



N° 2266

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234)

TOME III

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 2015	11
I. UN PROGRAMME CENTRÉ SUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ	11
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.....	11
B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA PERFORMANCE	15
C. LE PROJET DE BUDGET POUR 2015 : UNE PRÉSERVATION GLOBALE DES CRÉDITS.....	20
II. LES DIFFÉRENTES ACTIONS DU PROGRAMME : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DES CRÉDITS	21
A. LA PROTECTION ET LA GESTION DES SITES CLASSÉS	21
B. LES DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT ET DE CONTENTIEUX.....	24
C. LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ.....	24
1. La protection des milieux et espaces marins.....	25
2. Les mesures territoriales dans le domaine de l'eau	27
3. Les trames verte et bleue et les espaces protégés	29
4. Les sites Natura 2000.....	31
5. La connaissance et la préservation de la biodiversité	32
III. LES GRANDS ENJEUX AUXQUELS LA BIODIVERSITÉ SE TROUVE AUJOURD'HUI CONFRONTÉE	35
A. LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIODIVERSITÉ : UN TEXTE ATTENDU.....	35
1. Faire de la France une nation exemplaire en matière de biodiversité.....	35
2. Les principales dispositions du projet de loi.....	37

B. LES QUATRE OPÉRATEURS QUI POURRAIENT INTÉGRER L'AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ.....	39
1. L'Agence des aires marines protégées.....	39
2. Le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels ».....	40
3. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques	40
4. Les parcs nationaux.....	41
5. Et pourquoi pas l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ?	42
PROGRAMME N° 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE » : EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2015.....	45
I. LE POINT GÉOGRAPHIQUE, RÉFÉRENCE STRUCTURANTE DE NOMBREUSES POLITIQUES PUBLIQUES.....	45
A. ORIENTATIONS ET MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE NATIONALE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE.....	45
B. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME N° 159.....	47
II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2015 : DES MOYENS STABILISÉS.....	50
A. DES MOYENS GLOBALEMENT STABILISÉS.....	50
B. UN PLAFOND D'EMPLOI EN CONTRACTION SIGNIFICATIVE	51
III. DES CRÉDITS VENTILÉS EN TROIS ACTIONS PRINCIPALES.....	52
A. LA PRODUCTION DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE.....	52
B. LA RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE.....	53
C. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ..	56
EXAMEN EN COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	59
ANNEXE N° 1 - Contentieux européens : la France toujours sous surveillance, même si la situation s'est beaucoup améliorée	61
ANNEXE N° 2 - Le système d'information sur l'eau, enjeu central dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et des milieux aquatiques.....	67

INTRODUCTION

Votre rapporteur s'honore de la responsabilité qui lui a été confiée, pour la première fois, d'examiner pour avis, au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, une partie des crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, 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 mobilités durables* ».

Votre rapporteur pour avis s'est fortement investi dans ces domaines, d'abord en tant qu'élu local, pendant vingt-cinq ans, puis en tant que député et président du groupe d'études « *Politique de l'eau* » de l'Assemblée nationale, depuis juin 2012. Il s'est également vu confier par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, en février 2013, une mission d'évaluation de la politique de l'eau en France, qui a donné lieu à la remise, au mois de juillet suivant, d'un rapport intitulé « *Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité* ».

L'action publique dans les domaines environnementaux s'inscrit aujourd'hui dans une période et un contexte particuliers.

Un acquis important s'est constitué au cours des années récentes, aux plans national – Grenelle de l'environnement, loi de programmation du 3 août 2009 (dite loi « *Grenelle I* »), loi du 12 juillet 2010 (dite loi « *Grenelle II* »), stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 –, européen – directives sur les eaux résiduaires urbaines (1991), les habitats naturels, la faune et la flore (1992) et les oiseaux (2009), directives-cadres sur l'eau (2000) et la stratégie pour le milieu marin (2008), etc. – et international – adoption ou mise en œuvre de multiples conventions.

Depuis deux ans, il est néanmoins apparu nécessaire de passer à une nouvelle étape, une nouvelle dynamique en matière de développement durable, d'environnement et de prise en compte de la biodiversité, de l'eau et des paysages. Les tables rondes consacrées à ces sujets au cours des conférences environnementales de septembre 2012 et septembre 2013 en ont d'ailleurs précisé les contours.

Des feuilles de route ont été arrêtées par le Président de la République et des lois ou des projets de loi sont venus concrétiser ces engagements : projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, loi d'avenir agricole, lois de décentralisation et de clarification des compétences, projet de loi relatif à la biodiversité, etc. Il est indispensable que ce dernier texte, examiné en juin 2014 par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de notre Assemblée, soit désormais examiné rapidement par le Parlement.

Protéger et valoriser la biodiversité est en effet un enjeu fondamental. La biodiversité est notre bien commun. Elle nous soigne, nous nourrit, nous habille... Elle est partout, indispensable à notre vie quotidienne. Elle est aussi une force économique pour la France. D'une part, elle assure des services qui contribuent aux activités humaines (services écosystémiques) ; une évaluation des services rendus et du coût de leur disparition mériterait d'ailleurs d'être menée. D'autre part, la biodiversité est une source d'innovation (biomimétisme, substances actives) et elle représente, dès lors, une valeur potentielle importante.

La biodiversité est aujourd'hui menacée par les pressions qui s'exercent sur elle : pollution, réchauffement climatique, artificialisation des sols... Les derniers bilans disponibles en France montrent que 22 % des habitats d'intérêt communautaire seulement sont en bon état de conservation et que 28 % des espèces d'intérêt communautaire le sont (rapport à la Commission européenne sur la mise en œuvre de la directive habitat-faune-flore).

Une nouvelle approche en faveur de la biodiversité est donc nécessaire : il ne s'agit plus simplement de prendre des mesures de protection figées, mais désormais d'appréhender la biodiversité comme une dynamique globale incluant et interagissant avec la vie humaine : la France, 2^e espace maritime au monde, a une responsabilité particulière en matière de préservation des milieux, marins en particulier.

L'année prochaine sera particulièrement importante pour la biodiversité. Au plan international, notre pays accueillera à Paris, du 30 novembre au 11 décembre, la 21^e conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUC). La quatrième conférence européenne sur l'eau se tiendra le 23 mars 2015 à Bruxelles, précédant de quelques semaines seulement le 7^e Forum mondial de l'eau, organisé du 12 au 17 avril 2015 à Daegu Gyeongbuk (Corée du Sud).

Au plan national, faut-il rappeler que les objectifs de résultat fixés par la directive-cadre sur l'eau devraient, en principe, être atteints l'année prochaine... mais qu'ils ne le seront pas, en pratique, pour la moitié des cours d'eau de France et d'Europe ? D'ici la fin de l'année, devront également être mis en place les premiers plans de gestion des risques liés aux inondations.

Le maintien des ressources affectées au programme n° 113 par le projet de loi de finances pour 2015, à hauteur de 276 millions d'euros, est donc indispensable pour de nombreuses raisons et, en premier lieu, pour renforcer la politique de l'État et de ses partenaires sur les territoires dans les domaines fondamentaux de la biodiversité, de l'eau et des paysages.

Ces crédits constituent une réponse aux engagements pris récemment par le Gouvernement et aux feuilles de route précédentes (stratégies nationales de biodiversité, maintien du modèle contractuel dans les sites Natura 2000, soutien au

réseau naturaliste associatif, contractualisation dans le cadre des contrats de projet État-régions, etc.).

Ils génèrent par ailleurs de l'emploi non délocalisable sur les territoires, ils mobilisent de nombreux acteurs et ils ont un effet levier conséquent en termes d'action environnementale.

Il s'agit aussi de respecter nos engagements européens, eu égard au fait qu'en cas de manquement, un risque financier élevé pèserait sur l'État et que les condamnations financières éventuelles dépasseraient largement les capacités du programme n° 113 – des montants de sanction de 120 millions d'euros pour le contentieux « *Hamster* » et de 400 millions d'euros pour les eaux résiduaires urbaines sont parfois évoqués.

Aussi, au-delà des crédits attribués aux programmes n^{os} 113 et 159 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur pour avis tient à souligner que bien d'autres enjeux sont ici en cause :

– la mise en œuvre des orientations et directives européennes (car, désormais, ce sont des directives de résultats et non plus de moyens) pour conserver les milieux et les espèces en bon état ;

– la mobilisation des territoires et de multiples acteurs, l'importance et la richesse des partenariats mis en œuvre (collectivités territoriales, opérateurs, associations, etc.) ;

– l'effet de levier très fort des politiques impulsées par l'État en termes de développement économique, touristique, d'emploi, de cadre de vie... et donc de qualité de vie sur les territoires ;

– des politiques en croissance, par nécessité (protection, valorisation de la biodiversité, qualité de l'eau et des paysages) et par respect des engagements pris ;

– des enjeux financiers considérables à terme et la nécessité de prévoir de nouvelles recettes dans le cadre d'un modèle économique à repenser, que ce soit dans le domaine de l'eau, de la biodiversité ou de la protection du littoral.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

1. Au titre du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », 277 027 407 € en autorisations d'engagement et 275 927 407 € en crédits de paiement sont demandés en 2015.

Au titre du **programme 159 « Information géographique et cartographique »**, qui porte essentiellement la subvention de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) : **97 037 000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.**

Après une diminution en 2014 par rapport à 2013, **il est proposé pour le PLF 2015 un maintien des moyens budgétaires pour les deux programmes** et une augmentation pour 2016 et 2017 (+ 5 millions €/an) dans le cadre du prochain trienal, afin notamment de financer la future agence française de la biodiversité. **Le projet de loi « Biodiversité », que la commission du développement durable a adopté en juin 2014 et qui porte création de cette agence, doit désormais être examiné le plus rapidement possible par le Parlement.**

2. Le programme 113 permet de mettre en œuvre la stratégie nationale biodiversité 2011-2020. Il vise à 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 « habitat » 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 et qui sont très impactantes sur la biodiversité, l'eau et les paysages, que ce soit dans les domaines de l'agriculture, l'énergie, les transports, l'urbanisme, l'aménagement du territoire...

3. Le programme 113 mobilise de nombreux acteurs de nature et de taille différentes tant au niveau de l'État (central et déconcentré) **qu'au niveau régional, départemental et local.** Il implique de multiples opérateurs, établissements publics (agences de l'eau, Agence des aires marines protégées, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, etc.) et s'appuie sur de nombreux partenariats (avec les collectivités et leurs groupements, les entreprises, associations, centres de recherche, etc.) pour des programmes d'équipement public, de gestion des milieux naturels, d'innovation et de développement de la connaissance.

Le programme est composé pour 2/3 de crédits de fonctionnement, destinés :

– aux opérateurs pilotés ou non par le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie. Les subventions de charges pour service public (SCSP) servent, en pratique, à financer de la masse salariale. Elles représentent la moitié du programme hors réserve de précaution ;

– aux prestataires de marchés de prestations intellectuelles et de travaux en lien essentiellement avec les besoins de mise en œuvre des politiques portées par les services déconcentrés sur le territoire.

Les crédits d'intervention représentent 1/3 des crédits du programme. Ces dépenses servent à cofinancer les actions du tissu associatif et des collectivités territoriales, respectivement pour 2/3 et 1/3 des crédits concernés. Grâce à ces crédits, se développent l'expérimentation et l'acquisition de bonnes pratiques pour la préservation/valorisation de la biodiversité et des paysages : **ces crédits représentent donc un levier d'action conséquent.**

4. Le montant du programme 113 inscrit dans le PLF 2015, 277 millions d'euros (soit 3,5 % 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**, qui représente près de 3 milliards € et de l'action menée dans ces domaines sur le territoire national par tous les acteurs (qui est évaluée à 23 millions € uniquement dans le domaine de l'eau).

5. L'action de l'État en matière de paysages, eau et biodiversité « pèse » 4 000 emplois (ETP) au sein des services de l'État sur les programmes supports des ministères de l'écologie et de l'agriculture (pour une masse salariale estimée à 270 millions €) **et 5 300 ETP au sein d'une vingtaine d'opérateurs**. À ces chiffres il faut ajouter **des milliers d'emplois directs et indirects**, publics et privés, en grande partie en milieu rural et non délocalisables. Ainsi, le tissu associatif concerné porte près de 4 000 emplois en plus du bénévolat. De même, l'emploi dans les éco-activités (évalué à 450 000) est en progression de près de 7 % par rapport à 2011 (source : CGDD).

L'impact de l'action de l'État sur les territoires mérite d'être souligné, en termes d'emplois bien sûr (les services déconcentrés gèrent près de 2/3 des crédits du programme, hors SCSP), mais aussi en termes d'action préventive sur les milieux, au profit d'équilibres nécessaires à la santé, aux loisirs, au cadre de vie et au développement local.

6. Le maintien des ressources budgétaires du programme 113 proposé dans le projet de loi de finances pour 2015 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 (confrontés à de nombreux enjeux) et le respect des engagements récents (création de l'AFB, reconquête de la qualité de l'eau, relance de la sauvegarde des paysages) ;
- 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 seraient importants pour l'État.

7. 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 CERL et l'ONCSF), prélèvement de 175 millions €/an sur les fonds de roulement des agences de l'eau, poursuite de la diminution de certains effectifs – même si certains d'entre eux sont intégralement préservés pour la poursuite du développement de leur activité (AAMP et parcs nationaux).

8. Les opérateurs des programmes 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, 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 de ce contexte, 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.

PROGRAMME N° 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2015

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 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 deux objectifs principaux : assurer une gestion intégrée de la ressource en eau, d'une part ; préserver et restaurer la biodiversité, d'autre part.

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 2015 s'élèvent à 276 millions d'euros, soit 3,5 % des moyens de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* » (7,8 milliards d'euros) et moins de 0,1 % du budget de l'État.

Mais ce montant ne reflète pas – et loin de là ! – la totalité de l'action de l'État en matière de paysages, eau et biodiversité. On peut évaluer celle-ci à près de trois milliards d'euros en tenant compte de l'action des nombreux opérateurs qui interviennent dans ces domaines. En effet, aux 276 millions d'euros du programme n° 113 précités, il faut ajouter un 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).

Aux actions de l'État et de ses opérateurs, s'ajoutent en outre celles de multiples autres acteurs – en particulier, celles des collectivités territoriales (régions, départements, communes et établissements publics de coopération). Au total, il s'avère donc extrêmement difficile de reconstruire au plan national les flux financiers de la politique des paysages, de l'eau et de la biodiversité.

La politique de l'eau illustre de manière topique ces difficultés de comptage. Un important travail d'analyse a été mené en 2013, dans le cadre de l'évaluation de cette politique demandée par le Gouvernement et à laquelle votre rapporteur pour avis a eu l'honneur de contribuer. Il s'agissait de déterminer les montants concernés, par catégories de financeur et par grandes masses : en d'autres termes, l'exercice devait permettre de répondre à la question : « *Qui paie quoi ?* » et donc de rendre compte de l'application des principes mentionnés dans la directive-cadre sur l'eau – en particulier, celui de la récupération des coûts et celui dit « *pollueur-payeur* ».

• **Le « petit cycle » de l'eau.** – L'analyse pour le petit cycle de l'eau a été faite par la ventilation des sources de financement (et non par les dépenses) et elle aboutit aux conclusions suivantes :

– les ressources financières (hors TVA) du petit cycle sont d'environ 17,2 milliards d'euros, dont 70 % correspondent à la facture d'eau ;

– les redevances prélevées par les agences de l'eau représentent 11 % de ce montant ;

– les recettes n'équilibrent pas les dépenses. Les collectivités ont donc recours annuellement à l'emprunt, pour un montant estimé à 0,9 milliard d'euros ;

– les investissements ou le renouvellement des équipements représentent environ 6,6 milliards d'euros ;

– les collectivités peuvent se refinancer directement auprès des usagers. La PFAC (participation forfaitaire pour l'assainissement collectif) est payée par ceux qui veulent se raccorder au réseau d'assainissement collectif existant (partage ex-post des coûts). Cette recette peut localement être significative dans les budgets locaux d'assainissement ;

– les données en compte propre de l'agriculture ne sont pas connues ;

– les coûts des personnels fonctionnaires, aux niveaux central et déconcentré, en charge du petit cycle de l'eau ne sont pas connus. Le montant de leur financement (par le contribuable national) n'est pas indiqué. Il est marginal par rapport aux sommes globales et ne modifie pas les ordres de grandeur ;

– la dépense en coûts des personnels des services publics de l'eau (SPEA) est évaluée à 1,2 milliard d'euros en 2011. Elle est a priori couverte par la facture d'eau et ne figure pas dans le tableau (qui ventile les financements et non les dépenses) ;

– environ 700 millions d'euros de TVA sont prélevés sur le petit cycle de l'eau. Ils ne figurent pas dans le tableau, bien qu'ils soient payés sur la facture d'eau.

