. Les espaces naturels protégés	24
4. Le réseau Natura 2000	25
5. Connaissance et préservation de la biodiversité	26
D. SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS	26
III. LE PROGRAMME 113 S'INSCRIT DANS UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF EN PLEINE ÉVOLUTION	27
A. LA RÉORGANISATION DE LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ	27
1. Les lois relatives à la nouvelle organisation territoriale de la République	27

2. Le projet de loi relatif à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	29
B. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ : LA PRÉFIGURATION AVANCE MAIS DE NOMBREUX POINTS RESTENT EN DÉBAT	30
1. La création de l'Agence Française pour la biodiversité : une mesure phare du projet de loi sur la biodiversité.....	30
2. Le travail de préfiguration : où en est-on ?.....	31
C. LES AGENCES DE L'EAU : VERS UNE EFFICACITÉ ACCRUE DE LEUR ACTION.....	33
1. La participation à l'effort de redressement des finances publiques.....	34
2. Les redevances et la distribution des aides : un recentrage sur les domaines d'action prioritaires	36
PROGRAMME N° 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE » : EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2016.....	39
I. LE POINT GÉOGRAPHIQUE, RÉFÉRENCE STRUCTURANTE DE NOMBREUSES POLITIQUES PUBLIQUES.....	39
A. LE PROGRAMME N° 159 EST EN CHARGE DE LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE NATIONALE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE.....	39
B. LE PROGRAMME N° 159 : DES OBJECTIFS INCHANGÉS.....	41
II. DES MOYENS STABILISÉS DANS UN CONTEXTE LÉGISLATIF ET BUDGÉTAIRE INCERTAIN.....	42
A. DES RECETTES EN PERTE DE VITESSE	42
1. Le recul des recettes commerciales.....	42
2. Une source d'inquiétude : le mouvement en faveur de la gratuité des données.....	43
B. DANS UN CONTEXTE TENDU, DES MOYENS GLOBALEMENT STABILISÉS.....	44
C. LA BAISSSE DU PLAFOND D'EMPLOIS SE POURSUIT	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	51

INTRODUCTION

Au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, votre rapporteur pour avis a examiné une partie des crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, à savoir ceux attribués au programme n° 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » et au programme n° 159 « *Information géographique et cartographique* » de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que, dans le cadre contraint des finances publiques, leurs montants sont stabilisés pour 2016.

Ces deux programmes sont particulièrement importants dans le cadre de l'action publique menée dans le domaine environnemental pour plusieurs raisons.

1. Ils s'inscrivent tout d'abord dans le cadre des réflexions, orientations et stratégies pluriannuelles fixées ces dernières années au plan national et européen : Grenelle de l'environnement en 2009 et 2010, stratégie nationale pour la biodiversité en 2011, conférences environnementales en 2012, 2013 et 2014, directives européennes sur les eaux résiduaires urbaines (1991), sur les habitats naturels, la faune et la flore (1992) et sur les oiseaux (2009), directives-cadres sur l'eau (2000) et les milieux marins (2008) notamment.

De plus, depuis 2012, plusieurs lois et plans d'action doivent permettre d'engager une nouvelle dynamique en faveur du développement durable : la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ; la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ; les lois de décentralisation et de clarification des compétences⁽¹⁾ ; le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité en cours d'examen par le Parlement ou encore le plan d'action pour la reconquête des paysages et la place de la nature en ville (septembre 2014) sont la preuve que cette évolution est en marche.

2. Au-delà des textes et des budgets, c'est une nouvelle étape qui s'engage, avec des outils et une gouvernance renouvelés.

En effet, protéger et valoriser la biodiversité est un enjeu fondamental. Elle est notre bien commun. Elle est partout, indispensable à notre vie quotidienne : elle nous soigne, nous nourrit, nous habille etc.

(1) *Réforme des territoires : loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.*

Mais la biodiversité est aujourd'hui confrontée à de multiples enjeux, elle est menacée par les pressions qui s'exercent sur elle : pollution, réchauffement climatique, artificialisation des sols,...

La gouvernance et les outils nouveaux seront déterminants pour répondre à ces défis grâce à la simplification, à l'optimisation et à la mutualisation des moyens. **Dans ce cadre notamment il est indispensable que l'Agence française pour la biodiversité (AFB) soit opérationnelle en 2017.**

3. Le programme n° 113 de la loi de finances s'avère aussi important car il mobilise de nombreux acteurs sur l'ensemble du territoire national. Ils sont de nature et de taille différentes tant au niveau de l'État (central et déconcentré) qu'au niveau régional, départemental et local.

Il implique aussi de multiples opérateurs et établissements publics, comme l'ONEMA, les Agences de l'eau, l'Agence des aires marines protégées ou encore le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, et s'appuie sur des partenariats avec les collectivités, les entreprises, les associations ou encore les centres de recherche pour développer des programmes d'équipements publics, de gestion des milieux naturels, d'innovation, de développement de la connaissance, de la recherche, etc.

Au total, le programme n° 113 concerne environ 3 000 emplois au sein des services de l'État, 5 300 au sein d'une vingtaine d'opérateurs et des milliers d'emplois directs et indirects, publics, privés, associatifs, en grande partie en milieu rural et non délocalisables.

Votre rapporteur pour avis tient également à souligner l'importance des politiques eau-biodiversité pour le **respect de nos engagements européens**. En cas manquement, un risque financier élevé pèserait sur l'État et les condamnations financières éventuelles dépasseraient largement les capacités du programme n° 113.

4. Les programmes n° 113 et 159 s'inscrivent donc dans un contexte en pleine évolution.

Président du groupe d'études « Politiques de l'eau » de l'Assemblée nationale depuis juin 2012 et auteur d'un rapport d'évaluation et de préconisations de la politique de l'eau réalisé en 2013 à la demande du Premier ministre, il a paru nécessaire à votre rapporteur pour avis d'analyser un certain nombre d'avancées réalisées depuis deux ans. Aussi, ce rapport examine les conséquences des récentes lois de décentralisation en matière de répartition des compétences dans les domaines de l'eau et de la biodiversité ainsi que les changements opérés dans les politiques des Agences de l'eau. Il fait enfin le point sur l'avancée la création de l'AFB, en s'intéressant particulièrement au travail de préfiguration.

Ces évolutions en matière de gouvernance et d'organisation étaient souhaitables. Il est désormais nécessaire qu'elles se déclinent concrètement et territorialement.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

1. Au titre du programme n° 113 « Paysages, eau et biodiversité », 276 388 176 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont demandés en 2016.

Au titre du **programme n° 159 « Information géographique et cartographique »**, qui porte essentiellement la subvention de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), **95 832 901 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont demandés.**

Il est proposé, pour le PLF 2016, une augmentation de 1,05 % en autorisations d'engagements et de 1,5 % en crédits de paiements des moyens budgétaires pour le programme 113 par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2015 mais une baisse de 0,3 % des autorisations d'engagement et une hausse de 0,3 % des crédits de paiement par rapport au projet de loi de finances (PLF) pour 2015.

Pour le programme n° 159, les moyens budgétaires demandés dans le PLF 2016 sont **en baisse de 0,25 %** par rapport aux crédits ouverts en LFI 2015.

2. Le programme n° 113 permet d'appréhender de façon transversale l'ensemble des actions liées à la biodiversité. Il intervient dans les secteurs environnementaux pour lesquels **la France a pris de multiples engagements aussi bien au niveau international** (convention sur la diversité biologique, CITES) **qu'au niveau européen** (directive « Oiseaux » en 2009, directive « Habitats » en 1992, directive « eaux résiduelles urbaines » en 1991, directive-cadre sur l'eau en 2000, directive pour le milieu marin en 2008) **que national** (lois Grenelle 1 et 2, code minier, conférences environnementales de septembre 2012 et 2013, loi biodiversité, plan paysages, etc.).

Le programme 113 est au cœur de toutes les autres politiques publiques menées par les collectivités sur les territoires touchant la biodiversité, l'eau et les paysages, que ce soit dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie, des transports, de l'urbanisme ou de l'aménagement du territoire.

3. Le montant du programme n° 113 inscrit dans le PLF 2016, 276 millions d'euros (soit 3,8 % de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » et moins de 0,1 % du budget de l'État), **est loin de refléter le niveau de l'action que l'État mène en matière de paysages, eau et biodiversité.**

4. Le maintien des ressources budgétaires du programme 113 proposé dans le projet de loi de finances pour 2016 est nécessaire pour plusieurs raisons :

– la poursuite et le renforcement des actions dans les domaines essentiels de la biodiversité, de l'eau et des paysages et le respect des engagements récents (création de l'AFB, reconquête de la qualité de l'eau, relance de la sauvegarde des paysages). Cette année, les actions dans le domaine de la mer et des milieux marins sont amenées à prendre de l'importance en raison de l'application de la directive cadre stratégique pour le milieu marin (DCSMM) ;

– la poursuite des partenariats sur les territoires et l'engagement des autres cofinanceurs dans un contexte de transition en matière de programmation des crédits européens et des contrats de projet État-région et de tensions sur les budgets des collectivités ;

– la capacité à respecter nos engagements communautaires sachant qu'en cas de manquement, les risques financiers sont importants pour l'État.

5. Le maintien des ressources budgétaires du programme n° 113, proposé dans le projet de loi de finances pour 2016, ne doit pas faire oublier que :

– lors des débats relatifs à la loi de finances pour 2015, le programme n° 113 a « *perdu* » 4 millions d'euros au profit d'autres programmes de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » ;

– le programme n° 113 perd des crédits en « exécution » puisqu’il fait l’objet d’annulations de crédits récurrentes et importantes depuis plusieurs années.

6. Le maintien global des crédits s’accompagne d’efforts notables des opérateurs en matière de hiérarchisation des missions, de mutualisations entre les différentes structures et de réduction des dépenses publiques : diminution des plafonds des taxes affectées aux opérateurs (– 2 % par an pour le CERLR et l’ONCSF), prélèvement de 175 millions euros par an sur le fonds de roulement des Agences de l’eau, poursuite de la diminution de certains effectifs – même si certains d’entre eux sont préservés pour la poursuite du développement de leur activité (AAMP, GIP ATEN et parcs nationaux).

7. Les opérateurs des programmes n° 113 et 159 sont, sous des formes diverses, à la croisée des chemins. En matière de biodiversité, la nouvelle loi créera l’Agence française de la biodiversité (AFB), qui sera l’interlocuteur unique de tous les acteurs de la biodiversité. Elle regroupera des structures existantes, acteurs fondamentaux de l’action publique actuelle dans ce domaine : Office national de l’eau et des milieux aquatiques, Agence des aires marines protégées, établissement Parcs nationaux de France, Atelier technique des espaces naturels. Nouvelle vision, nouvelle méthode, nouveaux outils, qui devront permettre de mieux protéger et valoriser la biodiversité.

Dans le domaine de l’information géographique, les usages se développent de façon conséquente et rapide du fait de l’essor des technologies mobiles de communication. On assiste à une multiplication des producteurs et des diffuseurs d’informations géographiques. Ceux-ci concentrent surtout leurs efforts sur des usages de base de l’information. Au vu des évolutions rapides et importantes, une mutation de l’IGN est indispensable afin de se recentrer sur ses missions de service public, de développer des ressources propres et de renforcer ses relations avec l’ensemble des autorités publiques.

8. L’année 2016 sera cruciale pour la création de la future AFB. L’objectif reste de mettre en place la nouvelle Agence le 1^{er} janvier 2017 mais les incertitudes restent nombreuses. Afin de faciliter le travail des préfigureurs, des engagements fermes doivent être pris tant sur le calendrier et que sur les moyens dont bénéficiera l’Agence pour effectuer les missions que la loi lui confie.

PROGRAMME N° 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2016

Le programme n° 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » vise à appréhender, de façon transversale, l'ensemble des actions liées à la biodiversité, en abordant aussi bien la préservation des ressources et des milieux naturels que l'aménagement concerté et la protection des espaces, des sites et des paysages, dans le cadre d'un développement équilibré et durable des territoires.

I. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

Le programme n° 113, qui est loin de refléter l'intégralité des actions menées en faveur des paysages, de l'eau et de la biodiversité, vise trois objectifs principaux : assurer une gestion intégrée de la ressource en eau, en premier lieu ; préserver et restaurer la biodiversité, en deuxième lieu ; protéger les espaces naturels terrestres et maritimes, en troisième lieu.