Le tableau ci-dessous récapitule les données par catégorie de financeurs et par type de financement.

LE FINANCEMENT DU « PETIT CYCLE » DE L'EAU

		Catégories de financeurs						Total
		Ménages	APAD ⁽¹⁾	Industrie	Agriculture	Contribuable national ou UE	Contribuable local	
Type de financement	Facture eau et assainissement collectif (hors redevances agences de l'eau, hors TVA)	8507	1833	1731	–	–	–	12 071
	Complément budget collectivités pour investissement (*)	–	–	–	–	–	310	310
	Comptes propres : assainissement autonome non collectif	529	93	–	–	–	–	622
	Comptes propres : prélèvement et assainissement	–	–	1 286	?	–	–	1 286
	Redevances agences de l'eau	1 393	253	196	13	–	–	1 855
	<i>dont redevance AE pollution domestique</i>	725	128	–	–	–	–	853
	<i>dont redevance AE modernisation collecte</i>	492	87	–	–	–	–	579
	<i>dont redevance AE prélèvement pour eau potable</i>	176	38	37	–	–	–	251
	<i>dont redevance AE prélèvement industriel (EDF...)</i>	–	–	65	–	–	–	65
	<i>dont redevance AE prélèvement irrigants</i>	–	–	–	13	–	–	13
	<i>dont redevance AE pollution non domestique</i>	–	–	78	–	–	–	78
	<i>dont redevance AE non domestique modernisation collecte</i>	–	–	16	–	–	–	16
	Recours à l'emprunt pour investissements (*)	–	–	–	–	–	940	940
Subvention pour investissement à partir des budgets des collectivités (*)	–	–	–	–	–	500	500	
Total	10 429	2 179	3 213	13	0	1 750	17 584	
Proportion par financeur	59,3 %	12,4 %	18,3 %	0,1 %	0,0 %	10,0 %	100,0 %	

Les chiffres correspondent à l'année 2009, sauf pour le recours à l'emprunt (2011) et les financements comportant un astérisque (*) sont estimés.

Source : mission d'évaluation, d'après MEDDE (DEB), annexes budgétaires « jaunes » sur les agences de l'eau, données Direction du Budget.

(1) Il s'agit des activités de production assimilées domestiques (services, petits commerces, artisanat, PME-PMI, etc.)

Les données disponibles soulignent un sous-investissement au titre du renouvellement du patrimoine des services publics d'eau et d'assainissement. La politique d'amortissement des collectivités territoriales ne couvrirait qu'un tiers environ de la dépréciation réelle du patrimoine des SPEA. L'écart entre, d'une part, les dotations aux amortissements et les subventions de toutes origines, et, d'autre part, les investissements réalisés est de l'ordre de 2 milliards d'euros par an environ. Cet écart est comblé, à parts quasi équivalentes, par les emprunts (940 millions d'euros en 2011) et les prélèvements sur la section de fonctionnement (de l'ordre de 1 à 1,2 milliard d'euros). Ceci signifie que, pour les collectivités ou le recours à l'emprunt ne serait pas possible, seule une augmentation de la facture d'eau ou des subventions pourrait permettre de poursuivre la politique d'investissement (neuf ou réhabilitation).

Il est donc très important que le groupe de travail en cours de constitution, à la suite notamment de la publication du décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable, puisse établir l'état complet des immobilisations et la situation réelle de leurs amortissements. Partant de cet état, il devrait définir les conditions techniques minimales nécessaires pour améliorer la gestion patrimoniale des SPEA.

• **Le « grand cycle » de l'eau.** – Les données concernant le grand cycle de l'eau sont encore plus fragmentaires. Les données utilisées sont, pour leur grande majorité, issues d'une étude du commissariat général au développement durable, intitulée « *Le financement de la gestion des ressources en eau de 2012* ». Elles n'ont pu, malgré de nombreuses investigations et recherches être entièrement validées, ni croisées avec d'autres sources. Les chiffres ci-dessous doivent donc être pris avec précaution et considérés comme a minima :

– les données ci-dessous sont des dépenses, ventilées par catégorie de financeurs ;

– le grand cycle mobiliserait 5,6 milliards d'euros, dont plus de la moitié en provenance du contribuable au niveau national et 22 % en provenance de l'industrie ;

– les dépenses seraient pour près de la moitié des dépenses d'emploi public au niveau central et déconcentré ;

– les doubles comptages les plus probables ont été éliminés ;

– l'agriculture finance 1 % du total estimé des dépenses ;

– la dépense relative aux voies navigables est assurée, en partie, par la taxe (0,0123 euro/m³) prélevée sur la facture d'eau.

Le tableau ci-dessous récapitule les données par catégorie de financeurs et par type de dépenses.

LE FINANCEMENT DU « GRAND CYCLE » DE L'EAU

		Catégories de financeurs						Total
		Ménages	APAD	Industrie	Agriculture	Contribuable national ou UE	Contribuable local	
Type de dépenses	Milieu et gestion des ressources naturelles	–	–	1 166	–	697	177	2 040
	<i>dont protection des sols et des eaux souterraines et surface</i>	–	–	1 166	–	697	–	1 863
	<i>dont entretien et restauration des milieux aquatiques</i>	–	–	–	–	–	177	177
	Administration et recherche	–	–	0	–	1 717	984	2 701
	<i>dont Recherche et développement</i>	–	–	0	–	967	–	967
	<i>dont administration générale pour la protection</i>	–	–	–	–	750	984	1 734
	Patrimoine et dommages au grand cycle	–	–	60	–	564	173	797
	<i>dont : inondations</i>	–	–	–	–	257	173	430
	<i>dont : voies navigables et littoraux</i>	–	–	–	–	307	–	307
	<i>dont : hydroélectricité</i>	–	–	60	–	–	–	60
	Amélioration pollution diffuse via redevance AE pollution diffuse	–	–	–	57	–	–	57
	Continuité écologique via redevance AE pour autres usages	10	–	0,4	–	–	–	10
Total	10	0	1 226	57	2 978	1 334	5 605	
Proportion par financeur	0 %	0 %	22 %	1 %	53 %	24 %	100 %	

Source : Étude 62 CGDD et jaune budgétaire des Agences de l'eau.

En toute rigueur, et en raison de la possibilité de doubles comptages entre sources de financements émanant du petit cycle et dépenses du grand cycle, on ne peut sommer les deux tableaux. Néanmoins et pour fixer les idées, on peut estimer que **le cycle de l'eau mettrait en jeu des flux annuels de l'ordre de 23,2 milliards d'euros, dont trois quarts sur le petit cycle et un quart sur le grand cycle.**

B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA PERFORMANCE

Par rapport à 2014, le volet « *Performance* » du programme n° 113 a évolué dans le sens de la simplification pour lui donner plus de lisibilité, en le recentrant notamment autour des deux grands axes majeurs des politiques portées par le programme traduits en objectifs. En 2015, la performance du programme 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. 18 830 stations de traitement des eaux usées traitent annuellement une charge de pollution représentant 75 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, adoptés fin 2009 pour la période 2010-2015 et élaborés pour chacun des six grands bassins hydrographiques français.

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).

La gestion intégrée de la ressource en eau est également assurée par la police administrative et judiciaire de l’eau qui vise à préserver le bon état des ressources naturelles en prévenant et réparant les atteintes. L’exercice régalién de la police de l’eau et de la nature au titre de la directive de 2008 (droit pénal environnemental), des directives sectorielles (nitrates) et en application de l’ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 (harmonisation des polices de l’environnement) porte 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.

INDICATEUR 1.1 : MASSES D'EAU EN BON ÉTAT

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision Actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Masses d'eau en bon état écologique (%)	43,5	43,5	51	43,5	43,5	66
Bon état sur le paramètre biologique invertébré	76	77		78	79	81
Bon état sur le paramètre ammonium	93	93		94	94	95
Nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) mis en œuvre	67	77	90	90	105	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 des freins à la mise en œuvre des mesures de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricoles ainsi que des mesures de restauration écologique des cours d'eau limitant la capacité à atteindre cet objectif.

Le paramètre « invertébrés » progresse régulièrement.

Le paramètre « ammonium » présente un taux de bon état important (proche de 100 %) qui traduit les efforts réalisés durant les 20 dernières années pour améliorer la qualité des rejets d'assainissement.

Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), outils de planification de la gestion de l'eau au niveau des sous-bassins, créés par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, ont connu un réel développement depuis une dizaine d'années.

En 2013, le périmètre des 176 SAGE en vigueur couvrait 51 % du territoire national. Ces SAGE ne sont toutefois pas tous identifiés comme étant prioritaires pour la DCE : vingt schémas environ sont considérés comme « *absolument prioritaires* », soixante étant identifiés comme « *nécessaires* ». Les SAGE complémentaires ne sont toutefois pas à négliger, car ils témoignent de démarches territoriales et illustrent l'importance de la politique de l'eau dans le cadre de l'objectif Grenelle/DCE du deux-tiers des masses d'eau en bon état.

INDICATEUR 1.2 : PRÉSERVATION DE LA RESSOURCE EN EAU

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision Actualisée	2015 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	20	20

Il convient en premier lieu de rappeler que ces missions 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.

Les services de police de l'eau travaillent ainsi sur dossiers (autorisations, déclarations, interprétations d'analyses et de documents d'incidence, etc.) et sur l'élaboration de programmes de lutte contre les altérations portées aux milieux aquatiques (pollutions diffuses, prélèvements excessifs, rupture des continuités écologiques) et doivent également dégager des moyens pour intensifier les contrôles sur place. Le niveau du sous-indicateur est conforme à l'objectif fixé par les circulaires du 12 novembre 2010 et du 11 février 2013. Il s'agit du maintien et de la stabilisation à 20 % de l'activité consacrée aux contrôles au regard des autres activités de ces services, que sont l'instruction des autorisations et déclarations au titre de la loi sur l'eau, la mise en œuvre des politiques territoriales ainsi que la planification dans le domaine de l'eau (appui à la mise en œuvre des SAGE et participation à la révision des SDAGE).

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) sur la période 2011-2020 a pour ambition de préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité ; en assurer l'usage durable et équitable et réussir pour cela l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité. Dans un contexte d'érosion continue de la biodiversité, la politique de la nature a pour finalités de mettre en œuvre la SNB et de reconquérir la qualité des espaces naturels, notamment en constituant sur le

territoire national une infrastructure écologique permettant de mieux s'adapter aux bouleversements locaux inéluctables et à ceux qui résulteront des changements climatiques dans les prochaines décennies.

La mise en place de cette infrastructure en métropole et en outre-mer s'appuie sur l'application des directives communautaires « *habitats-faune-flore* » et « *oiseaux* » (en particulier à travers le réseau Natura 2000 en métropole), la mise en œuvre de la loi sur les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels marins, la restauration des populations d'espèces menacées, la mise en place d'une trame verte et bleue et sur la recherche de cohérence et de représentativité du réseau des aires protégées, contribuant ainsi à la préservation du patrimoine naturel.

INDICATEUR 2.1 : PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ORDINAIRE

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision Actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Évolution de l'abondance des oiseaux communs, catégorie des oiseaux inféodés à certains milieux (%)	75,3	74,5	76	76	77	77
Nombre de sites Natura 2000 en phase d'animation	1 192	1 256	SO	1 380	1 500	1 700

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. Soixante-quinze pour cent des sites Natura 2000 étaient dotés d'un document d'objectifs en 2013 et 80 % en 2014. On peut ainsi estimer que le nombre de sites en animation va augmenter d'un moins 5 % chaque année, soit un objectif cible d'environ 1600 sites Natura en animation en 2017.

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

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

Concernant le pourcentage du territoire métropolitain sous protection forte, la prévision 2014 est basée sur la création de réserves naturelles nationales sur des écosystèmes terrestres. Celle-ci ne concernera que des surfaces limitées. 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, la prévision 2014 a été ajustée en tenant compte de la création du parc naturel de la mer de corail (Nouvelle-Calédonie) et du parc naturel marin d'Arcachon (métropole).

Cette valeur est légèrement augmentée en 2015, compte tenu des parcs naturels marins mis à l'étude, notamment la mer des Pertuis.

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 2015 : UNE PRÉSERVATION GLOBALE DES CRÉDITS

Les moyens demandés au titre du programme n° 113 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 s'établissent à 227 millions d'euros en autorisations d'engagement et 275,9 millions d'euros en crédits de paiement, contre 277,2 millions d'euros (-0,05 %) et 276 millions d'euros (-0,04 %), respectivement, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014.

ÉVOLUTION DES MOYENS DU PROGRAMME N° 113 (2014-2015)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2014	2015	n/n-1	2014	2015	n/n-1
01	Sites, paysages, publicité	7 156 698	6 000 000	-16,6 %	6 168 898	6 000 000	-2,7 %
02	Logistique, formation et contentieux	6 480 499	5 933 672	-8,4 %	6 136 414	5 933 672	-3,3 %
07	Gestion des milieux et biodiversité	263 524 711	265 093 735	+0,6 %	261 727 460	263 993 735	+0,9 %
Total		277 164 908	277 027 407	-0,05 %	276 033 928	275 927 407	-0,04 %

Les moyens seront donc reconduits en 2015 à un niveau identique à celui atteint en 2014 et, dans le contexte budgétaire particulièrement tendu auquel le Gouvernement est aujourd'hui confronté, ce maintien constitue à soi seul une source de satisfaction pour votre rapporteur.

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 éléments de cadrage pour le pilotage des services déconcentrés doivent permettre d'assurer le classement des sites majeurs identifiés par la liste indicative de la circulaire du 2 octobre 2006 – notamment, ceux qui participent à la protection des biens inscrits ou candidats au patrimoine mondial de l'UNESCO. Ils doivent également permettre le soutien aux démarches exemplaires dans le cadre de la réforme de la publicité ou la promotion de l'outil « plan de paysage », dans le cadre de la politique intégrée des paysages.

Actuellement, 87 départements disposent d'un atlas de paysages. L'objectif est, à l'horizon 2015, d'équiper l'ensemble des départements de cet outil. Une fois cet objectif réalisé, il conviendra de s'attacher à leur actualisation ainsi qu'à leur utilisation pour la prise en compte du paysage dans les politiques sectorielles.

Le classement de 2 % du territoire national, qui est la cible à terme de cette politique conduite depuis 1906, suppose le classement de 260 nouveaux sites. Le classement de trente mille nouveaux hectares par an constitue la cible actuelle pour le prochain triennal (2015-2018).

Les moyens affectés à cette action en 2015, qui représente 2,2 % du total des crédits de paiement affectés au programme n° 113, se montent à 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement – contre 7,2 et 6,2 millions d'euros, respectivement, prévus par la loi de finances initiale pour 2014 – et se répartissent à parts égales entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention.

• **Dépenses de fonctionnement (3,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).** – Les dépenses de fonctionnement courant au titre de l'action n°1 bénéficient à la politique du paysage (plans d'action « *Paysage* » et politique intégrée du paysage) et à la politique des sites.

– Les plans d'action « *Paysage* », auxquels le titre VI du projet de loi relative à la biodiversité entend donner un fondement législatif solide, ont pour objectif, 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. Dans ce cadre, il s'agit notamment d'actualiser la méthodologie des atlas de paysage et des plans de paysage et de développer la connaissance en matière de paysage sur l'ensemble du territoire (0,4 million d'euros au total en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

– La politique intégrée du paysage, portée par les services déconcentrés, vise à mettre en œuvre les atlas de paysages, outils de connaissance partagés par les acteurs du territoire, à développer les observatoires photographiques du paysage, outil de suivi et d'analyse des transformations des paysages, et à soutenir les démarches exemplaires en matière de paysage. Elle contribue également à sensibiliser les acteurs locaux et le grand public au paysage, à travers l'organisation des journées annuelles (1,1 million d'euros au total en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

– La politique des sites d'exception comprend d'abord une phase de préservation du site (classement ou inscription), suivie d'une phase de valorisation et gestion au niveau national ou international (opérations « *Grands sites* » ou inscription sur la liste du patrimoine mondial, respectivement). Alors que le classement a vocation à assurer une protection pérenne des parties naturelles d'un site, la mesure d'inscription entraîne pour les maîtres d'ouvrage l'obligation

d'informer l'administration de tous projets (travaux, développement d'activités) de nature à modifier l'état ou l'aspect de ce site, préalablement à leur réalisation.

Les 2 700 sites classés couvrent un million d'hectares (1,6 % du territoire national) et les 4 800 sites inscrits représentent environ 1,6 million d'hectares. Ces sites protégés, qui figurent souvent parmi les plus visités du patrimoine paysager de notre pays, sont aussi le siège d'activités traditionnelles agricoles, pastorales, forestières ou conchylicoles, ou d'activités de loisirs. Dans le cadre de la politique d'inscription et de gestion des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial, des études contribuant à la définition du bien ou à la clarification des actions à mener en matière de gestion peuvent être nécessaires (1,6 million d'euros au total en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

• **Dépenses d'intervention (2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).** – Ces dépenses sont constituées de transferts au bénéfice des entreprises, des collectivités territoriales ou d'autres opérateurs.

– Dans le cadre de la politique des sites, qui vise une protection pérenne des paysages les plus remarquables du territoire, un budget de 0,09 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sera consacré aux subventions pour études ou travaux accordées aux entreprises.

– Dans le cadre de la politique du paysage, l'État lance, tous les deux ans, un appel à projets pour encourager l'élaboration de plans de paysage et capitaliser la méthodologie sur la formulation de ces « *objectifs de qualité paysagère* ». Cette action à destination des collectivités territoriales valorise l'attractivité des paysages français pour le développement durable du territoire en concertation avec les populations.

Par ailleurs, la politique nationale des « *Grands sites de France* », qui permet une gestion intégrée de la protection et de l'accueil touristique en évitant la détérioration et les conflits d'usage, est devenue une politique prioritaire et les moyens y afférents sont totalement déconcentrés (1,5 million d'euros au total en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

– La mise en œuvre de la politique des sites ne peut se concevoir sans un soutien financier de l'État aux partenaires associatifs qui en sont les relais sur le terrain et les fédérateurs. C'est notamment le cas de l'association Réseau des grands sites de France, qui fédère l'ensemble des collectivités territoriales (ou leurs groupements) gestionnaires des grands sites, de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, principale association française œuvrant pour la protection des paysages, ou encore de l'Association des inspecteurs des sites, organisme réunissant les inspecteurs des sites pour développer l'échange d'expériences et diffuser leurs compétences.

Pour ce qui concerne les partenaires non gouvernementaux de la politique des paysages, les pouvoirs publics soutiennent la Ligue urbaine et rurale, l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire, et les associations des architectes et des paysagistes conseils de l'État.

La politique des paysages accompagne également le développement des compétences en matière de paysage au niveau national par le biais d'un soutien aux écoles de paysages et, sur le plan international, par une contribution à la convention européenne du paysage (1,3 million d'euros au total en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

B. LES DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT ET DE CONTENTIEUX

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

– Le fonctionnement courant (2,2 millions 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 (3,4 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 (*cf.* annexe 1 du présent rapport).

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 265,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 264 millions d'euros en crédits de paiement.

Au titre de la politique de préservation de la biodiversité, cette action vise la conservation et la gestion du patrimoine naturel. Il s'agit de mettre en œuvre, de la façon la plus cohérente et pertinente possible, tous les outils disponibles, réglementaires ou incitatifs, pour inverser, sur terre comme en mer, l'érosion de la biodiversité tout en intégrant les spécificités propres à chaque domaine concerné (acteurs, opérateurs, usagers).

Au titre de la politique de l'eau, l'action vise à assurer le « bon état » écologique des milieux aquatiques en liant préservation des milieux et satisfaction des divers usages de l'eau. Les usages de l'eau sont encadrés par la surveillance de l'équilibre quantitatif des ressources en eau et la police de l'eau, adossée à la simplification de la nomenclature des activités et ouvrages et des procédures d'autorisations.

Dans ce domaine, la gouvernance s'appuie sur l'organisation par bassin validée par la directive-cadre et complétée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixent, par bassin hydrographique, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) fixent, au niveau des unités hydrographiques, les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection des ressources en eau et des milieux associés.

Enfin, au titre de la politique d'approvisionnement en matières premières, l'action vise à élaborer la politique et les mesures en matière de sécurité d'approvisionnement, notamment pour ce qui concerne les minerais, métaux, minéraux industriels et combustibles et minéraux solides.

1. La protection des milieux et espaces marins

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

• **Dépenses de fonctionnement (4,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,4 millions d'euros en crédits de paiement).** – Ces dépenses portent sur l'amélioration de la qualité des milieux marins, d'une part, et sur la gestion intégrée du littoral et du trait de côte, d'autre part.

S'agissant de la qualité des milieux marins, dont l'amélioration s'appuie sur la mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et de la directive-cadre sur l'eau (DCE), les crédits demandés ont vocation à financer :

– au titre de la DCSMM, des actions d'animation et de communication destinées à favoriser l'élaboration des plans d'actions pour le milieu marin ;

– au titre de la mise en œuvre de la DCE sur les eaux littorales, la participation à l'élaboration et à la révision des éléments stratégiques et de planification (état des lieux, SDAGE, programmes de mesures) ainsi qu'à la surveillance des milieux côtiers en métropole et en outre-mer ;

– des études et des expertises sur la qualité des milieux marins ;

– la mise à jour, par les services déconcentrés du ministère, des plans POLMAR – notamment, l'élaboration des annexes techniques (atlas ou liste des sites sensibles de sensibilité du littoral) et la réalisation d'études sur les causes de certaines pollutions accidentelles outre-mer.

S'agissant du littoral et de la gestion intégrée du trait de côte, les crédits concernent :

– des actions relatives à l'aménagement durable du domaine public maritime et des sentiers littoraux en métropole et outre-mer ;

– des opérations d'entretien (sécurité du domaine, consolidation des ouvrages) et de délimitation pour lesquels des risques de contentieux importants sont identifiés ;

– des études, des appels à projets dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et la réalisation d'une base de données sur le domaine public maritime (ADOC).

Il est par ailleurs prévu d'engager des crédits au titre, d'une part, de la stratégie pour la gestion durable des granulats terrestres et marins⁽¹⁾ et, d'autre part, d'études sur la sécurité d'approvisionnement de la France en matières premières minérales non énergétiques.

• **Subventions pour charges de service public.** – Il faut rattacher à la même thématique la subvention pour charges de service public versée à l'Agence des aires marines protégées, dotée à hauteur de 23,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. L'agence assure le développement et la gestion des aires marines protégées et apporte un appui aux politiques publiques, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la directive-cadre précitée et des protections Natura 2000 en mer. L'augmentation de la subvention prévue pour 2015 permettra à l'agence de soutenir la création des parcs marins du bassin d'Arcachon et de Pertuis-Gironde, ainsi que la mission d'étude du parc du golfe anglo-normand.

(1) Mise en place en mars 2012, cette stratégie prévoit une évolution des schémas départementaux des carrières en schémas régionaux. Elle a reçu un fondement législatif solide dans le cadre de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui prescrit l'élaboration des schémas régionaux avant le 1^{er} janvier 2020 en métropole et le 1^{er} janvier 2025 outre-mer.

Ce changement d'échelle impose, selon le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, une évolution forte de la méthodologie d'élaboration des schémas, afin de répondre aux exigences de l'évaluation environnementale. Les dépenses correspondantes sont estimées pour 2015 à 0,7 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

• **Dépenses d'intervention (7,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,3 millions d'euros en crédits de paiement).** – La directive-cadre stratégie pour le milieu marin, qui s'applique aux eaux métropolitaines sous souveraineté ou juridiction française, fixe un objectif très ambitieux et sans équivalent au niveau terrestre – à savoir, atteindre ou à maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020. Cette obligation de résultat sera ensuite réappréciée et mise à jour tous les six ans.

Le coût de la mise en œuvre de la directive-cadre en 2015 est estimé à 3,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,1 millions d'euros en crédits de paiement. Cette enveloppe permettra, d'une part, de mettre en œuvre opérationnellement le programme de surveillance et le programme de mesures, et, d'autre part, de soutenir les travaux de conception et d'élaboration des nouveaux plans d'action pour le milieu marin. ⁽¹⁾

Des moyens seront consacrés au financement des contrats Natura 2000 en mer (inventaires, cartographies, élaboration de référentiels technico-économiques, installation des comités de pilotage et des opérateurs, réalisation et animation des documents d'objectifs, etc.), dispositif pour lequel l'Agence des aires marines protégées joue le rôle de référent technique.

Par ailleurs, des crédits sont prévus pour financer des études demandées par la Commission européenne et plusieurs associations, comme le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), Rivages de France, l'Association nationale des élus du littoral et EUCC-France (réseau qui regroupe de nombreux acteurs de la gestion du littoral et qui contribue à sensibiliser et former les élus et les agents des collectivités territoriales).

2. Les mesures territoriales dans le domaine de l'eau

Les moyens engagés au titre des mesures territoriales dans le domaine de l'eau totalisent 11,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

• **Dépenses de fonctionnement (9,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).** – Ces dépenses concernent la politique de l'eau et de la nature, l'amélioration du système d'information, la gestion du domaine public fluvial non navigable et la gouvernance dans le domaine de l'eau.

Les dépenses afférentes à l'exercice régalién de la police de l'eau et de la nature, au titre de la directive de 2008 sur le droit pénal environnemental et des directives sectorielles et en application de l'ordonnance de 2012 sur la police de

(1) Ce chantier est réalisé avec l'appui de plusieurs opérateurs, mobilisés sur cette politique publique de long terme placée sous la coordination scientifique et technique de l'IFREMER et de l'Agence des aires marines protégées : il s'agit, par exemple, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), du CNRS, de l'ANSES ou du SHOM, dont les expertises seront sollicitées.

l'environnement, sont évaluées à 3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour l'année 2015. Elles couvriront, comme chaque année, le coût des 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.

Le programme apportera également un soutien au développement et à la maintenance de plusieurs applications informatiques sur la police de l'eau et de la nature, comme CASCADE (instruction, contrôle et suivi des activités de police de l'eau), ROSEAU (suivi technique des stations d'épuration), PROPLUVIA (formalisation cartographique des arrêtés « sécheresse »), SILLAGE (épandages des boues des stations d'épuration), OASIS (prélèvements en eau), LICORNE (programmation et suivi des contrôles administratifs) et OPALE Convergence (aide à la rédaction de procès-verbaux).

De manière générale, le système d'information sur l'eau constitue un enjeu central dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et des milieux aquatiques (*cf.* annexe 2 du présent rapport).

Les dépenses afférentes au domaine public fluvial non navigable (3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) porteront sur l'entretien courant et régulier comme sur la mise en sécurité pour l'accessibilité et la préservation de berges naturelles (intervention sur la végétation rivulaire, coupe, gestion des effondrements de végétation et des embâcles, mobilisation des bancs de sables et sédiments pour empêcher leur fixation et leur végétalisation, etc.).

S'agissant de la gouvernance dans le domaine de l'eau, les dépenses concernent notamment la participation à plusieurs instances internationales (commission internationale pour la protection des eaux du Léman [CIPEL], commission internationale de l'Escaut, commissions internationales pour la protection du Rhin [CIPR], de la Moselle et de la Sarre [CIPMS], etc.), le fonctionnement des comités de bassins des départements ultramarins et celui du comité national de l'eau.

• **Dépenses d'intervention (1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).** – Les crédits d'intervention au titre des mesures territoriales dans le domaine de l'eau visent à couvrir un ensemble de dépenses.

Une dotation sera consacrée à poursuite de la mise en œuvre (définition de la réglementation, évaluation et expertise technique) des plans nationaux d'action concourant à la bonne réalisation des objectifs fixés par les directives « Nitrates » et « Eaux résiduaires urbaines ».

Ces crédits serviront également, à hauteur de 40 % de l'enveloppe totale, à financer les organisations nationales œuvrant dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques, notamment au plan national (France nature environnement, Association des établissements publics territoriaux de bassins, associations de consommateurs, etc.).

3. Les trames verte et bleue et les espaces protégés

Les moyens engagés au titre des trames verte et bleue et des espaces protégés totalisent, hors subventions pour charges de service public aux opérateurs, 39,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38,5 millions d'euros en crédits de paiement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

• **Dépenses de fonctionnement (2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).** – Les crédits mobilisés visent à soutenir la mise en œuvre de la démarche « *trames verte et bleue* » et les différents dispositifs qui y sont associés.

Outils d'aménagement du territoire permettant de créer des continuités territoriales, ces trames sont mises en œuvre aux échelons national (orientations pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, constitution d'un comité national « *trames verte et bleue* » [CNTVB]), régionaux (co-élaboration d'un schéma régional de cohérence écologique [SRCE] par les services de l'État et les conseils régionaux) et locaux (prise en compte du SRCE par les documents de planification, comme les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les projets des collectivités et de l'État).

L'essentiel des dépenses (2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) sera concentré, en 2015, sur l'élaboration et le suivi des schémas régionaux de cohérence écologique.

• **Subventions pour charges de service public.** – Il faut rattacher à la même thématique les subventions pour charges de service public versées aux parcs nationaux et à Parcs nationaux de France (65,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Les dix établissements de parc national gèrent plus de 5 millions d'hectares d'espaces protégés (8 % du territoire français), dont la moitié en zone de cœur. L'année 2015 verra notamment la consolidation du parc national des Calanques, dont la création récente nécessite encore des efforts particuliers.

Quant au groupement d'intérêt public ATEN (2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement), il s'agit d'un centre de ressources technique destiné aux opérateurs de l'État, aux acteurs privés et aux collectivités qui gèrent des espaces naturels. Il intervient principalement en matière de formation, d'accès aux connaissances et de mise en réseau de partenaires pour le partage des bonnes pratiques.

• **Dépenses d'intervention (36,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35,6 millions d'euros en crédits de paiement).** – Ces dépenses contribuent au financement de l'Office national des forêts, des parcs naturels régionaux, des réserves naturelles nationales et des conservatoires régionaux d'espaces naturels.

– Une subvention de 3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement est attribuée à l'Office national des forêts, opérateur chargé de la gestion de 4 millions d'hectares de forêt en France métropolitaine et de 6 millions d'hectares dans les départements d'outre-mer (DOM).

Cette participation concerne notamment l'extension du réseau de réserves biologiques et la définition d'un réseau d'habitats remarquables dans les DOM. Elle s'inscrit dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016, qui prévoit le financement par le ministère chargé de l'écologie d'une mission d'intérêt général sur la biodiversité (création et gestion des réserves biologiques, plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées, gestion des dunes littorales) et d'une partie de la mission d'intérêt général interministérielle sur les DOM (gestion des dépendances naturelles des cinquante pas géométriques, protection de la bande littorale en Guyane, suivi et évaluation de l'impact de l'orpaillage sur les milieux en Guyane).

– Les milieux aquatiques et humides sont les seuls écosystèmes au monde à faire l'objet d'une convention internationale spécifique. Afin de répondre aux objectifs de la convention de Ramsar et de poursuivre les actions entreprises dans le cadre des précédents plans, la France a décidé la mise en place d'un 3^e plan national d'actions en faveur des milieux humides, couvrant la période 2014-2018 (0,4 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2015).

– Les parcs naturels régionaux, au nombre de 49, couvrent aujourd'hui 14 % du territoire national et représentent ainsi la première infrastructure écologique, avec une perspective de croissance du réseau (une vingtaine de parcs en projet à ce jour). Les projets de classement du Marais poitevin et du Golfe du Morbihan, devraient d'ores et déjà aboutir à la création de deux nouveaux parcs l'année prochaine.

L'État leur consacrera en 2015 une enveloppe de 7,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,9 millions d'euros en crédits de paiement, hors subvention à leurs instances fédératrices. Cette dotation représentera environ 12 % du budget de ces structures, l'essentiel de leurs moyens budgétaires étant apportés par les collectivités territoriales et l'Union européenne.