A. LE PROGRAMME N° 113 EST LOIN DE REFLÉTER L'INTÉGRALITÉ DES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DES PAYSAGES, DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ

Les moyens attribués au programme n° 113 pour 2016 s'élèvent à 276 millions d'euros, soit 3,8 % des moyens de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* » (7,1 milliards d'euros) et moins de 0,1 % du budget de l'État.

Mais ce montant ne reflète pas la totalité de l'action de l'État en matière de paysages, eau et biodiversité. Les acteurs impliqués et les politiques menées sur ces questions sont si nombreux et si éclatés qu'il s'avère difficile, voire impossible, de disposer d'une approximation fiable au plan national des flux financiers réellement engagés.

ESTIMATION DES DÉPENSES DANS LE DOMAINE DE L'EAU, DES PAYSAGES ET DE LA BIODIVERSITÉ

(en millions d'euros courants)

	2000	2005	2008	2010	2011	2012
Eaux usées	9 643	11 596	12 875	12 721	12 764	12 792
Sol, eaux, souterraines et de surface	714	1 191	1 780	1 634	1 557	1 685
Biodiversité et paysages	1 162	1 422	1 679	1 915	2 107	2 207
Adduction en eaux potables	9 790	11 874	12 473	13 082	12 943	13 021
TOTAL	21 309	26 083	28 807	29 352	29 371	29 705

Source : L'économie de l'environnement en 2012, Édition 2014, Service de l'observation et des statistiques.

En 2012, les actions menées en faveur des paysages, de l'eau et de la biodiversité ont eu un coût total de près de 30 milliards d'euros. Cette estimation repose sur une acception large des politiques de l'eau, qui comprend non seulement le traitement des eaux usées mais l'adduction en eau potable. Si l'on s'en tient à la seule amélioration de l'état écologique des eaux et aux actions menées en faveur de la biodiversité et des paysages, les sommes engagées s'élèvent à près de 4 milliards d'euros. Un montant qui reste bien éloigné des 276 millions d'euros attribués au programme n° 113, même si on lui adjoint le volet fiscal de 2,3 milliards d'euros en recettes au profit d'opérateurs tels que les Agences de l'eau (2,2 milliards d'euros), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (68 millions d'euros) et le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (36 millions d'euros).

Votre rapporteur pour avis regrette l'éparpillement des crédits destinés à financer les actions dans le domaine des paysages, de l'eau et de la biodiversité. Les regrouper permettrait non seulement de mieux identifier les acteurs compétents mais de rationaliser l'effort produit par les pouvoirs publics dans ces domaines prioritaires. L'organisation actuelle, complexe, n'est pas optimale. La multiplicité des acteurs fait craindre l'existence de redondances et ne permet pas d'évaluer avec précision l'efficacité de la dépense publique.

Votre rapporteur pour avis se félicite du lancement prochain d'une mission ayant pour objet de faire le point sur les acteurs engagés en faveur de la protection des paysages, de l'eau et de la biodiversité, leurs missions respectives et les flux financiers engagés.

B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA PERFORMANCE

Par rapport à 2015, le volet « *Performance* » du programme n° 113 est resté stable. Il s'articule :

– d'une part, autour d'un objectif « eau », pour lequel les indicateurs ont été revus afin de souligner les progrès accomplis mais aussi les efforts restant à faire, en particulier sur la caractérisation de l'état des masses d'eau ;

– d'autre part, autour d'un objectif « biodiversité », pour lequel les indicateurs retenus concernent à la fois les espèces et leurs milieux.

Objectif n° 1 : assurer la gestion intégrée de la ressource en eau. L'eau est une ressource rare et les pressions qui s'exercent sont intenses. 19 900 stations de traitement des eaux usées traitent annuellement une charge de pollution représentant 79 millions « *d'équivalents-habitants* » ; soixante mille ouvrages sont recensés sur les cours d'eau en France et ont potentiellement un impact sur la continuité écologique des milieux ; plusieurs dizaines de millions d'hectares sont identifiées comme étant en déficit quantitatif en eau.

Pour protéger la ressource, la directive-cadre sur l'eau (DCE) fixe un objectif de résultat pour recouvrer le bon état des eaux d'ici 2015, tout en maintenant les usages, et sous réserve de dérogations motivées d'échéances et d'objectifs. Sa mise en œuvre repose sur les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Ceux couvrant la période 2016-2021 ont déjà été adoptés ou le seront avant la fin de l'année 2015.

La gestion intégrée de la ressource en eau est organisée en premier lieu par l'intervention des opérateurs du programme (Agences de l'eau, Office national de l'eau et des milieux aquatiques). L'atteinte des objectifs est mesurée au moyen de deux indicateurs.

INDICATEUR 1.1 : MASSES D'EAU EN BON ÉTAT

	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP	2015 Prévision Actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
Masses d'eau en bon état écologique (%)	43,5	43,5	43,5	43,5	43,5	43,5
Bon état sur le paramètre biologique invertébré	77	79	79	79	80	81
Bon état sur le paramètre ammonium	93	93	94	94	94	95
Nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) mis en œuvre	77	90	105	105	115	125

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), adoptés par les comités de bassin fin 2009, fixaient comme objectif d'atteindre le bon état écologique pour 66 % des eaux de surface d'ici 2015. Les bilans de la mise en œuvre des programmes de mesures réalisés en 2012 ont mis en évidence l'existence de freins au déploiement des mesures de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole ainsi que des mesures de restauration écologique des cours d'eau limitant la capacité à atteindre cet objectif.

INDICATEUR 1.2 : PRÉSERVATION DE LA RESSOURCE EN EAU

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision Actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
Pourcentage de l'activité consacrée aux contrôles ramenée à l'activité totale des ETP des services de police de l'eau (%)	20,96	19,52	20	20	19,3	20	20

Il convient en premier lieu de rappeler que les missions de la police de l'eau consistent à :

- lutter contre la pollution des cours d'eau, des lacs, des plans d'eau, des eaux littorales et marines, ainsi que des eaux souterraines, en particulier celles destinées à l'alimentation humaine ;
- contrôler la construction d'ouvrages faisant obstacle à l'écoulement des eaux et à prévenir les inondations ;
- protéger les milieux aquatiques et les zones humides ;
- concilier les différents usages économiques, récréatifs et écologiques de l'eau.

Pour mesurer la progression et améliorer les performances en matière de préservation de la ressource en eau, il est proposé de stabiliser à 20 % la part de l'activité des services de la police de l'eau consacrée aux opérations de contrôle. Pour rappel, outre cette mission de contrôle, les services de la police de l'eau procèdent à l'instruction des autorisations et déclarations au titre de la loi sur l'eau, à la mise en œuvre des politiques territoriales ainsi qu'à l'élaboration de documents de planification (appui à la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux et participation à la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux).

Objectif n° 2 : préserver et restaurer la biodiversité. – La conférence environnementale de septembre 2012 a mis la biodiversité au cœur de la feuille de route pour la transition écologique. La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) détermine, sur la période 2011-2020, des orientations prioritaires en ce domaine : préserver, restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, en premier lieu ; en assurer l'usage durable et équitable, en deuxième lieu ; réussir l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité, en dernier lieu.

Deux indicateurs de performances ont été définis pour mesurer l'atteinte des objectifs en matière de préservation et de protection de la biodiversité.

INDICATEUR 2.1 : PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ORDINAIRE

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision Actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
Évolution de l'abondance des oiseaux communs, catégorie des oiseaux inféodés à certains milieux (%)	75,3	74,5	76	77	72,8	77	77
Nombre de sites Natura 2000 en phase d'animation	1 192	1 256	1 323	1 500	1 400	1 450	1 600

L'indicateur d'évolution des oiseaux communs est un indice agrégé qui reflète les variations d'abondance d'un ensemble d'espèces d'oiseaux présents de façon courante sur le territoire. L'indicateur réagit ainsi à l'ensemble des pressions qui s'exercent sur la biodiversité : intensification agricole, consommation d'espaces par artificialisation et urbanisation.

Le nombre de sites Natura 2000 en phase d'animation augmente progressivement d'année en année. Quatre-vingt pour cent des sites Natura 2000 étaient dotés d'un document d'objectifs en 2014 et 84,5 % en 2015. On peut ainsi estimer que le nombre de sites en animation va augmenter d'au moins 5 % chaque année, soit un objectif cible d'environ 1 600 sites Natura en animation en 2017.

INDICATEUR 2.2 : EFFORT DE PROTECTION DES ESPACES NATURELS TERRESTRES ET MARITIMES

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée	2016 Prévision	2017 Cible
Pourcentage du territoire métropolitain sous protection forte (%)	1,17	1,32	1,34	1,35	1,35	1,37	1,4
Pourcentage des eaux françaises sous Protection (%)	n.d	3,81	16,52	18	17,10	17,12	24

Concernant le pourcentage du territoire métropolitain sous protection forte, la prévision 2016 est basée sur la création de réserves naturelles nationales, la parution d'arrêtés de protection de biotopes et la mise en place de réserves biologiques sur des écosystèmes terrestres. La prévision 2017 inclut la création d'un onzième parc national, dans un écosystème forestier en plaine, conformément aux dispositions du Grenelle de 2009.

Concernant le pourcentage des eaux françaises sous protection, l'augmentation du réalisé en 2014 est due à la création du parc naturel de la mer de corail (Nouvelle-Calédonie).

La prévision 2015 a été ajustée en tenant compte de la création du parc naturel marin de l'Estuaire de Gironde et de la mer des Pertuis mais également du report dans le temps de la création des parcs du Golfe Normand-Breton et de Martinique.

Cette valeur est légèrement augmentée en 2016, compte tenu des parcs naturels marins mis à l'étude sous la responsabilité du Gouvernement (Corse, Golfe Normand Breton et Martinique).

Pour 2017, la cible proposée tient compte, d'une part, de l'augmentation des surfaces au titre de Natura 2000 en mer et, d'autre part, de l'hypothèse de création d'une grande aire marine protégée autour de l'archipel des Marquises (Polynésie française).

La France possède le deuxième espace maritime au monde, l'essentiel de cet espace se trouvant en outre-mer et particulièrement dans le Pacifique. Les collectivités du Pacifique (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna) ont la compétence environnementale, donc la possibilité de créer des aires marines protégées

C. LE PROJET DE BUDGET POUR 2016 : UNE PRÉSERVATION GLOBALE DES CRÉDITS

Les moyens demandés au titre du programme n° 113 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 s'établissent à 276,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 1 %) et en crédits de paiement (+ 1,5 %), contre 273,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 272,4 millions d'euros en crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2015.

Cette apparente hausse des crédits demandés dans le PLF 2016 s'explique par les mouvements intervenus au sein de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* », par voie d'amendements, lors des débats parlementaires relatifs projet de loi de finances pour 2015. La discussion budgétaire a amputé le programme n° 113 de 3,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Si l'on compare les crédits demandés dans le PLF 2016 à ceux demandés dans le PLF 2015, on constate une relative stabilité du programme n° 113 avec une baisse de 0,3 % des autorisations d'engagement et une hausse de 0,1 % des crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES MOYENS DU PROGRAMME N° 113 (2015-2016)

Comparaison des crédits ouverts en LFI 2015 et des crédits demandés dans le PLF 2016

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2015	2016	n/n-1	2015	2016	n/n-1
01	Sites, paysages, publicité	6 112 190	6 767 225	+ 10,7 %	6 112 190	6 767 225	+ 10,7 %
02	Logistique, formation et contentieux	5 948 672	5 541 568	- 6,8 %	5 948 672	5 541 568	- 6,8 %
07	Gestion des milieux et biodiversité	261 462 547	264 079 383	+ 1 %	260 362 547	264 079 383	+ 1,4 %
Total		273 523 409	276 388 176	+1 %	272 423 409	276 388 176	+ 1,5 %

Source : Projet de loi de finances pour 2016.