– La France compte actuellement 166 réserves naturelles nationales (dont 150 en métropole et 16 outre-mer) et 6 réserves naturelles de Corse, qui totalisent ensemble près de 2 830 000 hectares terrestres et maritimes. L'objectif de la stratégie de création des aires protégées, repris dans la feuille de route pour la transition écologique, est de placer 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain d'ici 2019 sous protection forte, au moyen d'outils réglementaires.

Une enveloppe, fixée pour 2015 à 20,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,1 millions d'euros en crédits de paiement, sera dédiée au fonctionnement et aux petits investissements de ces réserves naturelles nationales. En outre, un financement d'un million d'euros sera accordé à l'association Réserves naturelles de France, qui effectue une mission de tête de réseau des gestionnaires des réserves existantes (dont une majorité de réserves naturelles nationales) dans le cadre défini par une convention pluriannuelle d'objectifs.

– Dans le cadre du soutien aux vingt-deux conservatoires régionaux d'espaces naturels et à leur fédération nationale, acteurs incontournables en matière de conservation du patrimoine naturel en France, une enveloppe de 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sera mise en place pour prendre en charge une partie de leur fonctionnement ainsi que leurs programmes d'acquisition, d'équipement, de restauration et de mise en valeur des espaces naturels.

– Le programme n°113 consacrera en 2015 une dotation de 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en vue de promouvoir la réalisation des trames verte et bleue, notamment en aidant au fonctionnement du centre de ressources de la fédération des parcs naturels régionaux.

4. Les sites Natura 2000

Les moyens engagés au titre de la protection des zones Natura 2000 totalisent 31,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

• **Dépenses de fonctionnement (13,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,3 millions d'euros en crédits de paiement).** – Pour chaque site Natura 2000, un document d'objectifs (DOCOB) est réalisé en concertation avec les partenaires locaux. Ce document analyse les effets des activités au regard des enjeux de conservation, définit les orientations de gestion et les mesures de préservation, précise les modalités de mise en œuvre des actions à contractualiser et les dispositions financières d'accompagnement. Il est réalisé sur trois ans en moyenne, en commande d'achat public ou directement par le maître d'ouvrage (État ou collectivités territoriales). Une fois l'élaboration du document d'objectifs achevée, le site peut passer en phase d'animation.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, 80 % des 1 750 sites Natura 2000 terrestres seront dotés d'un document d'objectifs achevé à la fin de l'exercice 2014, L'effort d'élaboration et d'animation des DOCOB sera poursuivi en 2015, pour atteindre une couverture intégrale du territoire à la fin de 2016 ou dans le courant de l'année 2017.

Les crédits demandés pour 2015 permettront de financer l'élaboration de nouveaux documents d'objectifs, la révision de documents existants, l'animation des sites, des actions d'accompagnement de l'évaluation des incidences ainsi que

des dépenses de coordination du réseau des acteurs concernés (système d'information commun, guides méthodologiques, études, etc.).

• **Dépenses d'intervention (17,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,8 millions d'euros en crédits de paiement).** – Ces dépenses relèvent de deux catégories principales.

La France a confié la gestion financière des contrats Natura 2000 à l'Agence de services et de paiement (ASP), organisme payeur pour les crédits FEADER. L'agence percevra en 2015 une dotation de 5,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement.

L'élaboration des documents d'objectifs ainsi que la gestion des sites pouvant être réalisées directement par les collectivités territoriales, les crédits prévus pour 2015 comprennent l'élaboration de 30 nouveaux documents d'objectifs ainsi que l'animation des sites terrestres gérés par ces collectivités (8,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,4 millions d'euros en crédits de paiement).

5. La connaissance et la préservation de la biodiversité

Les moyens engagés au titre de la connaissance et de la préservation de la biodiversité totalisent, hors subventions pour charges de service public aux opérateurs, 29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27,8 millions d'euros en crédits de paiement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015.

• **Dépenses de fonctionnement (2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 millions d'euros en crédits de paiement).** – L'amélioration de la connaissance est une action identifiée dans la stratégie nationale pour la biodiversité comme un élément clé de succès pour atteindre les objectifs de conservation et de restauration de la biodiversité et des services rendus par les écosystèmes. Une meilleure connaissance est en effet indispensable pour la définition d'une politique pertinente, le *reporting* européen et la bonne prise en compte de la biodiversité par les maîtres d'ouvrage des projets.

Les dépenses de fonctionnement considérées visent donc à couvrir :

– l'acquisition des connaissances relevant de la sphère d'intervention propre du programme ;

– la valorisation de ces connaissances, notamment par la publication de cartographies ou d'indicateurs ;

– des actions de soutien transversal aux projets fédérateurs visant à mobiliser les acteurs publics et privés pour la biodiversité ;

– l'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux d'action pluriannuels en faveur d'espèces particulièrement menacées pour rétablir leur état de conservation, permettant ainsi de répondre aux obligations internationales et

communautaires de la France ainsi qu'aux obligations législatives du code de l'environnement relatives à la protection des espèces sauvages.

LES PLANS NATIONAUX D'ACTION PLURIANNUELS EN FAVEUR D'ESPÈCES PARTICULIÈREMENT MENACÉES

Les plans nationaux d'action pluriannuels en faveur d'espèces particulièrement menacées fixent des mesures de restauration, de conservation et de gestion d'espèces terrestres et marines, en s'attachant à une bonne intégration des exigences biologiques des espèces dans les secteurs d'activités, démarches indispensables afin de parvenir aux objectifs fixés par la réglementation.

Soixante-douze plans nationaux ont été définis au bénéfice de plus de deux cents espèces parmi les plus menacées. On peut citer, à titre d'exemple, le vison d'Europe, le hamster d'Alsace, l'outarde canepetière, le râle des genêts, les grands rapaces, la tortue d'Hermann, la cistude d'Europe, les tortues marines, l'iguane des petites Antilles ou encore l'ensemble des plantes messicoles.

Une quinzaine de ces plans concerne uniquement l'outre-mer.

Certains plans portent sur des espèces qui font d'ores et déjà l'objet de contentieux communautaires, car il est considéré que la France ne répond pas à ses engagements aux termes des directives européennes relatives à la protection des espèces sauvages. Des risques élevés de condamnation sont d'ores et déjà identifiés, concernant, par exemple, le loup, l'ours, le hamster d'Alsace, le vison ou le tétras.

• **Subventions pour charges de service public.** – Il faut rattacher à la même thématique les subventions pour charges de service public versées :

– d'une part, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (40,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) : cette subvention permet à l'établissement public de conduire les actions nécessaires à la protection des espèces sauvages en métropole et en outre-mer ;

– d'autre part, au Muséum national d'histoire naturelle (4,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) : cette subvention doit permettre à l'établissement de renforcer la connaissance des espèces et de leurs habitats par la réalisation d'inventaires et d'outils de diffusion ainsi que leur protection et leur suivi par des études spécifiques.

• **Dépenses d'intervention (26,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,8 millions d'euros en crédits de paiement).** – Ces dépenses relèvent d'un ensemble de thématiques variées.

– Les données recueillies dans le cadre du système d'information nature et paysage sont valorisées au travers d'outils structurants de cartographie, de programmes de surveillance temporelle et de missions d'évaluation. En 2015, le programme prévoit de mobiliser 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,1 millions d'euros en crédits de paiement au bénéfice de la cartographie des habitats (représentation de la répartition des espèces et de leurs habitats sur le territoire national), du programme « *Carnet B* » (cartographie nationale des enjeux territorialisés de biodiversité remarquable, dans le but

d'accroître la préservation des espaces et des espèces en amont des procédures de réalisation des infrastructures linéaires et d'aménagement du territoire) et de l'observatoire national de la biodiversité (suivi de l'état et des tendances d'évolution de la biodiversité, ainsi que ses interactions avec la société).

– La protection des grands carnivores tels le loup, l'ours et le lynx, organisée dans les cadres international, européen et national, doit être adaptée et intégrée dans les usages de l'économie pastorale et rurale (forêt, chasse, tourisme). Cette protection passe par la budgétisation d'une dotation à hauteur de 2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, aux fins d'indemnisation des dégâts causés aux éleveurs par ces prédateurs.

– Une dotation sera attribuée aux collectivités territoriales afin de soutenir leurs efforts dans les domaines de l'acquisition et de la valorisation des connaissances sur la biodiversité.

Cette dotation correspond au développement du volet local du programme de connaissance, qui intègre notamment les atlas communaux de la biodiversité et la déclinaison au niveau local des dispositifs nationaux d'action en faveur des espèces menacées (3,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,8 millions d'euros en crédits de paiement).

– Les crédits du programme visent également à soutenir les associations nationales ou internationales qui œuvrent à favoriser la connaissance ou la protection des espèces (réalisations d'inventaires et de cartographies, mobilisation des experts, participation à la protection des espèces menacées, etc.).

Il s'agit, en premier lieu, des conservatoires botaniques nationaux et de leur fédération nationale (3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

Il apparaît également nécessaire de reconnaître la contribution des partenaires associatifs à l'alimentation des grands projets de cartographie et d'inventaires (1,8 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement).

Le programme soutient également la participation des associations à la mise en œuvre des plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées. Les moyens mobilisés à cette fin s'élèveront, en 2015, à 6,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (dont 5,0 millions d'euros au titre des espèces terrestres et 1,2 million d'euros au titre des espèces marines).

III. LES GRANDS ENJEUX AUXQUELS LA BIODIVERSITÉ SE TROUVE AUJOURD'HUI CONFRONTÉE

La politique française en matière de préservation et de restauration de la biodiversité devrait franchir une étape majeure dans les prochains mois, à l'occasion de la discussion – et probablement de l'adoption – d'un projet de loi du Gouvernement sur ce thème. Une future Agence de la biodiversité devrait ainsi voir le jour, dont le périmètre reste encore à préciser.

A. LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIODIVERSITÉ : UN TEXTE ATTENDU

Le projet de loi relatif à la biodiversité, déposé par le Gouvernement le 26 mars 2014, a été examiné par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du 24 au 26 juin derniers.

1. Faire de la France une nation exemplaire en matière de biodiversité

Au cours de son audition par la commission, Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, a résumé la nouvelle vision de la protection et de la restauration de la biodiversité qui sous-tend ce texte, venant quarante ans après la loi du 18 juillet 1976 sur la nature et plus de vingt ans après la loi de protection et de valorisation des paysages du 8 janvier 1993. Depuis ces dates, nous avons acquis l'expérience de ce qui est efficace et de ce qui ne l'est pas et nous avons constaté que, malgré les progrès réalisés, notre capital naturel continue à se dégrader. Nous savons aujourd'hui qu'il ne suffit pas de nous concentrer sur la protection des espaces et des espèces remarquables, mais que les écosystèmes, au cœur du sujet, justifient une nouvelle approche permettant d'en prendre plus efficacement soin.

Dans la chaîne du vivant, tout interagit, se tient et se complète. On pourrait citer de nombreux exemples des services innombrables et vitaux que nous rendent les écosystèmes pour l'agriculture et la génération des sols, pour la régulation climatique et la protection de nos littoraux, pour l'épuration de l'air et de l'eau, sans oublier les médicaments qui nous viennent d'abord de la nature – ainsi, sans le saule blanc ni la reine-des-prés, il n'y aurait pas l'aspirine. Tissu vivant de notre planète, la biodiversité nous fournit des biens irremplaçables : la nourriture, l'oxygène, les médicaments donc, ou encore des matières premières telles que le pétrole, qui provient de la décomposition de végétaux. Certaines espèces – insectes, chauves-souris, oiseaux – assurent la pollinisation des végétaux, de sorte que, sans elles, les fruits et légumes disparaîtraient. À côté de l'épuration de l'eau, mentionnons aussi la prévention naturelle des inondations. Enfin, si la beauté et la diversité de nos paysages sont indispensables à notre équilibre et à notre santé, la nature offre aussi des modèles aux chercheurs et aux ingénieurs, dont ils tirent les technologies les plus pointues : le « *bio-mimétisme* », ou « *bio-inspiration* », a

conduit, par exemple, à concevoir des ailes d'avion recourbées à la manière de celles d'un rapace, ou un système de ventilation dérivé de celui des termitières.

Parce que la biodiversité constitue notre unique potentiel d'évolution, son érosion, liée aux activités humaines, met en danger notre propre avenir. Nous devons donc y porter toute notre attention. Il ne s'agit certes pas de mettre la nature sous une cloche ou de la figer, mais d'en préserver et d'en restaurer le potentiel afin de permettre à l'évolution biologique de poursuivre à son rythme ses innovations.

La France est riche d'une exceptionnelle biodiversité terrestre et maritime, tant dans l'Hexagone que dans les outre-mer. La France étant le deuxième pays du monde, après les États-Unis, pour l'étendue d'aires marines à protéger, nous devons faire de ces dernières une priorité. Ce sont en effet les océans qui ont permis l'apparition de la vie sur terre, il y a près de quatre milliards d'années, les animaux et les végétaux n'étant sortis de l'eau qu'il y a quatre cents millions d'années.

Le projet de loi sur la biodiversité vise donc à fournir à la France les moyens d'être une nation exemplaire en ce domaine. D'abord un nouveau principe de solidarité écologique, reconnaissance des interactions réciproques des écosystèmes. Le monde n'est pas, comme on l'a longtemps cru, un entrepôt passif de ressources illimitées à exploiter toujours davantage, mais un tissu de relations au sein duquel les activités humaines interagissent étroitement avec la nature – ce qui justifie que nous changions non seulement notre regard, mais plus largement notre modèle de développement afin de mieux respecter et de mieux valoriser ce formidable potentiel, partie intégrante du grand chantier du développement durable.

Une biodiversité mieux comprise et mieux protégée, c'est non seulement une nature mieux respectée et mieux mise en valeur, ainsi qu'une qualité de vie améliorée pour chacun, mais aussi un formidable gisement d'activités et d'emplois nouveaux. Ce n'est pas contre la biodiversité, mais grâce à elle que l'on peut créer dans tous les territoires de nombreux emplois non délocalisables, parfois très qualifiés : 150 PME du génie écologique essaient partout en France, aident agriculteurs et entrepreneurs à intégrer dans leurs activités la protection et la restauration de la biodiversité. Le projet de loi doit permettre de relever plus efficacement le défi scientifique, technologique, sanitaire, économique, social, démocratique et culturel que ces tâches représentent.

La situation actuelle est, à bien des égards, paradoxale. Notre compréhension de la biodiversité s'est considérablement enrichie. L'engagement de nouveaux acteurs témoigne d'une prise de conscience progressive de cet enjeu, comme l'illustrent la variété des projets inscrits dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité et l'implication récente mais croissante d'entreprises en ce domaine. De même, l'essor des sciences participatives, notamment promues par le Muséum d'histoire naturelle, témoigne de l'implication de citoyens motivés

et passionnés, accomplissant un travail d'observation et de collecte de données très utile aux scientifiques. La réceptivité des plus jeunes conforte dans la conviction que l'éducation à l'environnement est décisive pour former de futurs citoyens attentifs à la protection de leur planète.

2. Les principales dispositions du projet de loi

Le projet de loi, que les travaux de la commission du développement durable ont permis d'améliorer substantiellement, comporte six titres.

Le **titre I** introduit la biodiversité dans le code de l'environnement en tenant compte des évolutions fondamentales que nos sociétés modernes ont connues grâce au travail de recherche approfondi mené par tous les acteurs depuis plusieurs années. Il consacre la stratégie nationale et les stratégies régionales de la biodiversité et promeut la séquence « *éviter, réduire, compenser* », déjà connue de tous. Si le volet « *compensation* » de cette séquence est encore mal défini, il devra être envisagé comme une ultime étape, pour les acteurs publics aussi bien que privés. En effet, l'objectif vise à éviter et à réduire les atteintes portées aux écosystèmes par tout projet – ainsi que la directive européenne du 16 avril 2014 y invite.

Le **titre II** concerne la gouvernance de la biodiversité, qui s'appuiera sur un système bicéphale, constitué du Comité national de la biodiversité – instance sociétale qui remplacera le Comité national « *trames verte et bleue* » – et du Conseil national de protection de la nature, qui demeurera une instance d'expertise scientifique. Il restera à clarifier le rôle du Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité.

Le **titre III** concerne la création d'un nouvel opérateur, l'Agence française de la biodiversité (AFB), qui fédérera plusieurs institutions existantes. Ce progrès très attendu par tous les acteurs permettra de disposer d'un interlocuteur privilégié non seulement sur le plan international, mais aussi pour appliquer notre stratégie nationale et pour aider les collectivités locales à s'impliquer fortement.

Ce projet ambitieux souffre malheureusement de lacunes, notamment en ce qui concerne le périmètre de l'agence : la non-intégration en son sein de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, qui s'explique par le choix politique des chasseurs, reste problématique. Pourtant, les agents de cet établissement public, parce qu'ils œuvrent tous les jours en faveur de la biodiversité terrestre dans leur mission d'expertise et de police, ont toute leur place dans cette agence.

Le deuxième sujet d'inquiétude concerne le statut des personnels qui animeront cette nouvelle agence. Depuis des années, des promesses leur sont faites mais rien ne semble avoir progressé. La réforme étant pourtant prête, cette difficulté devra être levée lors de la création de l'agence si l'on souhaite la voir commencer à travailler dans de bonnes conditions.

De plus, des réponses devront être apportées à trois autres interrogations : qu'en sera-t-il tout d'abord des moyens de cette agence ? Les crédits du programme n° 113 seront-ils accrus de manière à lui permettre de remplir son rôle ? D'autre part, comment son action s'articulera-t-elle avec celle des réseaux de terrain ? La biodiversité n'étant pas qu'une affaire nationale, sa protection ne saurait être conçue comme exclusivement centralisée : elle relève aussi – et peut-être surtout – des collectivités, des entreprises, des bénévoles et des réseaux territoriaux. Or cette déclinaison reste quelque peu floue. Enfin, telle qu'organisée dans le projet, la gouvernance de l'agence pourrait suggérer une volonté de recentralisation.

Le **titre IV** de la loi a trait à l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées. Tandis que la France a signé le protocole de Nagoya, l'Union européenne vient d'adopter un règlement visant à imposer à tout utilisateur européen de ressources génétiques ou de connaissances traditionnelles associées de respecter les législations nationales relatives au partage juste et équitable des avantages des pays fournisseurs. Notre pays a la chance d'être très riche en biodiversité et, véritable originalité, d'être à la fois utilisateur et fournisseur de ces ressources et de leurs savoirs associés. Afin de poser des règles d'accès et de partage de ces avantages, le Gouvernement propose un dispositif équilibré tenant compte du paysage international, de l'exceptionnelle richesse de notre pays et des enjeux en matière de recherche et de compétitivité économique de secteurs tels que la cosmétique ou les industries pharmaceutique et alimentaire. Ce dispositif, visant à instituer un cercle vertueux et qui comporte plusieurs volets, est certes attendu par les territoires ultramarins, mais peut aussi inquiéter dans la mesure où, arrêtant un ensemble de principes, il aura à être précisé par de nombreux textes réglementaires.

Le **titre V**, qui traite des espaces naturels et de la protection des espèces, comprend toute une série de mesures telles que la consolidation des outils juridiques à la disposition des parcs naturels, l'amélioration de l'encadrement des activités pratiquées sur le plateau continental, l'extension des prérogatives reconnues au Conservatoire du littoral et le durcissement des sanctions pour certaines infractions, mais surtout la création d'obligations réelles environnementales et la définition de zones de conservation halieutique et de zones soumises à contrainte environnementale.

Enfin, le **titre VI** consacre les paysages, dans le cadre départemental, comme élément constitutif d'une biodiversité évolutive. Il énonce aussi des objectifs de qualité paysagère.

Pour conclure, au-delà des questions évoquées ci-dessus et en particulier celle relative à son périmètre, la création de l'AFB nécessitera de mobiliser des moyens pour mettre en œuvre l'ambition du Gouvernement, et en particulier :

– **une hausse des emplois sous plafond à masse salariale constante d'une centaine d'équivalents temps plein.** En effet, l'établissement a vocation à intégrer des emplois, aujourd'hui financés par le programme n° 113 mais non

soumis à plafond d'emploi, au sein du Muséum national d'histoire naturelle et des têtes de réseau (fédérations des conservatoires botaniques, des conservatoires d'espaces naturels, des parcs naturels régionaux et des réserves naturelles). Cette mesure de périmètre devra faire l'objet d'un arbitrage dans le cadre d'un prochain projet de loi de finances.

– **une avancée en matière statutaire pour les personnels** qu'ils soient contractuels – la mise en place d'un quasi-statut commun à l'Agence, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage pour favoriser la mobilité au sein de ces établissements est inscrite dans l'article 13 du projet de loi relatif à la biodiversité – ou fonctionnaires (intégration des agents « *techniciens de l'environnement* » dans le nouvel espace statutaire) ;

– **une confirmation de l'augmentation des ressources budgétaires**, telle que prévue dans le triennal compte tenu des missions définies pour l'agence dans le projet de loi. En effet, les missions de l'AFB nécessitent un budget d'environ 500 millions d'euros à l'horizon de 2020, compte tenu du développement des politiques et des échéances communautaires fixés.

B. LES QUATRE OPÉRATEURS QUI POURRAIENT INTÉGRER L'AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ

Quatre opérateurs (ou famille d'opérateur) seraient susceptibles d'intégrer la future agence. Il s'agit de l'Agence des aires marines protégées, du GIP « *Atelier technique des espaces naturels* », de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et des parcs nationaux.

1. L'Agence des aires marines protégées

L'Agence des aires marines protégées (AAMP) est un établissement public national à caractère administratif régi par les articles L. 334-1 à L. 334-2 du code de l'environnement, dont le siège est fixé à Brest par le décret du 16 octobre 2006. Créée par l'article 18 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux et aux parcs naturels marins, l'Agence a pour mission d'apporter un appui aux politiques publiques pour la constitution et la gestion d'un réseau d'aires marines protégées aux niveaux national et international. Elle intervient également dans la gestion de certaines aires marines protégées, dont les parcs naturels marins pour lesquels elle met les moyens nécessaires à disposition des conseils de gestion locaux et les sites Natura 2000 en mer dont elle assure l'animation. Les aires marines protégées de son ressort sont identifiées dans l'arrêté du 3 juin 2011.

L'action de l'Agence vise à permettre à la France, qui possède le deuxième espace maritime sous juridiction avec 11 millions de km² et des enjeux très importants en termes de biodiversité marine, de respecter les engagements pris au niveau international et européens. Elle participe à la mise en œuvre de la

directive-cadre stratégie pour le milieu marin et à la stratégie de création et de gestion des aires marines protégées, approuvée en avril 2012, afin d'établir un réseau cohérent, représentatif et bien géré d'aires marines protégées visant 10 % des eaux sous juridiction française d'ici 2012 et 20 % d'ici 2020.

Opérateur de l'État rattaché à l'action n° 7 « *Gestion des milieux et biodiversité* » du programme n° 113 et placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature, l'Agence est administrée par un conseil d'administration composé de deux collèges : le premier constitué de représentants de l'État (à hauteur d'au moins 2/5^e des membres) ; le second constitué d'élus, de représentants d'organisations socioprofessionnelles (pêche, exploitation de ressources minérales, transport maritime), de gestionnaires d'espaces protégés, d'associations de protection de l'environnement, d'établissements publics compétents pour la recherche en mer, d'organisations d'usagers et de personnalités qualifiées.

2. Le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels »

Tête de réseau pour les gestionnaires d'espaces protégés depuis 1997, le groupement d'intérêt public « *Atelier technique des espaces naturels* » (GIP ATEN) a notamment pour mission de :

- structurer et diffuser les connaissances et les méthodes pour la gestion durable des espaces naturels ;
- développer des outils de planification et d'évaluation à l'usage de ses membres ;
- contribuer à l'émergence et à la reconnaissance d'une filière professionnelle des espaces naturels (clarification des compétences et des métiers) ;
- diffuser les savoir-faire et favoriser les échanges professionnels à l'échelle internationale.

Le GIP a consolidé sa composition du fait de l'adhésion de nouveaux établissements publics (Parcs nationaux de France, Agence des aires marines protégées, Office national des forêts, Office national de la chasse et de la faune sauvage), de collectivités locales et de partenaires associatifs (Ligue pour la protection des oiseaux, Rivages de France). Il a élargi son champ d'action à des thématiques étroitement associées aux espaces naturels.

3. L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), créé le 25 mars 2007, est l'héritier du conseil supérieur de la pêche, dont il a repris les missions de police de la pêche et de connaissance des populations de poissons en eau douce.

L'Office assure également la coordination et l'impulsion des actions de recherche et développement dans le domaine de l'eau en France et en Europe, la mise en place du système d'information sur l'eau, et le financement de travaux d'investissement pour l'assainissement des eaux usées dans les départements ultramarins. Il s'est notamment vu confier par la loi le financement de la solidarité interbassins afin d'aider les départements et territoires d'outre-mer et la Corse à mettre en œuvre les directives européennes dans le domaine de l'eau. Il assure enfin l'appui technique à plusieurs plans d'action nationaux, notamment les plans « Anguilles », « PCB », « Continuité écologique », « Trames verte et bleue », et « Ecophyto 2018 ».

Le budget de l'établissement est alimenté par une contribution annuelle des agences de l'eau plafonnée à 150 millions d'euros par an pour la période 2013-2018, à laquelle s'ajoute la fraction de la redevance pour pollutions diffuses affectée au plan Ecophyto 2018 (41 millions d'euros par an).

Le contrat d'objectifs de l'ONEMA 2013-2018 a été signé le 22 juillet 2013. Il fixe des objectifs à l'Office dans ses différents domaines d'activité :

- appui technique aux politiques de l'eau (11 % de son budget) ;
 - expertise, études et recherches (16,1 % de son budget) ;
 - connaissance environnementale (27,5 % de son budget) : l'ONEMA coordonne la mise en place du système d'information sur l'eau, Police de l'eau et des milieux aquatiques (24,4 % de son budget).
- l'Office assure une mission de solidarité avec les DOM-COM et la Corse (21 % de son budget).

4. Les parcs nationaux

La France compte dix parcs nationaux : Cévennes, Écrins, Guadeloupe, Mercantour, Port-Cros, Pyrénées, Vanoise, Réunion, Guyane et Calanques.

Établissements publics à caractère administratif régis par le titre III du livre III du code de l'environnement, ils sont chargés d'assurer la protection d'un territoire qui présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver contre tout effet de dégradation naturelle et de soustraire à toutes interventions artificielles susceptibles de l'altérer.

L'établissement public à caractère administratif « *Parcs nationaux de France* », créé dans le cadre de la réforme de 2006, fait partie intégrante du réseau des établissements publics des parcs nationaux. Régi par l'article L. 331-29 du code de l'environnement, il a vocation à créer du lien entre les établissements publics des parcs nationaux et renforcer leur culture commune, à favoriser et soutenir leur rayonnement aux niveaux national et international.

Opérateurs de l'État, les parcs sont rattachés à l'action n° 7 précitée du programme n° 113. Placés sous la tutelle du ministère de l'écologie, du

développement durable et de l'énergie, ils sont administrés par un conseil d'administration, dont l'effectif varie de 33 à 80 membres, composé de représentants des collectivités territoriales, de représentants de l'État ainsi que de partenaires socioprofessionnels et de personnalités qualifiées.

5. Et pourquoi pas l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ?

Établissement public à caractère administratif créé en 1972, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage est régi par les articles L. 421-1 et R. 221-8 à R. 221-23 du code de l'environnement. Depuis la loi du 30 juillet 2003, il est placé sous la tutelle des ministres chargés de l'écologie et du développement durable et de l'agriculture.

L'Office 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 l'action n° 7 « *Gestion des milieux et biodiversité* » du programme n° 113 pour la poursuite des objectifs relatifs aux espèces animales – en particulier, la contribution à la sauvegarde du patrimoine naturel, à la mise en œuvre des politiques publiques de développement durable et de conservation de la biodiversité, à la recherche finalisée sur la gestion des espèces et habitats et au suivi national de populations d'espèces animales (ours et loup).

L'Office est sollicité dans le cadre des plans « *Espèces* » pour l'étude et la surveillance de la faune sauvage, ainsi que pour le développement de la police de la nature outre-mer.

Le contrat d'objectifs pour la période 2012-2014 intègre des préoccupations fortes du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, dans une approche cynégétique renouvelée, et lie les missions de connaissance et de police. La prolongation par avenant de ce contrat d'objectif jusque fin 2016 est en cours de finalisation.

Le produit des redevances cynégétiques est la principale ressource de l'Office, mais est en diminution depuis plusieurs années en raison de la baisse du nombre de chasseurs validant annuellement leur permis de chasser. La subvention pour charges de service public lui permet de conduire les actions nécessaires à la protection des espèces sauvages en métropole et outre-mer.

L'Office est aujourd'hui à la croisée de deux projets majeurs d'initiative gouvernementale tendant à réformer en profondeur le Service public de l'environnement : d'une part, la création d'une agence de la biodiversité dans le cadre de la loi qui a d'ores et déjà été examinée par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ; d'autre part, la restructuration de la police de l'environnement qui, parmi les chantiers ouverts pour la modernisation de l'action publique, a fait l'objet d'une récente inspection.

S'agissant du projet de création d'une agence de la biodiversité, il est acquis que l'Office n'a pas vocation, pour l'instant du moins, à l'intégrer. Cependant, force est de constater qu'en l'état actuel du projet, deux établissements, l'Agence et l'Office, sont appelés à cohabiter dans le 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, synergies, mutualisations et économies de moyens dans un service public « à la diète » dont il convient pourtant de sauvegarder l'efficacité.

PROGRAMME N° 159
« INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE » :
EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2015

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**

La mise en œuvre de la politique nationale d'information géographique est aujourd'hui assurée, à titre principal, par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

**A. ORIENTATIONS ET MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE NATIONALE
D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE**

Objectifs de la politique nationale d'information géographique. – Les techniques de l'information géographique permettent de produire, de traiter et d'utiliser des données précisément localisées, et elles apportent donc une contribution majeure à l'expertise territoriale, bénéficiant aux services de l'État, aux collectivités territoriales, aux opérateurs de service public, aux bureaux d'études, aux entreprises et à la collectivité nationale dans son ensemble.

La directive 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite directive INSPIRE (*Infrastructure for Spatial Information in the European Community*), a été complètement transposée en droit français et 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*), réaffirmée dans le cadre des réunions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique des

18 décembre 2012, 2 avril, 17 juillet et 18 décembre 2013 et 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 axes 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 ;
- décroiser 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.

Pour faciliter la nécessaire concertation entre tous les producteurs et utilisateurs de l'information géographique et la mise en œuvre des dispositions de la directive Inspire, l'État a réorganisé le conseil national de l'information géographique, qui accueille désormais davantage de représentants des collectivités territoriales et des acteurs économiques et est présidé par un élu.

Des dispositions ont été prises pour que les services centraux et déconcentrés de l'État utilisent les mêmes méthodes et les mêmes logiciels pour produire, diffuser et utiliser les données géographiques et pour que ces données soient standardisées afin d'être plus faciles à réutiliser. Deux sites Internet nationaux ont même été créés pour faciliter l'appropriation de l'information géographique par tous les acteurs, à savoir le géocatalogue, qui permet de rechercher les cartes et les données grâce à un catalogue et un moteur de recherche, et le géoportail, qui permet de les visualiser sur ordinateur.

De nombreuses régions ont, par ailleurs, mis en place des plateformes d'information géographique, qui permettent aux autorités publiques de partager leurs données entre elles et de les publier ensuite sur Internet.

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).

L'IGN est un établissement public de l'État à caractère administratif, placé sous la tutelle des ministres chargés respectivement du développement durable et des forêts, dont la vocation est de décrire la surface du territoire national et l'occupation de son sol, d'élaborer et de mettre à jour l'inventaire permanent des ressources forestières nationales, ainsi que de faire toutes les représentations appropriées, d'archiver et de diffuser les informations correspondantes.

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 ».

De 2012 à 2013, le nouvel établissement a piloté deux contrats d'objectifs et performance distincts, celui de l'ex-IGN et celui de l'ex-IFN.

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 néanmoins imposé de repenser la stratégie et le modèle économique de l'IGN. Issu de la réflexion conduite conjointement avec le personnel de l'établissement et avec les ministères de tutelle lors de l'année 2013, un nouveau contrat d'objectifs et de performance a donc été élaboré et conclu pour la période 2013-2016. Dans le cadre des objectifs de la politique de l'État précédemment rappelés, ce document définit une série d'orientations stratégiques majeures pour l'établissement, à savoir :

- 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.