ÉVOLUTION DES MOYENS DU PROGRAMME N° 113 (2015-2016)

Comparaison des crédits demandés dans le PLF 2015 et dans le PLF 2016

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2015	2016	n/n-1	2015	2016	n/n-1
01	Sites, paysages, publicité	6 000 000	6 767 225	+ 12,8 %	6 000 000	6 767 225	+ 12,8 %
02	Logistique, formation et contentieux	5 933 672	5 541 568	- 6,6 %	5 933 672	5 541 568	- 6,6 %
07	Gestion des milieux et biodiversité	265 093 735	264 079 383	- 0,4 %	263 993 735	264 079 383	+0,03 %
Total		277 027 407	276 388 176	- 0,2 %	275 927 407	276 388 176	+ 0,2 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2016.*

Si les crédits demandés dans le PLF pour 2016 au titre du programme 113 sont votés par les parlementaires, les moyens progresseront en 2016 par rapport à leur niveau de 2015. Dans le contexte budgétaire particulièrement tendu auquel le Gouvernement est aujourd'hui confronté, cette évolution constitue à elle seule une source de satisfaction pour votre rapporteur pour avis.

II. LES DIFFÉRENTES ACTIONS DU PROGRAMME : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DES CRÉDITS

Le programme n° 113 se déploie selon trois axes principaux, à savoir la protection et la gestion des sites classés (action n° 1), le fonctionnement (action n° 2) et la gestion des milieux et de la biodiversité (action n° 7).

A. LA PROTECTION ET LA GESTION DES SITES CLASSÉS

L'action n° 1 « *Sites, paysages et publicité* » recouvre les activités de protection et de gestion des sites classés, qui visent à inciter les acteurs concernés par la conservation des sites et paysages remarquables, ainsi que par la gestion des paysages du quotidien, à adopter les mesures de protection ou de gestion pertinentes. Il s'agit donc, en complément des instruments réglementaires (classement de site, opérations « *Grand site* »), de mettre en œuvre des outils partagés ayant pour finalité de contribuer à la valorisation des paysages exceptionnels et à la prise en compte du paysage quotidien dans les politiques sectorielles.

Les moyens affectés à cette action en 2016, qui représente 2,4 % du total des crédits affectés au programme n° 113, sont de 6,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement – contre 6,1 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale pour 2015 – et se répartissent entre trois dispositifs.

• **La politique du paysage (3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement)** répond à deux objectifs majeurs : garantir la qualité et la diversité des paysages à l'échelle nationale et faire du paysage un outil privilégié en matière d'aménagement de l'espace.

Le 25 septembre 2014, un plan national d'actions pour reconquérir la diversité et la qualité des paysages a été présenté. Il propose de mettre en place une politique nationale cohérente avec les objectifs du volet « Paysage » du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Le plan national d'actions pour reconquérir la diversité et la qualité des paysages

Le plan d'actions pour la reconquête des paysages et la place de la nature en ville doit permettre de valoriser et de diffuser les initiatives des territoires ayant engagé des démarches paysagères innovantes. Les actions menées en faveur des paysages permettent d'améliorer le cadre de vie, de conforter la biodiversité, de créer du lien social, de faire émerger une culture ainsi que de créer de l'emploi. Le plan d'actions a également pour objectif de soutenir la prise en compte du paysage comme composante opérationnelle des démarches d'aménagement du territoire et de garantir la diffusion des bonnes pratiques.

Plusieurs actions phares ont déjà été lancées.

– **La plateforme « 1 000 paysages en actions »** : l'ouverture fin avril 2015 d'une plateforme internet « 1 000 paysages en actions » a permis de lancer un recensement au niveau national des actions en faveur des paysages. À terme, il doit permettre la **création d'un centre de ressources sur le paysage** faisant référence en matière d'archivage et de mise à disposition d'études, de projets et de publications.

– **Le soutien à 10 chantiers-laboratoires de restauration paysagère et de requalification de territoires péri-urbains dégradés** : un appel à candidature a été lancé sur le thème : « Les paysages pour requalifier des territoires à vivre ». Les projets retenus doivent s'inscrire dans une logique de gestion, de restructuration ou d'aménagement de paysages périurbains déqualifiés et permettre aux acteurs des territoires réunis autour d'équipes-projet d'envisager une stratégie pour coordonner des actions publiques et privées permettant de réparer, de requalifier ou encore de révéler les paysages dégradés. Cinq territoires ont ainsi été retenus et les appels d'offres pour sélectionner les équipes projets vont avoir lieu d'ici fin 2015.

– **L'intégration du rôle des paysages et de son évaluation au 3^e Plan national Santé-Environnement** : l'objectif de réaliser un inventaire raisonné des jardins thérapeutiques implantés dans les établissements de soins afin d'évaluer leurs impacts sur la santé des patients.

– **La généralisation des Plans de Paysage** : un appel à projets visant à promouvoir la réalisation de projets de territoires partagés autour d'objectifs locaux de qualité paysagère a été diffusé fin 2014. Les 25 lauréats recevront un soutien financier de l'État sur deux ans, à hauteur de 30 000 euros ainsi qu'un soutien méthodologique du Club « Plans de paysage ».

– **La pérennisation de l'inscription du patrimoine naturel dans les journées annuelles du patrimoine** en incitant les gestionnaires d'espaces naturels à participer à ces journées.

– **L'appui à la reconnaissance pleine et entière du métier de paysagiste et à la valorisation de ses compétences** en impliquant le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) à la préparation du décret de création du diplôme d'État de Paysagiste, en affinant la connaissance des professionnels dédiés au paysage évoluant dans les sphères publique et parapublique et en confiant à un parlementaire la mission d'analyser

l'état actuel de la profession de paysagiste en termes de type de commande, de structuration professionnelle et de positionnement au sein des démarches d'aménagement du territoire.

– *Le parrainage de la création d'une chaire d'entreprise « Paysage et Énergie » au sein de l'École nationale supérieure du paysage de Versailles.*

– *La constitution d'un réseau de territoires d'exception* a été engagée en renforçant les partenariats engagés avec les acteurs œuvrant pour la mise en œuvre, la gestion et le suivi des grands sites de France ou des biens inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco. Des séminaires techniques et des groupes de travail ciblés ont également été institués pour les potentiels candidats.

La politique du paysage, directement inspirée de la Convention européenne du paysage, s'appuie également sur plusieurs dispositifs structurants, dont notamment :

– le plan d'action paysage, qui a pour objectifs, d'une part, de soutenir et développer des outils méthodologiques permettant la prise en compte du paysage dans les politiques sectorielles d'aménagement et, d'autre part, de mettre en œuvre des actions de sensibilisation au niveau national. Un budget de 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est alloué à ce dispositif ;

– la politique intégrée du paysage. Portée par les services déconcentrés de l'État, elle vise à mettre en œuvre les atlas de paysages, à développer les observatoires photographiques et à soutenir les démarches exemplaires. Elle contribue également à sensibiliser les acteurs locaux et le grand public, à travers l'organisation des journées annuelles. La dotation destinée à cette politique est de 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Outre ces dispositifs majeurs, la mise en œuvre de la politique des paysages passe par un soutien actif aux associations structurantes du secteur telles que la Ligue urbaine et rurale (LUR), l'association nationale des villes et pays d'art et d'histoire (ANVPAH) ou encore l'association des architectes et des paysagistes conseils de l'État (APCE). Les dotations consacrées à l'ensemble de ces partenaires associatifs s'élèveront, pour 2016, à 140 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Enfin, la politique des paysages accompagne également le développement des compétences au niveau national par le biais d'un soutien aux écoles de paysages. Sur le plan international, une contribution est versée à la Convention européenne du paysage qui s'élève à 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Au total, les crédits mis en œuvre dans la conduite de la politique du paysage représenteront en 2016 un montant total de 3,3 millions d'euros.

• **La politique des sites (3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement)** est dédiée à la protection des paysages les plus remarquables du territoire français. Elle vise à préserver des lieux dont le caractère exceptionnel justifie une protection de niveau national et dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général du point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Résultant d'une législation mise en place par la loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique et confortée par la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites, la politique des sites comporte deux grandes phases.

La phase de préservation correspond aux procédures nécessaires pour aboutir soit à l'inscription, soit au classement d'un site. Le classement a vocation à assurer une protection pérenne des parties naturelles d'un site. L'inscription correspond au niveau de protection inférieur et permet de surveiller l'évolution des ensembles bâtis inclus dans les limites du site de façon plus souple, en sollicitant l'avis de l'architecte des bâtiments de France sur les travaux qui y sont entrepris.

Après la phase de préservation s'ouvre celle de valorisation et de gestion du site, qui se déroule tant au niveau national – Opérations Grands Sites (OGS) – qu'international – liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Plus de cent ans de politique des sites ont permis à la France de disposer d'un ensemble de près de 2 700 sites classés et de 4 500 sites inscrits, couvrant respectivement une superficie d'environ 1 et 1,7 million d'hectares. Cette politique se poursuit puisqu'en 2014, deux nouveaux sites ont été classés : l'ensemble formé par le champ de bataille de Bouvines pour son caractère historique d'une part, et le site de la Conca d'Oro comprenant le vignoble de *Patrimonio* pour son caractère pittoresque, d'autre part.

La réforme des procédures de protection et de gestion des sites

Afin de clarifier et de consolider les fondamentaux de la politique des sites, un important chantier de modernisation de la législation a été engagé. Ce chantier est constitué de deux sous-ensembles : une **réforme législative** prenant la forme d'un volet spécifique dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages en cours d'examen par le Parlement, et, en complément, une **réforme réglementaire** visant à encadrer et à réduire les délais d'instruction des autorisations ministérielles de travaux en site classé.

Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages comprend, dans son titre VI consacré aux paysages, un chapitre I^{er} relatif aux sites inscrits et classés relevant de la loi du 2 mai 1930, qui introduit des mesures visant à moderniser cette loi, à simplifier son application afin de renforcer la lisibilité de la politique des sites, d'en assurer la crédibilité et d'améliorer l'efficacité des services de l'État. La mesure la plus importante concerne la réforme des sites inscrits.

Les autres dispositions introduites du projet de loi visent à réaffirmer le caractère exceptionnel des sites classés. Elles simplifient les procédures de classement et de délivrance des autorisations de travaux, y compris dans le cas particulier des superpositions de protection.

• **Le classement au Patrimoine mondial (161 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement)** constitue le troisième et dernier volet de la politique de protection et de gestion des sites classés menée dans le cadre du programme n° 113. Les crédits engagés permettent au ministère de l'écologie d'entretenir des partenariats avec des acteurs reconnus comme l'Association des Biens Français du Patrimoine Mondial (ABFPM) ou l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) qui accompagnent, forts d'une longue expérience, les porteurs de projets. Des subventions sont également accordées au Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et à la Convention France-Unesco afin de développer des actions de coopération multilatérale en matière de gestion du patrimoine culturel et naturel.

B. LES DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT ET DE CONTENTIEUX

L'action n°2 du programme (5,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement contre 5,9 millions d'euros dans le PLF pour 2015) porte les dépenses de fonctionnement courant et les dépenses de contentieux y afférentes.

– Le fonctionnement courant (0,4 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) se rapporte à trois postes de dépenses qui recouvrent des activités transverses de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. Il s'agit de la formation des agents, des frais de représentation, de communication et de missions de la direction générale ainsi que de la maintenance des systèmes d'information métiers.

– Les crédits au titre du contentieux de l'ingénierie, de l'eau et de la biodiversité (5,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) regroupent les dotations nécessaires au règlement des litiges relevant de divers contentieux du programme (ingénierie publique concurrentielle, sites, publicité, eau et biodiversité), provisionnés dès lors que la probabilité de condamnation de l'État est estimée supérieure à 50 %.

En revanche, 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.

C. LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ

L'action n°7 « *Gestion des milieux et de la biodiversité* » a pour finalités principales d'appliquer les directives communautaires dans les domaines de l'eau et de la nature, de mettre en œuvre la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 et les décisions prises lors des conférences environnementales assorties d'une feuille de route, et de contribuer aux actions internationales dans les domaines de l'eau et de la biodiversité. Elle représente, à elle seule, la presque totalité des moyens affectés au programme n° 113, soit 264,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

1. La protection des milieux et des espaces marins

Les moyens engagés au titre de la protection des milieux et des espaces marins totalisent, hors subventions pour charges de service public aux opérateurs, 14 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2016, contre 12,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,7 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2015.

	Dépenses	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »	Total dont :	5 483 262	5 483 262
	<i>Fonctionnement courant</i>	590 000	590 000
	<i>Transferts aux entreprises</i>	4 893 262	4 893 262
Directive Habitat-faune-flore et réseau <u>Natura</u> 2000 en mer	Total dont :	352 633	352 633
	<i>Transferts aux entreprises</i>	352 633	252 633
	<i>Transfert aux autres collectivités</i>	0	100 000
Domaine public maritime naturel, protection du littoral et gestion intégrée du trait de côte	Total dont :	3 000 000	3 000 000
	<i>Fonctionnement courant</i>	2 700 000	2 700 000
	<i>Transfert aux autres collectivités</i>	300 000	300 000
Études et connaissances sur les milieux marins	Total dont :	350 000	350 000
	<i>Fonctionnement courant</i>	300 000	300 000
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	50 000	50 000
Lutte contre les pollutions marines	Total dont :	3 000 000	3 000 000
	<i>Fonctionnement courant</i>	130 000	130 000
	<i>Investissements corporels</i>	870 000	870 000
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	2 000 000	2 000 000
Schémas de carrière et études sur les ressources minérales non énergétiques	Total dont :	1 870 000	1 870 000
	<i>Fonctionnement courant</i>	890 000	890 000
	<i>Transferts aux entreprises</i>	980 000	980 000
TOTAL GÉNÉRAL		14 055 895	14 055 895

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

Les moyens engagés en matière de protection des milieux et des espaces marins financent six types d'action :

- **La mise en œuvre de la directive cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM)** qui fixe l'objectif de réaliser ou de maintenir le bon état écologique des eaux marines à horizon 2020 au moyen d'une approche intégrée de la gestion du milieu marin reposant sur la création de connexions fortes entre les dispositifs locaux, nationaux et européens tels que la stratégie de mise en œuvre des aires marines protégées, la directive cadre sur l'eau ou encore, la directive habitat. Sur une enveloppe de 5,48 millions d'euros, 5,33 millions permettent de financer, dans le cadre des plans d'action pour les milieux marins, des mesures liés au programme de surveillance. Le reste de la dotation (0,15 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) est alloué à l'animation et à la communication relative à la DCSMM.

- **La mise en œuvre de la directive habitat-faune-flore (DHFF) et le réseau Natura 2000 en mer**, qui a débuté en 2009 et qui a permis d'inclure 4 millions d'hectares au réseau des sites Natura 2000. Une enveloppe de 0,35 million d'euros est consacrée à la poursuite du développement de ce réseau.

- **Un budget de 3 millions d'euros est prévu pour l'aménagement, l'entretien et la délimitation du domaine public maritime naturel et des sentiers littoraux en métropole et en outre-mer.** Une partie des crédits permet de financer une base de données sur le domaine public maritime.

- **Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit également de consacrer 0,35 million d'euros au financement d'études et à l'approfondissement des connaissances relatives au milieu marin.** Il s'agit notamment d'améliorer la compréhension du fonctionnement écosystémique de ces milieux ainsi que de disposer de données plus complètes sur la qualité des eaux littorales.

- **Trois millions d'euros sont consacrés à la lutte contre les pollutions marines.** Ils servent à soutenir le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), qui s'est doté d'une expertise reconnue à l'échelle internationale sur ce type de sinistres, d'une part, et à financer le plan POLIMAR permettant d'engager des mesures rapides après un accident provoquant une pollution marine accidentelle d'importance, d'autre part.

- **Enfin, une enveloppe de 1,9 million d'euros est dédiée à la gestion des ressources minérales non énergétiques** et notamment à la mise en place de la stratégie nationale pour la gestion durable des granulats terrestres et marins mise en place en mars 2012.

2. La politique de l'eau

Les moyens engagés au titre de la politique de l'eau totalisent 13 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

DÉPENSES EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE L'EAU

	Dépenses	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Police de l'eau	Total dont :	4 754 837	4 754 837
	<i>Fonctionnement courant</i>	4 669 731	4 669 731
	<i>Transferts aux collectivités territoriales</i>	85 106	85 106
Le bon état des eaux souterraines et superficielles	Total dont :	1 895 000	1 895 000
	<i>Fonctionnement courant</i>	1 185 000	1 185 000
	<i>Transferts aux entreprises</i>	460 000	460 000
	<i>Transfert aux autres collectivités</i>	250 000	250 000
Soutien à la politique de l'eau	Total dont :	1 510 663	1 510 663
	<i>Fonctionnement courant</i>	842 663	842 663
	<i>Transferts aux entreprises</i>	145 000	145 000
	<i>Transferts aux collectivités territoriales</i>	95 000	95 000
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	428 000	428 000
Le domaine fluvial non navigable	Total dont :	5 456 255	5 456 255
	<i>Fonctionnement courant</i>	3 300 000	3 300 000
	<i>Immobilisations corporelles</i>	2 156 255	2 156 255
TOTAL GÉNÉRAL		12 906 755	12 906 755

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

La politique de l'eau s'articule autour de quatre dispositifs ou domaines d'intervention.

• **Dans le projet de budget pour 2016, 4,75 millions d'euros sont prévus au titre des dépenses afférentes à l'exercice régalién de la police de l'eau et de la nature.** Ces dépenses porteront sur les contrôles administratifs et judiciaires effectués par les services de l'État, les analyses des rejets (en particulier aux sorties des stations d'épuration), le suivi des pollutions ainsi que sur la fourniture en matériels d'analyses et de contrôle. Les risques de contentieux avec sanctions financières, tant sur les moyens que sur les résultats, sont réels en ce domaine⁽¹⁾. Par ailleurs, environ un million d'euros sont consacrés au développement et à la maintenance des applications informatiques sur la police de l'eau et de la nature.

• **Une enveloppe de 1,9 million d'euros est allouée aux mesures conduites en faveur de l'atteinte du bon état eaux souterraines et superficielles.** Une partie de cette somme garantit le fonctionnement des laboratoires d'hydrobiologie des DREAL, nécessaires aux opérations de reportage auprès de la Commission européenne. Cette enveloppe permet également de financer la mise en œuvre des plans nationaux d'actions concourant à la réalisation des objectifs fixés par les directives « Nitrate » et « Eaux résiduelles urbaines » ainsi que les partenariats, essentiellement associatifs, noués par le ministère afin

(1) Un contentieux « Eaux résiduaires urbaines » (ERU) et deux contentieux « Nitrates » sont en cours devant la Cour de Justice de Luxembourg ; un contentieux au titre des autres directives « eau » est initié par la Commission européenne.

de respecter les engagements pris au niveau européen en matière de reconquête de la qualité de l'eau.

• **Un budget de 1,5 million d'euros est consacré à la politique de l'eau.** Il permet de financer différentes actions relatives à l'application des directives européennes, à la concertation ou encore au soutien à des partenariats associatifs.

• **La responsabilité de la gestion du domaine public fluvial non navigable (DPF) relève des compétences de l'État.** Une enveloppe de 5,46 millions d'euros y est consacrée dans le projet de budget pour 2016. Les dépenses porteront sur l'entretien courant et régulier comme sur la mise en sécurité pour l'accessibilité et la préservation de berges naturelles.

3. Les espaces naturels protégés

	Dépenses	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Trame verte et bleue – Schémas régionaux de cohérence écologique	Total dont :	4 801 631	4 801 631
	<i>Fonctionnement courant</i>	3 226 061	3 226 061
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	1 575 570	1 575 570
Espaces naturels protégés	Total dont :	36 506 320	36 506 320
	<i>Fonctionnement courant</i>	197 742	197 742
	<i>Transferts aux entreprises</i>	4 167 527	4 167 527
	<i>Transfert aux collectivités territoriales</i>	8 230 419	8 230 419
	<i>Transfert aux autres collectivités</i>	22 910 632	22 910 632
	<i>Dotations en fonds propres</i>	1 000 000	1 000 000
TOTAL GÉNÉRAL		41 307 951	41 307 951

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

Les moyens engagés au titre des espaces naturels protégés totalisent 41,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016. L'enveloppe permet de financer six dispositifs distincts.

• **La Trame verte et bleue (TVB) et les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)** – Il a été prévu une mise en œuvre à trois niveaux du dispositif « Trame verte et bleue », un outil d'aménagement du territoire permettant de préserver et de remettre en bon état les continuités écologiques. Elle est en partie financée grâce aux crédits du programme n° 113. Au plan national, des orientations pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ont été adoptées et le comité national trame verte et bleue (CNTVB) a été mis en place. Au niveau régional, des schémas régionaux de cohérence écologique, mis en œuvre par les comités régionaux « trames vertes et bleues » déclinent les priorités identifiées par le CNTVB. Enfin, au niveau local, le programme s'assure de la prise en compte du SRCE par les documents de planification.

• **Les parcs naturels régionaux (PNR)** – Les PNR, au nombre de 51, couvrent 14 % du territoire national. L'État consacrera, en 2016, une enveloppe de 8,56 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à leur entretien et à leur développement, ce montant incluant également les subventions destinées à leur instance fédératrice. Cette dotation représente environ 12 % du budget de ces structures, l'essentiel de leurs moyens budgétaires étant apportés par les collectivités locales (régions, départements, EPCI) et l'Union européenne au travers des fonds communautaires.

• **Les réserves naturelles** – La France compte 167 réserves naturelles nationales (RNN) – 151 en métropole et 16 en outre-mer – et 6 réserves naturelles de Corse représentant au total environ 2 834 000 ha terrestres et maritimes. En outre, une vingtaine de projets de création, d'extension ou de révision ont été identifiés dans le cadre de la stratégie de création des aires protégées (SCAP) et de la stratégie de création et de gestion des aires marines protégées (SCGAMP). Une enveloppe de 21,5 millions d'euros sera dédiée, en 2016, au fonctionnement et aux petits investissements des RNN ainsi qu'au financement de l'association Réserves naturelles de France (RNF) qui effectue un travail de tête de réseau des gestionnaires des réserves existantes.

• **Les conservatoires régionaux des espaces naturels** – Dans le cadre du soutien aux 22 conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN) et à leur fédération nationale, une enveloppe d'un million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sera ouverte pour prendre en charge une partie de leur fonctionnement (à hauteur d'une personne à plein temps) ainsi que leurs programmes d'acquisition, d'équipement, de restauration et de mise en valeur des espaces naturels.

• **Les forêts** – Le soutien à la politique forestière, à hauteur de 3,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2016, doit permettre à la fois une gestion conservatoire de certains sites remarquables et sensibles et une gestion forestière intégratrice garante de la durabilité des écosystèmes forestiers et des différents services qu'ils rendent. Une enveloppe de 3,7 millions d'euros est prévue pour l'Office national des forêts.

• **Les zones humides et aquatiques** – L'enveloppe allouée au dispositif des zones humides et aquatiques sera, en 2016, de 0,43 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Elle permet de soutenir plusieurs associations travaillant spécifiquement sur leur préservation et leur gestion durable, de financer des conventions avec des organismes publics pour doter l'État et les services déconcentrés d'outils pratiques liés à l'application de la réglementation ou encore d'apporter un appui aux services déconcentrés pour susciter et accompagner les initiatives locales de gestion durable de ces milieux.

4. Le réseau Natura 2000

Le réseau Natura 2000 est le levier principal de la politique communautaire pour la conservation de la biodiversité. Il regroupe actuellement 1 754 sites terrestres et marins, soit plus de 12,5 % du territoire métropolitain.

Une enveloppe budgétaire de 31 millions d’euros, en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, lui est allouée. Elle doit financer, à hauteur de 21 millions d’euros, la phase d’animation des documents d’objectifs (DOCOB) établis pour chaque site Natura 2000. Ces documents analysent les effets des activités au regard des enjeux de conservation, définissent les orientations de gestion et les mesures de préservation à mettre en place et identifient les dispositions financières d’accompagnement. La majorité des DOCOB étant désormais finalisés, l’année 2016 sera consacrée à leur mise en œuvre.

Le reste de l’enveloppe permet de financer le centre thématique européen, la démarche Life N2000 ainsi que des études ou inventaires ponctuels. Elle couvre également les frais d’animation du réseau des acteurs Natura 2000.

5. Connaissance et préservation de la biodiversité

L’enveloppe budgétaire consacrée à l’acquisition, l’actualisation, l’enrichissement et la valorisation des connaissances dans le domaine de la biodiversité, d’une part, et à la mise en place des mesures de préservation, d’autre part, s’élève à 29,3 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.