Dans un contexte économique et technique devenu plus concurrentiel, ces orientations doivent permettre de conforter la place de l'établissement au cœur du système d'information géographique français.

B. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME N° 159

Conformément à la démarche de rénovation du dispositif de performance introduite cette année pour la préparation du projet de loi de finances pour 2015, le nombre d'indicateurs a été revu et ceux-ci ont été mis en cohérence avec le contrat d'objectifs et de performance couvrant la période 2013-2016.

La performance s'articule donc désormais 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, sans préjudice des compétences et des attributions des collectivités d’outre-mer. Cette description se caractérise par sa qualité maîtrisée au cours des différents processus techniques, la richesse de son contenu et sa cohérence géométrique. Certains éléments servent de support à la réglementation, tels la description du réseau hydrographique contenue dans la base de données CARTHAGE, la description des rivières représentées sur la carte au 1:25 000 ou encore l’inventaire forestier national.

Pour répondre aux exigences croissantes dans ce domaine, l’Institut devra, dans les années à venir, améliorer encore la diversité thématique et l’actualisation de ses bases de données. Il développera de nouveaux produits comme la représentation du territoire en trois dimensions et enrichira ses référentiels, en partenariat avec les autorités responsables concernées, pour qu’ils intègrent une représentation des délimitations qui régissent les usages de l’espace selon des règles qui font autorité.

En intégrant ces nouvelles informations dans l’infrastructure nationale de données du géoportail, l’enjeu est de disposer d’une compréhension du territoire dans toutes ses dimensions – à travers une description qui puisse être interrogée en combinant de façon assez directe toutes les informations utiles – et qui fasse autorité – en s’imposant comme une référence unique, pérenne, de qualité maîtrisée et d’origine publique.

Cet objectif s’appuiera sur trois indicateurs, à savoir l’ancienneté maximale des orthophotographies (inférieure à cinq ans en 2015)⁽¹⁾, le pourcentage du territoire couvert par la représentation cadastrale parcellaire unique (14 % en 2015)⁽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 (inférieure à 5 % en 2015).

Objectif n° 2 : accroître la diffusion et l’usage des données. – En tant qu’opérateur de référence, l’IGN a vocation à organiser la gestion et à faciliter la diffusion et l’utilisation des données géolocalisées dès lors qu’elles font autorité.

(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.

Dans le cadre de cet objectif, il appartient à l'IGN de mettre en place des sites complémentaires d'accès aux données qui s'appuieront sur l'écosystème du géoportail en simplifiant les modalités d'interaction en fonction des communautés d'utilisateurs considérées. Plus spécialisés en fonction de certaines thématiques, ces portails complémentaires intégreront aussi des données réglementaires liées à la thématique considérée et pouvant faire l'objet d'une description localisée (par exemple, des limites administratives ou communales) et ce, même si ce n'est pas l'IGN qui produit la donnée de référence correspondante.

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.

Objectif n° 3 : créer et valoriser le dispositif des connaissances, des compétences et de l'innovation. – Outre ses missions opérationnelles de service public en matière d'entretien de référentiels de données et de mise en œuvre de services de diffusion ou d'aide à l'utilisation des données, l'IGN assure des missions de recherche et de développement, reconnues en tant que telles comme l'une des actions du programme n° 159.

En confortant la position centrale de l'établissement dans la formation en géomatique, en France et à l'international, l'objectif est de placer, via la formation, l'information géographique au service de l'ensemble de la société et à la pointe des connaissances, pour répondre tant aux besoins croissants du monde professionnel, des secteurs publics et privés qu'aux attentes 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, autrement dit de satisfaire le besoin de localiser dans l'espace et dans le temps pour permettre de comprendre les corrélations et les dynamiques des éléments du territoire. Ce projet se décline en différentes actions de recherche tournées vers les besoins de l'IGN mais aussi, plus largement, vers les besoins de la société. Elles font l'objet d'une ouverture accrue à la communauté scientifique.

Les indicateurs retenus sont ici le taux de placement à un an des élèves et un indice de citation des publications de l'Institut.

II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2015 : DES MOYENS STABILISÉS

Les résultats du précédent contrat d'objectifs et de performance de l'IGN sont apparus satisfaisants sur la plupart des activités menées par l'établissement en matière d'information géographique, de description du territoire, de diffusion de données, de conseil et de gestion. Certaines réalisations sont néanmoins apparues en retrait, du fait notamment de la fin des grands contrats de licence d'exploitation, les diffuseurs cherchant de plus en plus à produire et actualiser les données par leurs propres moyens et/ou en collaboration avec d'autres partenaires et utilisateurs.

Le constat a conduit l'établissement à mener une réflexion approfondie en lien avec ses tutelles qui a abouti à l'élaboration d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance, signé le 26 mai dernier. Ce document est appelé à accompagner une période de transition, au cours de laquelle l'IGN doit se reconfigurer progressivement afin de répondre à ses orientations stratégiques et aux nouveaux objectifs fixés, visant à favoriser le développement d'un modèle économique plus adapté aux attentes actuelles :

- un pilotage économique fin (exploitation de la comptabilité analytique et du contrôle de gestion) doit permettre de maîtriser au plus près le coût des produits et services ;

- la mise en place d'une concertation étroite avec les collectivités territoriales doit permettre de mutualiser les financements de certaines productions de données, en évitant certaines redondances des dépenses publiques telles qu'elles ont pu exister, et de créer de nouveaux produits et services en partenariat ;

- l'extension de l'offre de l'IGN à des services de traitement et d'analyse des données, tirant notamment profit des nouveaux référentiels élaborés pour appuyer la prise de décision publique, doit permettre d'accroître les ressources propres de l'institut par la commercialisation d'une offre répondant mieux aux attentes ;

- une nouvelle politique tarifaire doit permettre de maximiser les possibilités de valoriser l'offre de l'institut.

A. DES MOYENS GLOBALEMENT STABILISÉS

Les moyens demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 se montent à 97 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, à un niveau pratiquement inchangé par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 (+ 0,1 %).

ÉVOLUTION DES MOYENS DU PROGRAMME N° 159 (2014-2015)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2014	2015	n/n-1	2014	2015	n/n-1
01	Production de l'information géographique	81 168 800	82 025 000	+1,1 %	81 168 800	82 025 000	+1,1 %
02	Recherche dans le domaine de l'information géographique	15 231 229	14 475 000	-5,0%	15 231 229	14 475 000	-5,0%
03	Pilotage de la politique d'information géographique	560 000	532 000	-5,0 %	560 000	532 000	-5,0%
Total		96 960 029	97 032 000	+0,1 %	96 960 029	97 032 000	+0,1 %

B. UN PLAFOND D'EMPLOI EN CONTRACTION SIGNIFICATIVE

Les effectifs physiques de l'IGN avaient diminué de 117 personnes sur la période 2007-2011, ramenant leur chiffre total de 1 723 à 1 606. Entre 2011 et la mi-juillet 2014, cette baisse des effectifs – en tenant compte de la fusion avec l'IFN – s'est poursuivie, avec une diminution de 61 personnes sur l'ensemble de la période.

L'établissement ne bénéficie pas de mises à disposition de personnels. En revanche, il a organisé en 2014 des mises à disposition, principalement au bénéfice de collectivités territoriales.

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution des effectifs de l'IGN depuis 2007.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'IGN (2007-2014)
(équivalents temps plein travaillés, hors emploi hors plafond)

	Périmètre IGN avant fusion avec IFN						Périmètre IGN après fusion avec IFN		
	2007	2008	2009	2010	2011		2012	2013 réalisé	2014 estimé
ETP plafond autorisé (LFI) à partir de 2011	1 721	1 694	1 679	1 634,2	1 601	1 760	1 707	1 632	
ETPT permanents constatés	1 675,1	1 642,2	1 621,9	1 590,5	1 555,6	1 691,5	1 656	1 641	
ETPT non permanents constatés	32,9	39,9	34	35,8	35,3	37,0	22	15	
ETPT totaux constatés	1 708	1 682,1	1 655,9	1 626,3	1 590,9	1 728,4	1 678	1 646	

III. DES CRÉDITS VENTILÉS EN TROIS ACTIONS PRINCIPALES

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, 84,5 % du montant total des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de l'ensemble 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.

A. 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 dans le cadre de sa mission de service public 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.

L'IGN produit et met à jour l'information géographique et cartographique en France, procède à son entretien et la conserve à titre patrimonial, cette dernière mission incluant une activité de dématérialisation industrielle des fonds photographiques et cartographiques de l'établissement. Cette information est constituée par des données de base (provenant des réseaux géodésiques et de nivellement, de photographies aériennes, de mesures laser et d'images satellites) et des référentiels géographiques (bases de données numériques et fonds cartographiques) dont la liste est fixée par le contrat d'objectifs et de performance de l'Institut. Une partie de cette information est produite en partenariat avec d'autres organismes, comme le Bureau de recherches géologiques et minières ou le service hydrographique et océanographique de la marine, ou avec les collectivités territoriales.

L'IGN assure, en outre, la maîtrise d'œuvre du géoportail qui permet à tout citoyen connecté au réseau Internet de visualiser un ensemble de couches d'informations géographiques sur la zone de son choix. Cette plateforme nationale permet aussi aux professionnels d'interroger les données au travers de leurs propres applicatifs par le biais d'interfaces normalisées permettant l'échange de flux d'information. Elle est appelée à intégrer un certain nombre de fonctions de service pour aider à mettre en place des usages avancés des données.

L'IGN assure également une mission de formation initiale et continue dans le domaine de l'information géographique au travers de l'École nationale des sciences géographiques (ENSG) placée en son sein.

Enfin, depuis 2012, l'IGN est en charge de l'inventaire de la ressource forestière sur l'ensemble du territoire métropolitain, incluant l'observation et la surveillance des écosystèmes forestiers, la diffusion des données d'inventaire sur les milieux forestiers, et la fourniture à l'État des éléments nécessaires à la

définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des orientations de la politique forestière nationale.

Au total, la subvention pour charges de service public de l'IGN s'élève pour 2015 à 96,5 millions d'euros, ce qui représente une légère hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Les crédits sont répartis à 85 % dans l'action n° 1 (82 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et à 15 % dans l'action n° 2 « *Recherche dans le domaine de l'information géographique* » du programme.

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* » (0,4 million d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015). 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 (2014)
Compte de résultat

(en milliers d'euros)

Charges	Compte financier 2013 (1)	Budget prévisionnel 2014	Produits	Compte financier 2013 (1)	Budget prévisionnel 2014
Personnel	114 795	113 593	Ressources de l'État	97 102	98 091
<i>dont charges de pensions civiles</i>	<i>18 012</i>	<i>16 500</i>	<i>- subventions de l'État</i>	<i>97 102</i>	<i>98 091</i>
Fonctionnement	55 503	54 194	<i>- ressources fiscales</i>		
Intervention			Autres subventions	4 362	3 870
			Ressources propres et autres	68 257	65 932
Total des charges	170 298	167 787	Total des produits	169 721	167 893
Résultat : bénéfice	-	106	Résultat : perte	577	-
Total	170 298	167 893	Total	170 298	167 893

(1) Voté

Source : *Projet de loi de finances pour 2015*

B. LA RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE

La part de la subvention dédiée à l'action n° 2 (14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2015) couvre les charges liées aux activités de recherche et de développement, frais généraux inclus, menées au sein de l'Institut.

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.

Les travaux portent sur un ensemble de thématiques précises :

– l'amélioration des référentiels : il s'agit d'améliorer encore la référence géodésique internationale ITRF (*International Terrestrial Reference Frame*) et de renforcer le rôle central de l'IGN au plan international en la matière. Il s'agit également de fournir des informations géographiques plus détaillées, notamment en zone urbaine, avec l'intégration des observations aériennes et terrestres et d'aller plus loin dans l'interprétation des objets extraits et dans la prise en compte de la dynamique de l'espace décrit. Il s'agit enfin d'approfondir la qualification des informations, afin de leur donner un statut de données d'autorité ;

– l'insertion et la mise en cohérence d'informations dans une infrastructure de référence (intégration ou mise à jour de jeux de données), en tenant notamment compte des aspects liés à la qualification des données et du développement de systèmes collaboratifs (y compris pour l'information tridimensionnelle) ;

– le soutien aux services qui facilitent l'emploi de ces référentiels (visualisation, comparaison et fusion de schémas de données, saisie d'information, etc.).

Par ailleurs, une unité de recherche visant à optimiser le dispositif d'inventaire et à accroître les capacités de production d'informations dans le champ forestier a été constituée : il s'agit du laboratoire d'inventaire forestier, situé à Nancy et qui a vocation à travailler en lien étroit avec les acteurs de recherche de l'université.

ACTIVITÉS ET MOYENS DE L'ÉCOLE NATIONALE DES SCIENCES GÉOGRAPHIQUES

L'article 2-11° du décret n° 2011-1371 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.

Dans le cadre de la réorganisation de l'IGN, mise en place au 1^{er} novembre 2013, l'ENSG et le service de la recherche de l'IGN ont été rapprochés pour former la nouvelle direction de la recherche et de l'enseignement (DRE) de l'IGN. La structure ainsi constituée a pour vocation de renforcer les synergies entre les activités de recherche et d'enseignement, développées au sein de l'IGN, afin de constituer un pôle national d'enseignement supérieur et de recherche en matière d'infrastructures d'information géographique et forestière et de leur utilisation. L'un des

objectifs majeurs de cette direction est de développer des programmes d'enseignement et de recherche portant sur l'ensemble des technologies de l'information géographique et forestière, en interface très forte avec les communautés scientifiques utilisatrices de celles-ci

En 2013, l'ENSG a assuré la formation initiale de 265 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, en 2013, 8 200 journées-stagiaires au titre du plan de formation de l'IGN ou dans le cadre de prestations facturées délivrées à des entreprises publiques ou privées.

L'École est située sur le campus de Marne-la-Vallée, dans un bâtiment partagé avec l'École des Ponts ParisTech. En termes financiers, le budget de fonctionnement alloué spécifiquement à l'ENSG pour 2014 s'est élevé à 0,9 million d'euros. En termes d'effectifs, 60,5 ETPT sont affectés à l'école – l'ENSG recourt en sus massivement à l'utilisation d'intervenants extérieurs, rémunérés à la vacation, afin d'assurer une formation diversifiée de qualité tout en minimisant les coûts de production pédagogique.

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

- répondre aux nouveaux besoins de la société en faisant du cycle d'ingénieurs une formation ancrée sur les technologies modernes de l'information (notamment en première année) et en interface avec les domaines d'application de la géomatique. Une réflexion de fond sur les enseignements d'ingénieur a été menée durant le premier semestre 2013 : elle a débouché sur une réforme des deux premières années du cycle d'ingénieurs qui a été concrètement mise en œuvre dès la rentrée 2013 ;

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

- développer une politique de recherche en géomatique, en privilégiant notamment sa dimension applicative. Le rapprochement des activités d'enseignement et de recherche de l'IGN, dans le cadre de la réorganisation de l'IGN, permet de renforcer l'axe applicatif ;

- développer une politique de communication et de recrutement intensive, en élargissant le réseau des interlocuteurs de l'ENSG à tous ceux qui sont susceptibles de favoriser une meilleure connaissance de la géomatique (et de l'ENSG) dans la société, en particulier chez les jeunes. De très nombreuses actions nouvelles ont été réalisées pour populariser l'image de la géomatique et de l'école auprès des jeunes et des enseignants en classe préparatoire aux grandes écoles ;

- développer une politique en matière de technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement, ouverte sur tous les enjeux de la société. Les réflexions de l'ENSG (dans le cadre du projet stratégique de l'IGN) et les évolutions profondes des enseignements dans le cycle d'ingénieur ont pris en compte cette dimension et se sont traduites dans les faits par une refonte pédagogique intégrale des deux premières années du cycle des ingénieurs. Cette réforme a été mise en œuvre dès la rentrée de 2013.