DÉPENSES EN MATIÈRE D’ACQUISITION ET DE PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ

Acquisition de connaissances dans le domaine de la biodiversité	10,2
Valorisation des connaissances	5,5
Mobilisation des acteurs	0,96
Préservation de la biodiversité	12,62
<i>Dont dépenses liées aux plans nationaux d’actions</i>	6,34
<i>Dont dépenses aux plans nationaux d’actions espèces marines identifiées</i>	1,2
<i>Dont programme d’actions visant à la préservation et à la gestion durables des récifs coralliens</i>	0,8
<i>Dont lutte contre les espèces exotiques envahissantes</i>	0,78
<i>Dont protection des grands carnivores</i>	3,50

Source : *Projet annuel de performances pour 2016, Mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

D. SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS

Les subventions aux opérateurs ne sont pas regroupées au sein d’une action du programme n° 113. Il est cependant apparu nécessaire à votre rapporteur pour avis de faire le point sur les crédits qu’ils reçoivent et leur évolution. Deux opérateurs importants du programme, les Agences de l’eau et l’ONEMA, ne sont pas inscrits sur la ligne budgétaire du programme n° 113. En effet, les Agences perçoivent le produit de plusieurs redevances et en reversent une partie à l’ONEMA.

Les crédits demandés dans le projet de loi pour 2016 sont stables par rapport au ceux ouverts en loi de finances initiales pour 2015, à l’exception notable de l’ONCFS, dont la dotation baisse de 5,4 %.

SUBVENTIONS VERSÉES AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME N° 113

Programme ou nature de la dépense	Autorisations d'engagement ouvertes en LFI pour 2015	Autorisations d'engagement demandées en LFI pour 2016	Évolution 2015/2016	Crédits de paiement ouverts en LFI 2015	Crédits de paiement demandés en LFI pour 2016	Évolution 2015/2016
Agences des aires marines protégées	23 090	23 090	0	23 090	23 090	0
SCSP	23 090	23 090	0	23 090	23 090	0
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	212	Non communiqué	-	212	Non communiqué	-
Dotation en fonds propres	212	Non communiqué	-	212	Non communiqué	-
Établissement public du domaine de Chambord		750			750	
SCSP		750			750	
Établissement public du marais poitevin	460	460	0	460	460	0
SCSP	460	460	0	460	460	0
GIP ATEN	2 420	2 420	0	2 420	2 420	0
SCSP	2 420	2 420	0	2 420	2 420	0
ONCFS	39 820	37 670	- 5,4 %	39 820	37 670	- 5,4 %
SCSP	37 670	37 670	0	37 670	37 670	
Transferts	2 150			2 150		
Parcs nationaux de France	66 380	66 858	- 0,7 %	67 130	66 858	- 0,4 %
SCSP	65 880	65 858	1,5 %	65 880	65 858	- 0,03 %
Dotations en fonds propres	500	1 000	100 %	1 250	1 000	- 20 %

Source : *Projet annuel de performances pour 2016, Mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

III. LE PROGRAMME 113 S'INSCRIT DANS UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF EN PLEINE ÉVOLUTION

A. LA RÉORGANISATION DE LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

1. Les lois relatives à la nouvelle organisation territoriale de la République

Le nouvel acte de décentralisation a conduit le législateur à favoriser la spécialisation de chaque catégorie de collectivité. La clause de compétence générale, qui habilitait les collectivités à se saisir de toute question intéressant un intérêt public local suffisant, est supprimée.

- Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées et, à compter du 1^{er} janvier 2018, en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations

(GEMAPI). La loi organise par ailleurs le transfert de ces compétences aux EPCI à fiscalité propre (dès le 1^{er} janvier 2018 pour la GEMAPI et au 1^{er} janvier 2020 pour les compétences en matière d'eau potable et d'assainissement). Ces évolutions doivent simplifier la gouvernance de la politique de l'eau, actuellement éclatée en 24 000 autorités organisatrices.

- Le département est compétent pour déterminer et mener une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels sensibles (souvent liée à la gestion des zones humides). Il est également en charge de l'aide à l'équipement rural et de la mise à disposition des communes et des EPCI à fiscalité propre d'une assistance technique, en particulier dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République permet enfin au département de contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande.

- La région co-élabore avec l'État le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) mettant en œuvre la trame verte et bleue, ce schéma ayant vocation à intégrer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Elle est à l'initiative de la création de parcs naturels régionaux et des réserves naturelles régionales. La région est également chargée de gérer les fonds européens. Enfin, lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion cohérente des différents sous-bassins hydrographiques de la région, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, par décret, à sa demande et après avis de la conférence territoriale de l'action publique.

En application du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, les collectivités ou leurs groupements peuvent entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, le plus souvent après déclaration d'intérêt général et enquête publique, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), s'il existe, et visant des domaines d'intervention précisément énumérés ⁽¹⁾.

La nouvelle organisation territoriale de la République a donc permis de clarifier la gouvernance dans le domaine de l'eau, des paysages et de la biodiversité et votre rapporteur pour avis s'en félicite.

(1) *Approvisionnement en eau ; Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ; Lutte contre la pollution ; Protection et conservation des eaux superficielles et souterraines ; Aménagement hydrauliques concourant à la sécurité civile ; Exploitation, entretien et aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ; Mise en place et exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ; Animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.*

2. Le projet de loi relatif à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Le projet de loi relatif à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ne modifie pas la répartition des compétences entre échelons de collectivités. En revanche, le Gouvernement a proposé, par voie d'amendement, d'élargir les missions des Agences de l'eau à deux nouveaux domaines, la mer et la biodiversité.

Calendrier de l'examen du projet de loi relatif à la biodiversité

- Première lecture, Assemblée nationale (Commission) : 24 au 26 juin 2014
- Première lecture, Assemblée nationale (séance) : 16 au 24 mars 2015
- Première lecture, Sénat (Commission) : 7 et 8 juillet 2015
- Première lecture, Sénat (séance) : janvier 2016 ?

La procédure accélérée n'a, pour l'heure, pas été engagée sur ce texte. À l'issue de la première lecture du texte au Sénat, il sera donc renvoyé à l'Assemblée nationale qui l'examinera en deuxième lecture.

Les Agences de l'eau financent déjà des actions tournées vers la biodiversité aquatique (zones humides, circulation des poissons migrateurs) et le lien entre la terre et la mer (surveillance de la qualité des eaux littorales, etc.), à hauteur d'environ 200 millions d'euros par an. L'évolution proposée permet d'aller plus loin dans l'intégration des politiques de l'eau, de la biodiversité et du milieu marin, génératrice de cohérence dans la mise en œuvre de ces politiques publiques. La politique de l'eau ne pourra atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau sans préserver et restaurer la biodiversité aquatique, mais également sans agir sur la biodiversité terrestre ou maritime. Les pollutions qui touchent les milieux sont les mêmes.

Le texte propose ainsi que chaque Agence de l'eau puisse, en sus de sa contribution financière à l'Agence française de la biodiversité (AFB), apporter des concours financiers aux actions qui contribuent à la gestion équilibrée du milieu marin et à la biodiversité, au delà de ses interventions historiques contribuant à la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Cette évolution est conforme aux orientations du rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France issu de la modernisation de l'action publique et intégré à la Feuille de route de la Conférence environnementale de septembre 2013, aux termes desquelles les Agences sont tenues de contribuer au financement des politiques connexes au nombre desquelles la biodiversité et la mise en œuvre de la directive cadre « stratégie pour le milieu marin ».

Par voie de conséquence, afin de favoriser les synergies entre les politiques de l'eau et de la biodiversité, cet élargissement des missions des Agences de l'eau devrait s'accompagner d'une évolution de leurs instances de gouvernance. Il s'agit d'y intégrer des représentants des acteurs de la biodiversité. Par souci de réciprocité, une réflexion visant à mieux représenter les acteurs de la

politique de l'eau et des bassins au sein de la gouvernance de la biodiversité et de l'AFB est en cours.

Cette évolution des missions se ferait à pression fiscale constante, c'est-à-dire sur la base du montant des redevances actuellement perçues par les Agences de l'eau.

Enfin, la coopération entre l'AFB et les Agences de l'eau pour la réalisation des missions lui incombant devrait faire l'objet de conventions passées conformément à une convention type fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement. De telles conventions ont déjà été signées entre les Agences de l'eau et de l'ONEMA, dont les missions sont reprises par l'AFB.

B. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ : LA PRÉFIGURATION AVANCE MAIS DE NOMBREUX POINTS RESTENT EN DÉBAT

1. La création de l'Agence Française pour la biodiversité : une mesure phare du projet de loi sur la biodiversité

La création de la future Agence française pour la biodiversité est prévue par le titre III du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 24 mars dernier.

Il s'agit, par la création de cette Agence, de doter la France d'un opérateur intégré en matière de milieux aquatiques, marins et terrestres. Issue du rapprochement d'opérateurs existants, et forte de 1 200 agents répartis sur l'ensemble du territoire, l'Agence appuiera les services de l'État dans la gestion des espaces naturels, la police de l'eau et l'action internationale. Elle organisera la connaissance en matière de biodiversité, sensibilisera les Français à ces questions et participera à la formation des acteurs.

L'AFB résultera du rapprochement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), de l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN), de l'Agence des aires marines protégées (AAMP) et de l'établissement fédérateur Parcs nationaux de France (PNF). Les parcs nationaux lui seront également rattachés. Des coopérations avec d'autres établissements publics sont projetées dans le cadre des travaux de préfiguration en cours. C'est en particulier le cas avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et le Muséum national d'histoire naturelle (MNHM) pour lesquels il est envisagé de mutualiser certaines missions, notamment en matière de police et de recherche. Le projet de loi prévoit également la possibilité de créer des établissements publics de coopération environnementale (EPCE) qui pourront associer l'AFB et les services de l'État aux collectivités locales.

Les missions de l'Agence sont définies à l'article 9 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Elle devra contribuer « à la gestion et à la restauration de la biodiversité, au développement des connaissances, ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité, à la gestion équilibrée et durable des eaux et à la lutte contre la biopiraterie ». Elle apportera « son appui scientifique, technique et financier à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'État et des collectivités territoriales et de leurs groupements menés dans son domaine de compétence ». Elle contribuera « à la mise en réseau des initiatives de ces opérateurs et au développement des filières économiques de la biodiversité. Elle soutient les filières de la croissance verte et bleue dans le domaine de la biodiversité, en particulier le génie écologique et le biomimétisme ». Son action portera sur l'ensemble des milieux terrestres, aquatiques et marins des territoires métropolitains et ultramarins.

Votre rapporteur se félicite de la création de l'AFB qui consacre une approche fonctionnelle et dynamique des politiques publiques en matière de biodiversité, parachevant un processus initié lors du Grenelle de l'environnement. Il est désormais important que le projet de loi qui la porte poursuive son examen au Parlement et soit adopté avant l'été 2016 afin que l'AFB soit effective au 1^{er} janvier 2017.

2. Le travail de préfiguration : où en est-on ?

Un processus de préfiguration de l'AFB a été mis en place. Le groupe de travail piloté par Olivier Laroussinie et réunissant Gilles Bœuf, Marie Legrand et Annabelle Jaeger, a rendu un rapport d'étape en juin 2015.

La phase de préfiguration a débuté par une prise de contacts et d'écoute auprès de divers acteurs du monde socio-économique, de collectivités territoriales, d'établissements publics et d'organismes de recherche. Elle a permis d'identifier les principaux enjeux et difficultés liés à la création de l'Agence.

En parallèle, les animateurs pour l'outre-mer ont organisé un atelier national pour balayer l'ensemble des questions relatives aux missions, à la gouvernance, aux moyens et aux implantations de la future Agence. Les conclusions ont conduit à des adaptations du projet de loi lors de sa première lecture à l'Assemblée, notamment dans la composition du conseil d'administration de l'Agence et la forme de ses délégations territoriales.

Enfin, les équipes des quatre organismes qui seront intégrés dans l'Agence se sont rapprochées pour préparer au mieux les conditions de leur intégration au plan administratif et pour contribuer aux travaux de préfiguration en matière d'orientations et de programme de travail.

Il est ressorti des auditions que votre rapporteur pour avis a réalisées dans le cadre de la préparation de ce rapport que le retard pris par l'examen du projet de loi relatif à la reconquête de la biodiversité au Parlement a aidé plus qu'il n'a desservi le travail des préfigureurs. L'année supplémentaire dont ils bénéficient pour conduire leurs travaux leur a notamment permis de lancer des expérimentations qui faciliteront la mise en place effective de l'Agence. Actuellement, les déclinaisons régionales de l'AFB, les Agences régionales pour la biodiversité (ARB), sont testées avec des régions volontaires. Cette année dégage également du temps pour le travail de concertation, indispensable à la résolution des difficultés sociales, notamment sur le plat statutaire, qui se posent à la création de la nouvelle structure.

Votre rapporteur pour avis considère que deux points doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des préfigureurs. Il lui paraît tout d'abord indispensable que les déclinaisons territoriales de l'Agence tiennent compte des réalités locales et des réseaux déjà existants. À ce titre, il se félicite de l'approche retenue par Monsieur Laroussinie, qui a indiqué, lors de son audition, s'intéresser aux structures déjà présentes pour concevoir les futures ARB. En second lieu, il est convaincu que l'AFB ne doit pas être une simple fusion d'organismes. Pour une plus grande efficacité des politiques publiques dans les domaines de l'eau et de la biodiversité, c'est un « conglomérat de partenariats » qu'il faut mettre en place.

Enfin, il est nécessaire que certaines incertitudes soient levées, en particulier sur le futur budget de l'Agence et le calendrier de sa mise en place. Votre rapporteur pour avis souhaiterait que des engagements fermes soient pris par le Gouvernement sur ces questions, un peu plus d'un an avant la mise en place de l'Agence.

L'intégration de l'ONCFS à l'AFB : une idée qui mérite d'être relancée

Établissement public à caractère administratif créé en 1972, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est placé sous la tutelle des ministres chargés de l'écologie et du développement durable et de l'agriculture. Il a pour missions fondamentales :

- la surveillance générale des territoires ruraux, agricoles et forestiers, et la police de l'environnement et de la chasse, en particulier ;
- les études, recherches et expérimentations sur la faune sauvage et ses habitats ;
- les conseils et l'appui aux pouvoirs publics, aux propriétaires, aux aménageurs et aux gestionnaires.

Ses missions s'inscrivent pleinement dans le futur domaine de compétences de l'AFB. L'ONCFS est depuis longtemps le premier acteur en faveur de la biodiversité sur le terrain. En outre, il est en charge de la police de l'environnement et de la chasse, miroir de ce que fait l'ONEMA en matière de police de l'eau et de la pêche.

À ce stade, malgré des synergies évidentes, il n'est pas prévu que l'ONCFS intègre l'Agence pour la biodiversité. À terme, deux établissements, l'Agence et l'Office, sont donc appelés à cohabiter au sein du service public de l'environnement. Placés sous la même autorité de tutelle, de tailles sensiblement équivalentes, leurs champs d'intervention, en première analyse, resteraient comparables, car conjuguant dans chaque établissement des champs

d'intervention techniques et scientifiques avec des champs d'intervention de surveillance, de contrôle et de police.

On peut légitimement s'interroger sur une telle organisation, à l'heure où sont systématiquement recherchés regroupements, mutualisations et économies de moyens dans un service public « à la diète » dont il convient pourtant de sauvegarder l'efficacité.

Il est ressorti des auditions que votre rapporteur pour avis a réalisées qu'une intégration à l'AFB, immédiate ou différée, est plus facilement envisageable qu'il y a un an. Il encourage donc les préfigurateurs à relancer le dialogue avec l'ONCFS afin de négocier les conditions de son éventuelle intégration.

C. LES AGENCES DE L'EAU : VERS UNE EFFICACITÉ ACCRUE DE LEUR ACTION

Les Agences de l'eau ont fait l'objet, ces dernières années, de critiques sévères et répétées de la part d'organismes de contrôle indépendants. Dans son rapport annuel public de 2015, la Cour des comptes insistait sur la nécessité de faire évoluer leur gouvernance et le système de redevances – reposant sur les usagers domestiques et ne taxant pas suffisamment les acteurs responsables des pollutions les plus importantes – ainsi que de rendre les aides plus sélectives (voir encadré).

Il est donc apparu nécessaire à votre rapporteur pour avis de faire le point sur les évolutions qui ont eu lieu depuis la publication de ce rapport, en particulier sur la question de la participation des Agences de l'eau à l'effort de redressement des finances publiques, l'évolution du système de redevances et la sélectivité accrue des aides qu'elles distribuent.

Conclusions et recommandations du rapport annuel public pour 2015 de la Cour des comptes

Les Agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver

« Au cours du 9e programme, l'augmentation des redevances a donné aux Agences une certaine aisance financière. Cette abondance de ressources n'a incité ni les Agences ni la tutelle à accentuer la sélectivité des aides. Le mode de gouvernance n'y a pas davantage contribué.

Or, si l'organisation des Agences par bassins hydrographiques permet de prendre en compte les spécificités locales, les aides qu'elles attribuent et les redevances qu'elles perçoivent, qui sont des recettes fiscales destinées à financer une mission de service public, doivent avant tout servir les objectifs prioritaires de la politique de l'eau définis au plan national, et non les intérêts de certaines catégories d'usagers du bassin.

Les déficiences relevées par la Cour dans le fonctionnement des Agences et le recul de l'application du principe pollueur-payeur au cours du 9e programme, conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui repose sur des redevances très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent.

En tout état de cause, un important effort doit être accompli sur la collecte des redevances et sur les modalités d'attribution des aides, pour rendre les unes plus équitables et les autres

plus sélectives. Il passe par le renforcement du rôle de l'État pour encadrer les pratiques des Agences et doit s'accompagner d'un approfondissement de la mutualisation interagences.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- 1. mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêts pour les membres des instances de gouvernance des Agences et pour leur personnel ;*
- 2. rendre publiques les décisions d'attribution des aides et la liste de leurs bénéficiaires ;*
- 3. fixer des taux planchers pour les redevances et renforcer la taxation des pollutions d'origine agricole ;*
- 4. accroître la sélectivité des aides en les recentrant sur les plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT) ;*
- 5. doter les Agences d'outils et de méthodes communs pour analyser les dossiers de demande d'aides ;*
- 6. accroître et hiérarchiser les contrôles en matière de redevances et d'aides et évaluer plus systématiquement les dispositifs d'intervention ».*

1. La participation à l'effort de redressement des finances publiques

Les moyens humains et financiers des Agences de l'eau sont en baisse depuis quelques années. Elles participent, comme l'ensemble des services de l'État, des établissements publics et des opérateurs agissant pour son compte, à l'effort de redressement des comptes publics.

Du point de vue budgétaire, les six Agences de l'eau sont considérées comme un seul opérateur. Leurs plafonds d'autorisation d'emplois au titre de l'année 2015 s'établissent à 1 707 équivalents temps plein (1 744 équivalents temps plein travaillé) contre 1 890 en 2010, ce qui représente une baisse de près de 10 % en cinq ans. Les efforts se sont accentués à partir de 2013, première année du budget triennal pour la période 2013-2015, afin de se rapprocher du taux d'effort de 2,5 % annuel fixé pour l'ensemble des opérateurs par le Premier ministre.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES SIX AGENCES DE L'EAU (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Plafond en ETP	1 890	1 868	1 851	1 791	1 745	1 707
Baisse par rapport à l'année n-1		- 1,2 %	- 0,9 %	- 3,2 %	- 2,6 %	- 2,2 %
Exécution	1 853,7	1 834,9	1 829,9	1 782,4	1 742,4	
Taux d'exécution	98,1 %	98,3 %	98,9 %	99,5 %	99,8 %	
Exécution en ETPT	1 836,9	1 836,7	1 836,8	1 773,2	1 741,8	

Source : questionnaire budgétaire.

Les Agences de l'eau se sont également engagées à réduire leurs dépenses de fonctionnement décaissables de 5 % en 2011, 2,5 % en 2012 (triennal 2011-2013) puis de 7 % en 2013 et 4 % en 2014 (triennal 2013-2015).

Le périmètre des dépenses de fonctionnement soumises à réduction exclut les dépenses liées aux interventions et aux redevances des Agences de l'eau afin de ne pas entraver l'exercice des missions qui leur sont confiées et pour lesquelles certaines dépenses de fonctionnement sont indispensables (notamment celles relatives aux études de programmation des interventions, aux réseaux de surveillance mis en œuvre en application de la directive cadre sur l'eau, à la documentation technique et aux contrôles des aides et des redevances).

En application de ces modalités de maîtrise des finances publiques, les dépenses de fonctionnement des Agences de l'eau ont été stabilisées dès 2010. Fin 2012, la baisse de ces dépenses avait atteint – 15 %.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES AGENCES DE L'EAU DE 2010 À 2014

En milliers d'euros

Agences de l'eau	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cible		43 713	34 059	32 781	30 458	29 220
Exécution	35 362	35 551	30 926	30 152	27 529	25 850

Source : questionnaire budgétaire.

La poursuite des efforts consentis par les Agences a abouti à une diminution effective des dépenses dites « encadrées » de 8,6 % entre 2012 et 2013 (soit une baisse supérieure de 9,5 % par rapport à l'objectif), et de 7,2 % entre 2013 et 2014 (soit une baisse supérieure de 12,6 % par rapport à l'objectif).

La lettre de cadrage du Premier ministre pour le budget pluriannuel 2015-2017 fixe l'objectif de faire baisser ces dépenses de 5 % en 2015, de 10 % en 2016 et de 15 % en 2017 par rapport à l'assiette de la LFI 2014.

Cette maîtrise des coûts de fonctionnement est à la fois due à des efforts de rationalisation des dépenses et aux effets de la mutualisation d'une partie des services supports se traduisant par des baisses de dépenses, notamment celles relatives à la paie (assurée depuis le 1^{er} janvier 2014 par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse pour le compte des 5 autres Agences), au recouvrement de certaines redevances (pollutions diffuses, protection des milieux aquatiques, élevage) et à l'informatique.

La mutualisation de service entre Agences préconisée par la Cour des comptes dans le rapport précité est donc largement engagée. Elle a permis aux Agences de réduire de manière rapide et importante leurs dépenses de fonctionnement et constitue, sans nul doute, un levier d'économie pour le futur.

2. Les redevances et la distribution des aides : un recentrage sur les domaines d'action prioritaires

• **Dans son rapport annuel pour 2015, la Cour des Comptes s'interroge sur la pertinence du dispositif des redevances.** Elle relève qu'elles sont « *très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent* ».

Dans la poursuite d'un rééquilibrage amorcé à l'aune du X^e programme, les Agences de l'eau mettent en place des mesures devant permettre d'appliquer le principe de pollueur-payeur de façon plus juste et de mettre un terme à la hausse continue de la facture d'eau des usages domestiques à l'œuvre depuis quelques années.

Sans préjudice d'une évolution de plus grande ampleur sur laquelle le gouvernement aura à se prononcer dans le cadre de la préparation des XI^e programmes d'intervention, une amélioration de l'application de ce principe à droit constant est d'ores et déjà attendue dans le cadre de la révision du X^e programme d'intervention, en cours dans tous les bassins.

Ainsi, les six Agences vont introduire le paramètre substances dangereuses pour l'environnement au sein de la redevance pour pollution non domestique afin de taxer de façon plus importante les activités occasionnant une pollution industrielle. En 2015, l'assiette élargie de la redevance pour pollution diffuse s'applique pour la première fois. Enfin, deux bassins devraient diminuer le taux de certaines redevances visant les usagers domestiques.

La proposition visant à introduire des taux planchers pour éviter que certains prélèvements ou pollutions soient pratiquement exonérés de toute redevance nécessite une intervention du législateur. Elle constitue une évolution majeure qu'il ne serait pas légitime d'inclure dans le cadre de la révision des X^e programme d'intervention.

• **La Cour recommande également d'améliorer la sélectivité des aides afin de « rendre les unes plus équitables et les autres plus sélectives ».**

La révision à mi-parcours du X^e programme d'intervention des Agences de l'eau constitue une opportunité pour améliorer l'aspect incitatif et la sélectivité des aides de ces établissements. Ainsi, les primes à la performance épuratoire seront rendues plus incitatives. Pour les autres aides, différentes méthodes seront utilisées pour améliorer leur sélectivité : appels à projets, taux bonifiés pour les opérations répondant aux priorités, taux dégressifs pour ceux n'en relevant pas, conditions d'éligibilité, etc. Il est prévu de renforcer l'articulation des financements des Agences de l'eau avec l'action régaliennne des services de l'État en recentrant les financements des premières sur des plans d'actions territorialisés et partagés avec les seconds.