C. 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.

Les dépenses (0,5 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) correspondent à la poursuite ou à la mise en œuvre de diverses actions :

- animation du projet national « Prodiges » concernant la mise en œuvre des plateformes régionales de partage et de mutualisation de l'information géographique (maintenance corrective et évolutive de l'outil) ;

- études et développements visant la mise en conformité aux prescriptions de la directive européenne Inspire des données géographiques françaises et des outils permettant de les créer, les transformer, les diffuser et les utiliser ;

- financement du fonctionnement du secrétariat permanent du conseil national de l'information géographique, chargé d'éclairer le Gouvernement dans le domaine de l'information géographique – notamment pour ce qui concerne la coordination des contributions de tous les acteurs concernés et l'amélioration des interfaces entre eux, en tenant compte en particulier des besoins des utilisateurs de l'information géographique ;

- pilotage du géocatalogue, partie du géoportail national mise en œuvre par le Bureau de recherches géologiques et minières.⁽¹⁾ Il s'agit d'assurer la maintenance corrective et évolutive du géocatalogue et de l'outil Géosource, logiciel de catalogage issu du produit libre international Geonetwork ;

- soutien aux activités d'animation de l'Association française pour l'information géographique (AFIGÉO), en faveur de la communauté des acteurs du domaine de l'information géographique et du développement de ce secteur.

(1) Le géocatalogue permet d'indexer les métadonnées et donc de rechercher les informations géographiques sur Internet grâce à un moteur de recherche, conformément aux obligations de la directive européenne Inspire.

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. Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert, Guillaume Chevrollier, Rémi Pauvros, Jacques Alain Bénisti et Jean-Christophe Fromantin, les crédits de la **mission** « Écologie, *développement et mobilité durables* » (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 6 novembre 2014*, [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* ».

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 et Rémi Pauvros, émettent un avis favorable, que MM. Guillaume Chevrollier et Jacques Alain Bénisti émettent quant à eux un avis défavorable à l'adoption des crédits et que M. Jean-Christophe Fromantin propose de s'abstenir.

La commission a alors 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/plf2015/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

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

- M. Jean-Marc Michel, directeur général aménagement, logement, nature
- M. Laurent Roy, directeur de l'eau et de la biodiversité
- Mme Pastèle Soleille, directrice de projet auprès du directeur de l'eau et de la biodiversité
- M. Laurent Tapadinhas, directeur de la recherche et de l'innovation
- M. Marc Davy, sous-directeur des affaires général du commissariat général au développement durable
- M. Franck Jung, sous-directeur de l'animation scientifique et technique à la direction de la recherche et de l'innovation de ce même commissariat

Agence des aires marines protégées

- M. Olivier Laroussinie, directeur

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

- Mme Odile Gauthier, directrice

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

- M. Pascal Berteaud, directeur

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

- Mme Elisabeth Dupont-Kerlan, directrice
- Mme Sophie Gravellier, secrétaire générale
- 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

Parcs nationaux de France

- M. Michel Sommier, directeur

ANNEXE N° 1

Contentieux européens : la France toujours sous surveillance, même si la situation s'est beaucoup améliorée

En matière contentieuse, notre pays avait pris d'importants retards dans la mise en œuvre d'un certain nombre de directives en particulier dans le domaine de l'eau, ce qui a entraîné des procédures préventives et contentieuses.

La situation s'est beaucoup améliorée ; il n'y a plus de directive en retard de transposition dans le domaine de l'eau (la DCE du 23 octobre 2000 a été transposée dans le droit français avec la loi du 21 avril 2004), les contentieux pour défaut de mise en œuvre, qui étaient très préoccupants au milieu des années 2000 se sont très nettement améliorés, en particulier pour la directive « nitrates » du 12 décembre 1991 relative aux pollutions par les nitrates d'origine agricole, et surtout pour la directive « eaux résiduaires urbaines » du 21 mai 1991.

Soulignons qu'en ce qui concerne la directive-cadre sur l'eau, aujourd'hui plus de dix États font l'objet de procédures contentieuses ou précontentieuses mais pas la France.

L'évaluation de la politique de l'eau réalisée en 2014 par votre rapporteur ainsi que le rapport établi sur ce sujet par le CGEDD (Anne-Marie Levraut) considérait qu'il faut « *agir mieux au niveau de l'Europe* » et « *améliorer dans ce domaine le savoir-faire français* ». Ainsi votre rapporteur soulignait « *qu'il est crucial d'ancrer la transposition des directives et la bonne application du droit communautaire en général dans un cycle long d'implication des ministères et du Parlement, en vue d'une appréciation précoce et précise du droit européen* ». Le rapport du CGEDD (octobre 2013) souligne que la position française auprès de la Commission européenne est perfectible pour influencer le plus en amont possible sur l'élaboration des directives, les méthodologies de mise en œuvre et d'évaluation, les procédures contentieuses et précontentieuses.

Le droit communautaire étant d'inspiration anglo-saxonne, il conviendrait de s'inspirer des méthodes anglo-saxonnes : les méthodes françaises traditionnelles, assez éloignées du lobbying, entraînent peu d'implication à l'amont. La France ne participe pas assez aux débats européens. Préparer quelques amendements ne suffit pas lorsqu'un texte a déjà fait l'objet de longs travaux et que les orientations stratégiques sont déjà arrêtées. À noter aussi un déficit de bureaux d'études capables de répondre aux appels d'offres de la Commission et de les remporter pour faire les études d'impact des textes ou du benchmark.

Un point soulevé aussi par certains acteurs et notamment des parlementaires est celui de l'insuffisante appropriation des réglementations européennes par les pays membres, qui s'explique notamment par une association insuffisante des acteurs de terrain aux débats sur les directives : ces acteurs, qui sont ensuite chargés de la mise en œuvre, vivent les directives non comme des facteurs de progrès, mais comme des contraintes juridiques.

Une fois les directives adoptées, la France a parfois des difficultés à effectuer la transposition de façon complète mais sans réinterpréter la directive : les deux écueils existent.

Ensuite, la France applique les textes « *avec bonne volonté, parfois maladroitement. La distinction entre une ambition politique, qui vise à mobiliser en interne et peut donc minimiser les difficultés, et des engagements fermes pris vis-à-vis de l'Union européenne, n'apparaît pas toujours.* ». De même, la nécessité de respecter les formes (délais,

justifications) vis-à-vis des demandes de la Commission n'a pas toujours été perçue à sa juste mesure, ce qui a pu entraîner des contentieux. La Commission reproche, par exemple, à la France au titre du *blueprint* (sur la partie analyse des plans de gestion) de ne pas justifier suffisamment ses demandes de dérogations d'objectifs, alors que la France s'est fixé un saut qualitatif plutôt ambitieux concernant les objectifs de qualité écologique des eaux à l'horizon 2015.

Le contentieux « Eaux résiduaires urbaines »

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

Le MEDDE, en collaboration avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et le ministère de l'Intérieur, rend compte régulièrement et de manière détaillée à la Commission européenne de l'état d'avancement des projets cités dans les procédures.

Voici la situation des deux procédures contentieuses au 28 août 2014 :

– Procédure 2004-2032 (non-respect de l'échéance de 2000). La Commission a saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour manquement, estimant que la France n'assurait pas correctement la collecte et le traitement des eaux urbaines résiduaires (eaux usées) dans huit agglomérations de plus de 15 000 habitants placées en zones dites « normales », ainsi que l'imposent les articles 3 et 4 de la directive 91/271/CEE. Un mémoire en défense a été adressé par la France à la CJUE le 8 avril 2013, indiquant que ces dispositions étaient dorénavant respectées dans 3 des villes concernées, ce qui a été accepté par la Commission européenne. Un mémoire en duplique a été adressé par la France à la CJUE le 4 juillet 2013. L'arrêt de la Cour est intervenu le 7 novembre 2013. La Commission souhaite vérifier sur une période de 12 mois les rendements épuratoires des stations nouvellement mises en service (cas de Saint Denis de la Réunion, de Leblond Cayenne en Guyane, de Bastia et d'Ajaccio) ou recevant les effluents d'anciennes petites stations désormais fermées (cas de Basse Terre en Guadeloupe). À ce stade, seule la station de Saint Denis répond à cette exigence. Pour les autres stations, les données sur 12 mois montrant la conformité des rendements épuratoires à la directive 91/271/CE seront disponibles au plus tard en juin 2015.

– Procédure 2009-2306 (non-respect de l'échéance de 2005). Un avis motivé a été émis par la Commission européenne le 23 janvier 2014 au titre de l'article 258 du traité de fonctionnement de l'Union européenne incriminant 54 agglomérations. L'objectif était que tous les travaux sur les stations de traitement des eaux usées soient terminés pour la fin 2013. À la fin août 2014, treize agglomérations n'ont pas atteint cet objectif parmi lesquelles cinq agglomérations n'ont pas encore débuté les travaux sur leur station de traitement des eaux usées : Ax-Les-Thermes (Ariège), Fonsorbes (Haute-Garonne), Goyave (Guadeloupe), Saint-Esprit (Martinique), et Tarascon (Ariège). 22 agglomérations pourront apporter la preuve de leur conformité avec des données d'autosurveillance satisfaisantes sur une période de douze mois avant la fin 2014. Pour les autres agglomérations, les données d'autosurveillance sont encore insuffisantes.

Le suivi du plan assainissement 2012-2018

Dans le cadre de ce plan, il est notamment demandé aux services de police de l'eau, en lien avec les agences de l'eau de :

– contrôler les stations et s’assurer qu’un renouvellement régulier du parc soit mis en place pour éviter de nouvelles procédures contentieuses.

En 2014, la direction de l’eau et de la biodiversité (DEB), répondant ainsi au nouveau format de « rapportage » prévu à l’article 17 de la directive eaux résiduaires urbaines, a élaboré un tableau de bord des agglomérations de plus de 2000 équivalent habitants (Eh) dont les stations de traitement des eaux usées non conformes n’ont pas respecté les échéances fixées (européenne ou nationale) de mise en conformité ou sont à surveiller car l’échéance nationale fixée se rapproche. Le rapport a été fait à la DGENVI fin juillet 2014 sur les données 2012. Ce tableau contient à ce stade 200 agglomérations, dont 181 agglomérations pour la première catégorie (y compris 23 agglomérations non encore mises en eau au 1^{er} janvier 2014 et citées dans les contentieux européens) et 19 agglomérations pour la seconde catégorie.

Un état des lieux de la conformité des agglomérations est accessible sur le portail internet sur l’assainissement collectif : <http://assainissement.developpement-durable.gouv.fr/>

– améliorer la collecte et le traitement par temps de pluie, pour améliorer la protection des milieux aquatiques avec notamment un regard particulier sur les zones de baignade et conchylicoles. Un arrêté est en préparation notamment pour limiter les déversements d’eaux usées non traitées dans l’environnement.

– identifier les ouvrages qui pourraient être une cause de non atteinte des objectifs de qualité de la directive-cadre sur l’eau à l’horizon de 2015 notamment pour les petites collectivités (< 2000 Eh).

À noter que statistiquement 3 % du parc de stations est à reconstruire chaque année pour vétusté.

Les agences de l’eau ont prévu sur le 10^e programme, couvrant la période 2013-2018, 3,2 milliards d’euros pour les stations de traitement des eaux usées, 2,4 milliards pour les réseaux d’assainissement et 1,6 milliard en primes pour les performances épuratoires, pour mener à bien ces chantiers.

Les contentieux « Nitrates »

La directive européenne 91/676/CEE, dite directive « nitrates », a pour objectif de réduire la pollution des eaux par les nitrates d’origine agricole. En France, elle se traduit par la définition de territoires (les « zones vulnérables ») où sont imposées des pratiques agricoles particulières pour limiter les risques de pollution (le « programme d’action »).

Deux procédures contentieuses sont en cours avec la Commission européenne.

– Le contentieux sur les programmes d’actions

Ce premier contentieux porte sur l’insuffisance des programmes d’actions. La France s’est engagée depuis le début de l’année 2010 dans une importante réforme de son dispositif réglementaire « nitrates ». La publication de l’arrêté du 23 octobre 2013 a permis de disposer d’un programme d’actions national complet et en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2013 dans les zones vulnérables délimitées en 2012. La réforme sera pleinement opérationnelle avec l’adoption et l’entrée en vigueur des programmes d’actions régionaux cet été.

La CJUE a rendu son arrêt le 4 septembre. Comme nous pouvions le redouter, la France est donc désormais condamnée en manquement pour insuffisance des programmes d’actions appliqués entre 2009 et 2012. L’issue de ce jugement ne faisait pas beaucoup de doute, c’est pourquoi la France s’était engagée en 2011, puis à nouveau en 2013, dans une vaste réforme du dispositif, afin de tenir compte des critiques de la Commission européenne. Cette réforme

a été menée en concertation avec la profession agricole, en s'appuyant sur une approche pragmatique prenant en compte les réalités du terrain et la diversité agronomique des territoires.

Le récent jugement conforte la France dans son approche, dans la mesure où la plupart des sujets soulevés ont déjà été corrigés dans le nouveau dispositif (périodes d'interdiction d'épandage, précision de la réglementation, mode de calcul des capacités de stockage, normes de rejet d'azote pour les ruminants et les porcins). Un délai de mise en œuvre des nouvelles normes de capacités de stockage est prévu jusqu'au 1^{er} octobre 2016.

Il reste certains points sensibles, demeurent en particulier :

– la possibilité de stocker au champ le « *fumier compact pailleux* » (non liquide) permettant de limiter les infrastructures de stockage (cuves) ;

– les limitations d'épandage des effluents sur les sols en forte pente.

La France va échanger avec la nouvelle Commission installée cet automne sur les évolutions attendues, en veillant à concilier performance économique des exploitations agricoles qui devront se conformer à de nouvelles mises aux normes, et respect des exigences environnementales qu'il n'est plus aujourd'hui possible de repousser davantage.

– Le contentieux sur la délimitation des « zones vulnérables »

La France a été condamnée le 13 juin 2013 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour insuffisance de désignation des zones vulnérables telles que délimitées en 2007. La révision du classement des zones vulnérables réalisée fin 2012 répondait en partie aux insuffisances constatées dans l'arrêt de la CJUE du 13 juin 2013. Toutefois, certaines règles utilisées pour cette délimitation sont toujours contestées par la Commission européenne et pourraient mener très rapidement à une condamnation en manquement sur manquement avec sanctions financières si l'affaire devait à nouveau être portée devant la CJUE. C'est pourquoi un projet de révision des zones vulnérables a été présenté à la Commission européenne puis annoncé en Conseil des Ministres le 23 juillet 2014. Ce projet de révision vise à clore le contentieux et à éviter d'exposer l'État au paiement d'une amende et d'astreintes financières conséquentes. Le lancement de la procédure de révision du classement interviendra dans des délais les plus resserrés possibles, à compter de la rentrée pour aboutir d'ici la fin de l'année 2014.

Le critère de désignation des zones vulnérables, fondé sur l'eutrophisation des eaux continentales (seuil de 18 mg de nitrates par litre d'eau) est rejeté par la profession agricole. Il s'agit d'une exigence forte de la Commission européenne en dépit des arguments avancés sur le manque de base scientifique pour le choix de ce critère et surtout de sa valeur seuil.

Environ 3.800 communes de France supplémentaires (19 000 actuellement) vont être classées zones vulnérables aux nitrates.

Près de 34 000 exploitations sont potentiellement concernées par une remise aux normes : augmentation des capacités de stockage des effluents pendant la période d'interdiction d'épandage. Dans sa communication en conseil des ministres du 23 juillet dernier, la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie a indiqué que les agriculteurs bénéficieront des aides maximales possibles, au regard des règles communautaires, pour ces mises aux normes.

Le délai de ces mises aux normes doit impérativement être négocié avec la Commission européenne, au-delà de décembre 2015, date réglementaire de mise en conformité.

Le Fonds européen pour le développement agricole et rural (FEADER), les crédits des agences de l'eau, du ministère de l'agriculture et éventuellement des régions pourront être mobilisés pour effectuer les mises aux normes nécessaires.

Il est important d'éteindre le contentieux sur la délimitation des zones vulnérables :

- la condamnation par la CJUE en manquement sur manquement fait peu de doute.
- il faut éviter le paiement d'une amende élevée et d'astreintes mensuelles.
- il faut éviter le classement de l'ensemble du territoire à l'issue d'un second jugement, comme c'est le cas pour beaucoup de pays voisins (Allemagne, Pays Bas, Irlande...)