Les priorités ont été fixées en juillet dernier aux instances de bassins par la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie. Elles correspondent à celles qui ont été identifiées par les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, adoptés par chacun des six bassins avant la fin de l'année 2015 :

– mesures en faveur du grand cycle de l'eau : restauration des milieux aquatiques et préservation des zones humides, gestion quantitative et qualitative de la ressource, notamment *via* la prévention des pollutions diffuses d'origine agricole ou la lutte contre les fuites dans les réseaux ;

– lutte contre les pollutions en émergence : pollutions issues des eaux usées par temps de pluie, des rejets de substances dangereuses pour l'environnement, des micropolluants, apports en mer de déchets solides ;

– création d'emplois dans le domaine de la croissance bleue, maîtrise de la pression fiscale sur les ménages pour un meilleur respect de l'équilibre pollueur-payeur, accompagnement de la réforme territoriale en cours.

En matière de fiscalité, la révision du programme est l'occasion d'introduire un paramètre relatif aux substances dangereuses pour l'environnement au sein de la redevance liées aux pollutions d'origine industrielle. La révision intégrera également l'augmentation des recettes consécutive à l'extension de l'assiette de la redevance sur les pollutions diffuses, taxant les produits phytosanitaires, qui bénéficiera aux actions de la seconde génération du plan « Ecophyto », en cours d'élaboration.

PROGRAMME N° 159
« INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE » :
EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2016

Le programme n° 159 « *Information géographique et cartographique* » comprend les moyens consacrés, d'une part, à la définition par l'État de la politique nationale d'information géographique, et, d'autre part, à la mise en œuvre de cette politique, principalement assurée par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

**I. LE POINT GÉOGRAPHIQUE, RÉFÉRENCE STRUCTURANTE DE
NOMBREUSES POLITIQUES PUBLIQUES**

**A. LE PROGRAMME N° 159 EST EN CHARGE DE LA DÉFINITION DE LA
POLITIQUE NATIONALE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE**

Objectifs de la politique nationale d'information géographique (PNIG). – Les techniques de l'information géographique permettent de produire, de traiter et d'utiliser des données précisément localisées. En faisant progresser la connaissance qu'ont les autorités publiques des territoires, elles constituent un outil essentiel de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'amélioration des politiques publiques.

La politique nationale d'information géographique est encadrée, au niveau européen, par la directive 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite directive INSPIRE (*Infrastructure for Spatial Information in the European Community*). Elle impose aux autorités publiques deux obligations majeures : d'une part, rendre les données environnementales géographiques accessibles au public, en publiant sur Internet (en visualisation et en téléchargement) ces données et les métadonnées correspondantes ; d'autre part, partager les données entre autorités publiques, à l'exception de celles qui concernent une mission de service public à caractère industriel ou commercial.

Les dispositions de cette directive et celles des règlements européens qui précisent les modalités de sa mise en œuvre structurent aujourd'hui la politique nationale de l'information géographique, qui s'attache à élargir et améliorer la diffusion et la réutilisation des données grâce aux progrès des technologies liées à Internet. Cette politique s'inscrit dans la stratégie gouvernementale d'ouverture et de partage des données publiques (*open data*) visant à faire face à la croissance des besoins des administrations publiques, des citoyens et de l'économie.

La politique nationale de l'information géographique (PNIG) poursuit ainsi les objectifs suivants :

- faciliter la réalisation d'études et donc la conception, le suivi et l'évaluation des politiques environnementales ;
- faciliter la prise de décision des autorités publiques, des acteurs concernés et du grand public ;
- décloisonner les informations entre les autorités publiques ;
- permettre la mise en place de meilleurs services au citoyen ;
- favoriser la croissance économique et la création d'emplois.

Mise en œuvre de la PNIG par l'Institut national de l'information géographique et forestière. – La mise en œuvre de la politique nationale d'information géographique est assurée, à titre principal, par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle des ministres chargés respectivement du développement durable et des forêts.

Son cadre juridique et économique est fixé par le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011, qui a redéfini les missions de l'établissement après intégration de l'Inventaire forestier national (IFN), auparavant rattaché au programme n° 149 « *Forêt* » de la mission « *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* ».

La rapidité des évolutions techniques, économiques et sociétales, le mouvement de mise à disposition gratuite d'un nombre croissant de données, l'intervention de grands organismes internationaux sur le marché de l'information géographique et les contraintes budgétaires ont rendu nécessaire une refonte de la stratégie et du modèle économique de l'IGN. Le contrat d'objectifs et de performance conclu pour la période 2013-2016, et qui devrait être prolongé d'un an, définit une série d'orientations stratégiques destinées à conforter la place de l'établissement au cœur du système d'information géographique français :

- contribuer à la souveraineté et à l'indépendance nationales en permettant à l'État et aux collectivités territoriales d'appuyer leurs décisions, leurs actions et leurs politiques publiques sur des informations géographiques et forestières dont l'exactitude est maîtrisée ;
- développer le rôle d'opérateur de référence auprès de l'ensemble des acteurs publics pour leur permettre de capitaliser sur le pôle de compétence national que représente l'Institut 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 suivant les besoins et les usages.

B. LE PROGRAMME N° 159 : DES OBJECTIFS INCHANGÉS

Comme l'année dernière, la performance s'articule autour de trois objectifs et de six indicateurs.

Objectif n° 1 : élaborer une description du territoire faisant autorité.

Le référentiel à grande échelle (RGE), les bases de données numériques et les cartes papier permettent à l'IGN d'entretenir une description de la surface du sol et de son occupation sur l'ensemble du territoire national. Pour répondre aux exigences croissantes dans ce domaine, l'Institut doit, dans les années à venir, améliorer encore la diversité thématique et l'actualisation de ses bases de données. Il doit également développer de nouveaux produits, comme la représentation du territoire en trois dimensions, et enrichir ses référentiels.

Cet objectif s'appuie sur trois indicateurs, à savoir l'ancienneté maximale des orthophotographies (inférieure à cinq ans en 2016)⁽¹⁾, le pourcentage du territoire couvert par la représentation cadastrale parcellaire unique (21 % en 2016)⁽²⁾ et la marge d'erreur sur l'estimation des prélèvements de bois – c'est-à-dire la précision des résultats fournis par la mission d'inventaire de la ressource forestière (5 % en 2016).

Objectif n° 2 : accroître la diffusion et l'usage des données. L'IGN a vocation à organiser la gestion et à faciliter la diffusion et l'utilisation des données géolocalisées. Dans le cadre de cet objectif, il appartient à l'IGN de mettre en place des sites complémentaires d'accès aux données centrés sur des thématiques précises. Les pouvoirs publics souhaitent également que l'établissement mette en œuvre une politique de tarification tenant compte, d'une part, de la volonté de l'État de développer la réutilisation gratuite d'un grand nombre de données publiques pour ouvrir les administrations et encourager la citoyenneté active, et, d'autre part, de la légitime valorisation économique de produits à forte valeur ajoutée ayant nécessité des investissements non négligeables.

L'indicateur retenu pour évaluer cet objectif prend en compte tant le montant des ressources propres tirées de la mise en place de portails géographiques complémentaires que le montant de ressources tirées de la vente de données au secteur privé.

(1) On appelle orthophotographie une image obtenue par traitement d'un cliché aérien numérique ou argentique dont la géométrie a été redressée de sorte que chaque point soit superposable à une carte plane qui lui correspond.

(2) Après des expérimentations conduites par l'IGN et la direction générale des finances publiques (DGFIP) en 2012, une proposition commune de production et de diffusion d'une représentation cadastrale parcellaire unique (RPCU) a été présentée. Une convention a été signée le 22 mai 2014 entre l'État et l'IGN, pour définir les modalités d'élaboration de la RPCU, qui deviendra ainsi à terme le référentiel parcellaire national et remplacera progressivement le plan cadastral informatisé de la DGFIP et la composante parcellaire du référentiel à grande échelle.

Objectif n° 3 : créer et valoriser le dispositif des connaissances, des compétences et de l'innovation. L'IGN assure des missions de recherche et de développement, reconnues en tant que telles comme l'une des actions du programme n° 159. L'objectif est de placer, *via* la formation, l'information géographique au service de l'ensemble de la société. Pour ce faire, l'IGN doit garantir un enseignement adapté aux besoins de la profession, tout en poursuivant une démarche de maîtrise des dépenses de formation. Parallèlement, l'IGN se doit de conduire un projet scientifique visant à dynamiser la recherche française dans le domaine de compétence de l'Institut. Soumis à l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, le projet 2014-2018 vise à faire progresser la connaissance et les technologies dans le domaine des infrastructures de localisation spatio-temporelle au sens large.

Les indicateurs retenus sont ici le taux de placement à un an des élèves (supérieur à 90 % en 2016) et un indice de citation des publications de l'Institut.

II. DES MOYENS STABILISÉS DANS UN CONTEXTE LÉGISLATIF ET BUDGÉTAIRE INCERTAIN

A. DES RECETTES EN PERTE DE VITESSE

1. Le recul des recettes commerciales

Depuis 2014, les recettes tirées des activités commerciales traditionnelles de l'IGN ⁽¹⁾, qui représentent un peu moins de 25 % de ses ressources, sont en repli. Entre 2014 et 2016 (prévisions), elles auront baissé de 12,5 %, passant de 42 millions à 37 millions d'euros par an.

Recettes commerciales (hors RPG et Geomaps) en M€	Exécution	BR1	Prévision
	2014	2015	2016
Grand Public	11,58	10,90	11,49
Marché professionnel	15,73	13,30	12,76
Marché Défense Espace	14,67	12,15	12,50
Total	41,98	36,35	36,75

Source : questionnaire budgétaire.

Cette évolution baissière s'explique par le fait qu'une partie importante des recettes commerciales de l'IGN provient de commanditaires publics. Leur niveau dépend donc des moyens que peuvent consacrer les ministères à l'information géographique et forestière ainsi que de leur capacité à faire de l'IGN l'opérateur de référence dans ce domaine.

(1) Hors Référentiel parcellaire graphique et projet Géomaps.

Le marché professionnel est, pour l'essentiel, un marché de vente de données géographiques, lesquelles connaissent une forte perte de valeur commerciale. Il a reculé de 18 % entre 2014 et 2016 malgré les mesures volontaristes engagées par l'IGN pour développer les services aux entreprises, simplifier les grilles tarifaires ou encore mettre en place une politique d'abonnement incitative.

Le marché grand public est également en repli en raison du recul structurel des ventes des cartes papier. L'IGN est victime d'une concurrence forte et du développement de technologies rendant obsolète l'utilisation des cartes routières. En revanche, la vente des cartes de randonnées reste stable, l'IGN s'étant imposé comme un acteur de référence en ce domaine. Les recettes issues du marché grand public devraient progresser dans les prochaines années grâce à la mise en place d'un nouveau portail Espace Loisirs et au développement de cartes thématiques à forte valeur ajoutée comme, en 2014, celle se rapportant à la Grande Guerre.

2. Une source d'inquiétude : le mouvement en faveur de la gratuité des données

L'évolution des ressources propres de l'IGN dans les années à venir est fortement liée à la transposition de la directive 2013/37/UE du Parlement et du Conseil, du 26 juin 2013, modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public par le projet de loi relatif à la gratuité et à la mise à disposition des données publiques, actuellement examiné par le Parlement.

L'article 3 du projet de loi instaure le principe de gratuité de la réutilisation des informations publiques. Ce faisant, il outrepassé les exigences de la directive, dont l'article 6 se limite à plafonner les redevances perçues au titre de la réutilisation de documents aux coûts marginaux liés à leur reproduction, mise à disposition et diffusion. Une exception à ce principe est toutefois prévue pour les administrations tenues de couvrir, par des recettes propres, une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public.

Dans la version initiale du projet de loi, les recettes de l'IGN tirées de la perception des redevances perçues au titre de la réutilisation des données, qui représentent entre 10 à 12 millions d'euros par an ⁽¹⁾ (25 % des ressources propres) sont donc pérennisées. Mais de nombreux parlementaires considèrent que cette exception n'est pas justifiée. Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale estime qu'« aucune redevance ne devrait pouvoir être établie par une administration dont la mission de service public comprend à titre principal la diffusion de données publiques » ⁽²⁾.

(1) Chiffres données par l'IGN.

(2) Luc Belot, rapport sur le projet de loi (n° 3037) relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, p. 28.

La levée de cette exception priverait donc l'IGN d'une partie non négligeable de ses ressources propres. Votre rapporteur pour avis invite donc le Gouvernement à être attentif aux conséquences financières qu'une telle évolution pourrait avoir et soutient les propos de son collègue et rapporteur sur le projet de loi relatif à la gratuité et à la mise à disposition des données publiques Luc Belot qui encourage le législateur « à faire preuve de la plus grande cohérence, en compensant (...) la perte des recettes par une augmentation de la dotation budgétaire » ⁽¹⁾ si ces redevances étaient supprimées.

B. DANS UN CONTEXTE TENDU, DES MOYENS GLOBALEMENT STABILISÉS

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, les moyens demandés s'élèvent à 95,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à un niveau pratiquement inchangé par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 (- 0,2 %).

Compte tenu du contexte budgétaire difficile dans lequel s'inscrit le projet de loi de finances pour 2016 et des incertitudes législatives auxquelles l'IGN se trouve confronté en cette fin d'année 2015, la stabilisation des moyens qui lui sont attribués constitue une source de satisfaction pour votre rapporteur pour avis.

ÉVOLUTION DES MOYENS DU PROGRAMME N° 159 (2015-2016)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2015	2016	n/n-1	2015	2016	n/n-1
01	Production de l'information géographique	81 186 901	81 029 566	- 0,2 %	81 186 901	81 029 566	- 0,2 %
02	Recherche dans le domaine de l'information géographique	14 347 000	14 299 335	- 0,3 %	14 347 000	14 299 335	- 0,3 %
03	Pilotage de la politique d'information géographique	527 000	504 000	- 4,4 %	527 000	504 000	- 4,4 %
Total		96 060 901	95 832 901	- 0,2 %	96 060 901	95 832 901	- 0,2 %

Source : Projet de loi de finances pour 2016.

Les crédits demandés au titre du programme n° 159 se ventilent en trois actions d'importance très inégale, la production de l'information géographique (action n° 1) captant, à elle seule, 84,6 % du montant total des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme. La recherche dans le domaine de l'information géographique (action n° 2) et le pilotage de la politique d'information géographique (action n° 3) représentent, quant à eux, respectivement 14,9 % et 0,5 % de ce montant total.

(1) Luc Belot, rapport sur le projet de loi (n° 3037) relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, p. 29.

Action n° 1 : la production de l'information géographique – Cette action retrace la part de la subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement de ses activités exercées en matière de production et de diffusion de l'information géographique et cartographique, de réalisation de l'inventaire permanent des ressources forestières et de formation.

Au total, la subvention pour charges de service public de l'IGN s'élève, pour 2016, à 95,3 millions d'euros, ce qui représente une légère baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 (– 200 000 euros). Les crédits sont répartis à 85 % au sein de l'action n° 1 (81 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et à 15 % au sein de l'action n° 2 « *Recherche dans le domaine de l'information géographique* » du programme (14,3 millions d'euros).

Les subventions à l'IGN au titre du programme n° 159 ne représentent pas la totalité des concours publics à l'établissement, dont les ressources sont également abondées par le programme n° 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » (0,3 million d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016). Ces concours publics ne représentent eux-mêmes qu'une fraction, en voie de réduction, des moyens de l'établissement.

BUDGET PRÉVISIONNEL DE L'OPÉRATEUR IGN (2015)
Compte de résultat

(en milliers d'euros)

Charges	Compte financier 2014 (1)	Budget initial 2015	Produits	Compte financier 2014 (1)	Budget initial 2015
Personnel	112 184	114 710	Ressources de l'État	98 058	97 909
<i>dont charges de pensions civiles</i>	<i>17 883</i>	<i>17 955</i>	<i>- subventions de l'État</i>	<i>98 058</i>	<i>97 909</i>
Fonctionnement	51 361	76 800	<i>- ressources fiscales</i>	0	0
Intervention	0	0	Autres subventions		2 960
			Ressources propres et autres	66 962	90 431
Total des charges	163 545	191 510	Total des produits	165 020	191 300
Résultat : bénéfice	1 475		Résultat : perte		210
Total	165 020	191 510	Total	165 020	191 510

(1) Voté

Source : *Projet de loi de finances pour 2016.*

Action n° 2 : la recherche dans le domaine de l'information géographique – Cette action retrace la part de la subvention pour charges de service public (14,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2016) consacrée au financement des activités de recherche et de développement, frais généraux inclus. Les recherches visent à faire progresser la connaissance et les technologies, au sens large, dans le domaine des infrastructures de localisation spatio-temporelle. Dans ce cadre, les efforts se concentrent plus particulièrement, d'une part, sur les référentiels, méthodes et outils de référencement pour l'emploi conjoint d'informations de différentes sources et, d'autre part, sur les méthodes d'analyse et de dérivation de représentations exploitables par un utilisateur dans le cadre de thématiques en aval de ces données.

ACTIVITÉS ET MOYENS DE L'ÉCOLE NATIONALE DES SCIENCES GÉOGRAPHIQUES

L'article 2-11° du décret n° 2011-1371 modifié du 27 octobre 2011 relatif à l'IGN dispose que l'IGN dirige les activités de l'École nationale des sciences géographiques (ENSG).

L'École contribue à la diffusion des connaissances générales, scientifiques et techniques qui interviennent dans le domaine de l'information géographique. Elle a pour mission d'assurer la formation de base d'étudiants ou de stagiaires, français ou étrangers, engagés ou non dans la vie professionnelle, des personnels de l'IGN ainsi que des personnels civils ou militaires de l'État ou de ses établissements publics. Elle contribue également à la formation continue de tous ces publics.

Les travaux visant à consolider le rapprochement des fonctions de recherche et d'enseignement, engagé le 1^{er} novembre 2013 par la création de la direction de la recherche et de l'enseignement (DRE) sont en cours de finalisation.

En matière de formation, les programmes d'enseignement de l'ENSG ont fait l'objet de réformes visant à suivre l'évolution des besoins en compétences formulés par les professionnels de l'information géolocalisée et de son utilisation.

En matière de recherche, plusieurs actions sont engagées dans le but de favoriser les synergies entre recherche, formation et transferts :

– le laboratoire d'inventaire forestier a engagé les démarches nécessaires pour intégrer le LABEX ARBRE, acteur national de la recherche dans le domaine forestier ;

– les laboratoires du Service de recherche en sciences de l'information géographique ont engagé une démarche visant à créer une unité mixte de recherche reconnue par le CNRS. Le dossier de demande de création a été déposé auprès des instances nationales du CNRS en février 2015. Une formation de recherche en évolution sera créée début janvier 2016, pour une durée de deux ans. À ce terme, l'unité mixte de recherche sera mise en place ;

– un Valilab, plateforme technologique visant à favoriser les transferts entre formation, recherche et innovation, a été élaboré : son secteur d'activité privilégié est celui des technologies de l'information, le « Big Data » et les systèmes d'information. Intervenant dans le cadre de projets pédagogiques et de recherche, le Valilab prend notamment en charge la mise en œuvre de certains projets financés au plan régional ou national (ANR, FUI, etc.).

En 2014, l'ENSG a assuré la formation initiale de 289 élèves, dans le cadre de formations diplômantes dispensées en propre ou mutualisées avec d'autres établissements français d'enseignement supérieur. En matière de formation continue, l'ENSG a produit 2 007

jours-journées-stagiaires dans le cadre de prestations facturées délivrées à des entreprises publiques ou privées et 2 600 jours-journées-stagiaires au titre du plan de formation de l'IGN. La baisse constatée sur ce dernier chiffre par rapport à 2013 s'explique par la refonte totale du système d'analyse et de recensement des besoins en compétences qui a engendré un retard dans la mise en œuvre du nouveau plan triennal 2014-2016. L'objectif de ce plan est de renforcer le dispositif de formation continue en intensifiant les actions de formation tout en les diversifiant.

L'ENSG est située sur le campus de Marne-la-Vallée, dans un bâtiment partagé avec l'École des Ponts Paris Tech. Le budget alloué spécifiquement à l'ENSG pour 2015 s'est élevé à 6 millions d'euros. En outre, 57 ETPT sont affectés à l'école qui recourt, en sus, 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.

L'École développe des actions visant à accroître ses ressources propres (mise en place de masters spécialisés rémunérateurs, croissance des prestations facturées, soutien financier des employeurs privés du secteur de la géomatique, etc.).

L'ENSG a finalisé le repositionnement de son offre de formation initiale, notamment de son cycle d'ingénieur, à la suite de l'arrêt de partenariats financièrement coûteux et non pertinents au regard des attentes des employeurs. Les deux premières années du cycle ont été entièrement repensées pour replacer la formation au cœur des enjeux de la société de l'information géographique et des besoins des employeurs.

L'ENSG doit à présent intensifier son action sur la dimension internationale et la réputation à l'étranger, enjeux majeurs pour les établissements français d'enseignement supérieur.

Action n° 3 : le pilotage de la politique d'information géographique –

Cette action correspond à l'activité d'animation et de coordination interministérielle assurée par le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie. L'objectif est de favoriser le développement des usages de l'information géographique, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des exigences de la directive européenne INSPIRE qui impose la publication sur internet de services de catalogage, de recherche, de consultation et de téléchargement des données géographiques ainsi que le partage des données entre autorités publiques.

Les dépenses (0,5 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) permettent donc de financer la composante de catalogage et de recherche du Géoportail national, de faciliter la mise en œuvre de plateformes régionales de partage et de mutualisation de l'information géographique et de mettre en œuvre les adaptations des systèmes d'information géographique.

C. LA BAISSÉ DU PLAFOND D'EMPLOIS SE POURSUIT

À la différence des crédits versés à l'IGN, qui semblent se stabiliser ces dernières années, le plafond d'emploi diminue régulièrement. Les équivalents temps plein sous plafond ont baissé de 9 % depuis 2012.

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution des effectifs de l'IGN depuis 2011.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'IGN (2011-2015)

	Périmètre IGN avant fusion avec IFN	Périmètre IGN après fusion avec IFN			
	2011	2012	2013	2014 réalisé	2015 estimé
ETP plafond autorisé (LFI) à partir de 2011	1 601	1 760	1 707	1 632	1 602
ETPT permanents constatés	1 555,6	1 691,5	1 656	1 620,49	1 594,33
ETPT non permanents constatés	35,3	37,0	22,0	13,5	12,67
ETPT totaux constatés	1 590,9	1 728,4	1 678	1 633,99	1 607

Source : questionnaire budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de MM. *Rémi Pauvros, Jacques Alain Bénisti, Jean-Christophe Fromantin, Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert et Guillaume Chevrollier*, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 5 novembre 2015*, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽¹⁾.

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a délibéré sur les crédits de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

M. Le Président Jean-Paul Chanteguet. Nous en venons à l'examen par notre commission des crédits demandés au titre de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ». Je rappelle que MM. Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert, Jacques Alain Bénisti et Rémi Pauvros émettent un avis favorable, que M. Guillaume Chevrollier émet un avis défavorable à l'adoption des crédits et que M. Jean-Christophe Fromantin propose de s'abstenir.

Nous avons un amendement n° II-495 à l'article 26 à examiner. Monsieur le rapporteur, quel est votre avis ?

M. Rémi Pauvros, rapporteur pour avis. Je donne un avis très favorable à l'adoption de cet amendement.

*

La commission a alors donné un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° II-495 puis elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie

- M. Paul Delduc, directeur général aménagement, logement, nature
- M. Frédéric Rocchi, sous-directeur de la performance
- M. Laurent Tapadinhas, directeur de la recherche et de l'innovation
- M. Jean-Philippe Torterotot, directeur-adjoint de la recherche et de l'innovation

Agence de l'eau Seine Normandie

- Mme Michèle Rousseau, directrice générale

Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

- M. Laurent Roy, directeur général

Agence de l'eau Loire Bretagne

- M. Martin Guitton, directeur général

Agence de l'eau Rhin-Meuse

- M. Paul Michelet, directeur général

Agence de l'eau Artois-Picardie

- M. Olivier Thibault, directeur général

Agence des aires marines protégées

- M. Olivier Laroussinie, directeur

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

- Mme Odile Gauthier, directrice

Établissement public du marais poitevin

- M. Johann Leibreich, directeur

Groupement d'intérêt public – atelier technique des espaces naturels

- M. Xavier Gayte, directeur

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

- M. Daniel Burseaux, directeur général
- M. François Baudet, secrétaire général

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

- Mme Elisabeth Dupont-Kerlan, directrice
- M. Alexis Delaunay, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale

Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

- M. Jean-Pierre Poly, directeur général
- M. Alain Guibé, directeur financier

Parcs nationaux de France

- M. Michel Sommier, directeur