Le critère de l'eutrophisation des eaux continentales fait débat. C'est pourquoi le ministre chargé de l'agriculture a demandé qu'une expertise scientifique soit rapidement conduite sous l'égide de l'INRA et de l'IRSTEA afin d'objectiver les seuils de classement en zones vulnérables.

Les agriculteurs bénéficieront des aides maximales possibles, au regard des règles communautaires, pour les mises aux normes. Le Gouvernement, les agences de l'eau et les collectivités territoriales les accompagneront.

Le Gouvernement demandera à la Commission européenne un délai de mise aux normes suffisant pour permettre aux milliers d'agriculteurs de réaliser les travaux

De manière générale, le développement des pratiques agro-écologiques (couverture des sols, rotation des cultures etc.) doit permettre une optimisation de la gestion des effluents.

Les possibilités offertes par la méthanisation, en particulier collective, seront utilisées au maximum pour répondre au problème de la gestion des effluents d'élevage, tout en permettant aux porteurs de projet une source de revenus complémentaires (valorisation de la chaleur, vente d'électricité, valorisation agronomique des digestats de méthanisation). Le plan « *Énergie méthanisation autonomie azote* » (EMAA) ainsi que l'appel à projets pour la création de méthaniseurs lancés par le Gouvernement doit favoriser le développement de cette pratique.

Concernant la condamnation en manquement du 4 septembre 2014, force est de constater que les programmes établis par la majorité précédente entre 2009 et 2012 étaient insuffisants pour répondre aux exigences environnementales attendues. Les efforts de réforme effectués depuis, en concertation avec la profession agricole, pour établir les nouveaux programmes d'actions ont heureusement d'ores et déjà permis de corriger la plupart des sujets soulevés dans le jugement de la Cour de Justice.

Sur les sujets sensibles restants, à savoir, le stockage au champ des fumiers non liquides et les conditions d'épandage sur les sols en forte pente, le Gouvernement devra échanger avec la nouvelle Commission européenne installée cet automne, avec le souci constant de concilier performance économiques des exploitations agricoles, et respect des exigences environnementales.

On peut considérer que l'approche normative de la directive « nitrates » a montré ses limites. Par exemple, le plafond de 170 kg d'azote d'origine animale par hectare et par an, ne tient pas compte de la diversité de climats et de sols de nos territoires. Des propositions d'évolutions de cette directive devront être faites en lien avec d'autres États-membres concernés par cette problématique afin de revoir les critères utilisés pour permettre une approche différenciée selon les territoires et contextes agronomiques, tout en renforçant l'efficacité en termes de résultats.

Autres contentieux

Il faut souligner aussi que, dans le but de préserver la biodiversité, soixante plans d'actions pluriannuels de restauration des espèces terrestres et marines (PNA) ont été définis au bénéfice de plus de 200 espèces parmi les plus menacées (dont une quinzaine de plans concernant uniquement l'outre-mer). Certains portent sur des espèces à fort enjeu

communautaires (ours, hamster commun) pour lesquels les risques de contentieux sont avérés.

Ainsi s'agissant du hamster commun, les autorités françaises sont tenues d'exécuter l'arrêt du 9 juin 2011 par lequel la Cour de justice de l'UE a constaté qu'en n'instaurant pas un programme de mesures permettant une protection stricte de l'espèce, l'État français a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992. En cas de non-exécution de l'arrêt, qui implique une quasi-obligation de résultats, l'État encourt une sanction pécuniaire de 77 millions d'euros, sans préjudice du versement d'une astreinte tant que l'obligation n'est pas satisfaite. La France a reçu la Commission européenne en juillet 2014 pour présenter les actions menées et montrer leur efficacité. La Commission attend désormais les prochains comptages de printemps pour apprécier la pérennité de la dynamique engagée.

Concernant l'ours brun, par courrier de mise en demeure du 21 novembre 2012, la Commission européenne considère que l'État français a manqué aux obligations qui lui incombent. Après la dernière note des autorités françaises annonçant un calendrier prévisionnel vers une adoption du volet « Ours » de la stratégie pyrénéenne de la valorisation de la biodiversité fin 2014, la Commission européenne patiente mais rappelle que le Parlement européen reste saisi et entend éviter de nouvelles disparitions d'individus.

ANNEXE N° 2

Le système d'information sur l'eau, enjeu central dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et des milieux aquatiques

Dans le domaine de la biodiversité et de l'eau, la connaissance et l'information constituent un enjeu central dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Mais l'évaluation de la politique de l'eau réalisée en 2013 a montré par exemple que le système d'information sur l'eau était un dispositif complexe et insuffisamment efficace.

Ceci avait d'ailleurs amené M. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, et votre rapporteur à demander un audit indépendant du dispositif français de production des données publiques sur l'eau. Cet audit a été décidé et il est actuellement en cours.

Eu égard aux enjeux, il est apparu intéressant à votre rapporteur de faire le point sur cette question assez peu évoquée en dehors d'un cercle d'experts.

Les enjeux de la connaissance et de l'information

– La connaissance de l'eau et des milieux aquatiques est un outil fondamental pour orienter l'action, aider à la décision et à l'évaluation des politiques publiques de l'eau menées au plan national et local et aux stratégies de développement durable qui y sont associées. Disposer d'informations solides, fiables et circonstanciées permet de maîtriser l'efficacité des orientations stratégiques en matière de gestion qualitative et quantitative et de contrôler l'effectivité de leur mise en œuvre (établissement des plans de contrôle et rédaction des procès-verbaux et des avis techniques). En retour, l'activités de contrôle produit des informations sur les activités et les impacts et enrichit ainsi l'état de la connaissance.

– La production et le traitement des données ainsi que la réalisation d'expertises et travaux de recherche permettent de disposer d'informations sur l'état de la ressource en eau, les causes de sa dégradation et les moyens d'actions.

– La fiabilité des données conditionne en outre le respect des obligations de mise à disposition des informations aux citoyens, conformément à la réglementation internationale, européenne et nationale sur l'accès, la diffusion et la réutilisation des informations environnementales. L'effectivité de la mise à disposition suppose un traitement des données permettant une réelle mise en perspective, la nature des données brutes étant peu intelligible en soi.

– Enfin, dans un contexte de restriction budgétaire, il est indispensable de disposer d'informations fiables pour maîtriser les dépenses et mettre en place une fiscalité efficiente. Les missions de collecte, de traitement et de diffusion des données supposent la mise en place de protocoles, de réseaux de surveillance, de bases de données et d'outils. Le coût de ces opérations doit être maîtrisé. L'évaluation de l'opportunité des dépenses et de leur engagement sur le long terme suppose de disposer d'informations fiables. De la même manière, les spécificités du financement de la recherche dans le domaine de l'eau ne facilite pas l'expertise de l'efficacité des programmes d'interventions et des résultats. La maîtrise des données permettrait de « reprendre la main » et d'engager les dépenses sur des projets

dont l'utilité a été constatée et de disposer d'éléments pour en assurer le contrôle. Au-delà du débat sur l'application du taux des redevances, les données servant de base à leur calcul doivent également être maîtrisées. S'assurer de leur fiabilité permettrait d'évaluer la pertinence du dispositif et son respect.

– Une bonne maîtrise des données paraît également indispensable pour orienter la politique d'aides (notamment agricoles) et leur efficacité (par ex : infléchissement d'une politique d'aide en matière de création de plans d'eau au vu de données sur le peuplement). La maîtrise de la connaissance est d'autant plus importante que la lisibilité de l'information est rendue complexe en raison de la multiplicité des données, de leur mode de production et de traitement, des domaines stratégiques impactés, des acteurs et des financements en jeu.

La complexité et la technicité de la matière conduit aujourd'hui à une perte de contrôle des choix politiques.

L'historique de la mise en place des réseaux de données sur l'eau

La mise en place des réseaux de données sur l'eau en France a été longue et difficile.

Fruit de l'héritage d'une histoire complexe, le ministère de l'Écologie était confronté à l'absence de coordination des différents acteurs, agissant selon des stratégies très diverses et se traduisant par la mise en place d'un système de multiplication des informations reposant sur des données hétérogènes.

Deux outils ont ainsi été créés dans les années quatre-vingt-dix :

– le Réseau national des données sur l'eau (RNDE),

– l'Institut français de l'environnement (IFEN) qui avait pour mission de développer une information environnementale fiable. Créé en 1991 sous le statut d'établissement public, il fut transformé en 2004 en service à compétence nationale avec des prérogatives plus limitées, puis finalement absorbé en 2008 dans un service à vocation généraliste (le service de l'observation et des statistiques) au sein de l'administration centrale du Commissariat général au développement durable du ministère de l'Écologie.

En 2006, au terme de la LEMA, l'ONEMA est chargé d'assurer la mise en place et la coordination technique « d'un système d'information visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d'eau et d'assainissement ».

Le décret de 2007 créant l'établissement précise que l'ONEMA « *recueille les données et les indicateurs relatifs à l'eau, aux milieux aquatiques et à leurs usages ainsi qu'aux services publics de distribution d'eau et d'assainissement* » et « *définit le référentiel technique permettant l'interopérabilité de ses dispositifs de recueil, de conservation et de diffusion et le met à disposition* ».

Enfin, par décret de 2009, il est précisé que le référentiel technique qui doit être élaboré par l'ONEMA se compose d'un schéma national des données sur l'eau (SNDE) et de documents techniques annexes. Le SNDE est approuvé par arrêté du 26 juillet 2010.

Le système d'information sur l'eau (SIE) est un dispositif partenarial des principaux acteurs du domaine de l'eau chargés de produire, bancaiser, valoriser et diffuser les données sur l'eau, les milieux aquatiques et leurs usages. Le SIE permet le partage de multiples données produites et la mise à disposition d'outils d'analyse et d'évaluation. Il porte sur l'ensemble des départements métropolitains et d'outre-mer ainsi que sur Mayotte.

C'est dans ce contexte historique complexe que s'est mis progressivement en place le SIE.

Le SIE : production de données, fiabilité, gestion des données, valorisation, rapportage européen, mise à disposition

Les SIE est l'un des rares systèmes d'information dédié à une politique publique qui soit formalisé.

– Production et gestion des données

La production des données sur l'eau mobilise, conformément aux rôles qui leur sont assignés par le schéma national des données sur l'eau, à la fois les services de l'État, des établissements publics (Office national de l'eau et des milieux aquatiques - ONEMA, agences et offices de l'eau, Bureau de recherches géologiques et minières - BRGM, Institut Français de recherche pour l'exploitation de la mer - Ifremer), les 24 000 collectivités organisatrices des services d'eau et d'assainissement, jusqu'à certaines catégories d'utilisateurs dans le cadre d'obligations réglementaires ou bien dans un cadre volontaire, des conseils régionaux ou généraux et des associations.

Outre la production régulière de ces données, notamment sur plus de 13 000 sites constituant les différents réseaux de mesure, de nouvelles données ont également été produites dans le cadre des campagnes exceptionnelles prévues par le plan national micropolluants sur plus de 700 points ou via les 298 sites du nouveau réseau de référence pérenne des cours d'eau. Ces nouvelles données ont aussi pour finalité de faire progresser la connaissance et de faire évoluer les dispositifs de production des données.

Le volume total de données produites, bancarisées et accessibles pendant l'année 2013 dépasse les 27 millions de données élémentaires, les plus gros contingents provenant de l'hydrométrie, de la physico-chimie des eaux souterraines, et des cours d'eau. Ces données ont alimenté la douzaine de « banques de données », nationales ou de bassin, offrant des services opérationnels et fiables de bancarisation aux producteurs de données. Certaines banques sont dans une démarche de refonte, ce qui est le cas de la banque Hydro. Des projets de nouvelles banques de données se poursuivent dans des domaines qui n'en disposent pas : biologie des cours d'eau et des plans d'eau (projet Naïades), prélèvements en eau (projet Banque nationale des prélèvements en eau - BNPE).

– Fiabilité des données

La cohérence et la fiabilité des données s'appuie sur le développement d'un référentiel des données, comportant près de 200 spécifications techniques et 80 jeux de données de référence, sur les travaux du laboratoire de référence Aquaref, sur l'agrément des laboratoires (93 dossiers traités, soit plus de 6 300 décisions d'agrément rendues) et sur la mise en place d'une infrastructure mutualisée et sécurisée dont bénéficie la majorité des nouvelles applications et données du SIE.

– Valorisation des données et rapportage, mise à disposition

Les données produites dans le cadre du schéma national des données sur l'eau et les applications informatiques qui les traitent sont dans la majorité des cas des instruments d'aide à la mise en œuvre des politiques de l'eau, tant à l'échelle d'une collectivité organisatrice de services d'eau ou d'assainissement, qu'à celle des politiques d'aménagement et de gestion des eaux, pour le calcul des redevances des agences de l'eau, pour le contrôle de l'application de la réglementation ou pour la transmission des données au niveau international effectuée par le Service de l'observation et des statistiques du ministère de l'écologie. La publication de synthèses issues de ces données, effectuée par de nombreux

organismes, dont les agences de l'eau, le Service de l'observation et des statistiques et l'ONEMA, permet à chacun d'acquérir une meilleure compréhension des questions relatives aux usages de l'eau et à la qualité des milieux aquatiques et de participer aux processus de décision.

La mise à disposition des données, qui est effective depuis des années mais reste à ce jour trop dispersée et encore trop technique, se fait à travers des sites web, accessibles par le portail eaufrance.fr qui ont reçu, malgré ces défauts, environ deux millions de visites en 2013.

Défaillances et dysfonctionnements dans le système d'information sur l'eau

Le Conseil d'État relevait dans son rapport de 2010, que « la tâche n'est pas facilitée par certains défauts de l'administration française » et citait :

- la sous-estimation de l'importance stratégique de la collecte et de la diffusion publique d'une information fiable,
- la multiplicité des acteurs rendant difficile la collecte et surtout la consolidation des données, chaque administration ayant pour chacune de ces dernières sa propre définition,
- les imprécisions sur les responsabilités des acteurs et les modifications fréquentes de leurs attributions,
- l'insuffisance et l'éclatement des moyens budgétaires alloués à ces missions.

Dans son rapport d'évaluation de 2013, le CGEDD soulignait qu'un certain nombre de critiques relatives au SIE et plus généralement à la qualité des données mises à disposition du public ont été émises et débattues pour partie au sein du CNE.

Ces critiques portent sur :

- un manque d'exhaustivité des données, une critique sur leur représentativité et à tout le moins un retard dans la mise à disposition de celles-ci ;
- une crainte sur la fiabilité et la privatisation de certaines données ;
- des difficultés à accéder aux données, du fait de la complexité des systèmes de mise à disposition des données. Cette dernière critique a été émise non seulement par des associations, mais aussi par des services de l'État sur la qualité des eaux (dont des services de police des eaux qui ont pourtant besoin des informations récentes et si possible avec une vision de l'évolution de la qualité pour instruire les dossiers de demande d'autorisations de nouveaux usages en s'assurant du principe de non-dégradation de la qualité des masses d'eau).

Les évolutions actuelles du SIE

L'évaluation de la politique de l'eau, effectuée en 2013, a formulé des observations et des préconisations quant à la facilité d'accès et la fiabilité des données sur l'eau. La direction de l'eau et de la biodiversité, qui exerce le pilotage stratégique du système d'information sur l'eau (SIE), et l'ONEMA, chargée de sa coordination technique, en ont pris note et ont entrepris de leur apporter des réponses à travers un plan d'action adopté par le Comité national de l'eau en décembre 2013 ; certains résultats en sont déjà visibles, comme la nouvelle page d'accueil du portail Eaufrance et la plate-forme d'ouverture des données

publiques sur l'eau, d'autres doivent aboutir fin 2014, comme l'audit qualité des données ou de nouvelles interfaces plus conviviales pour la consultation de données de synthèse, ou en 2015, comme la réforme de l'agrément des laboratoires et une refonte plus substantielle du portail Eaufrance. Le pilotage stratégique du SIE par la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) a été renforcé et associé davantage à l'ONEMA les agences de l'eau en tant que copilotes des nouveaux projets d'outils de gestion des données. La priorité est axée sur quatre grands projets phares : les banques de données Naiades et BNPE, et la poursuite du développement du système d'évaluation de l'état écologique des cours d'eau et de certaines fonctionnalités de SISPEA (observatoire des services d'eau et d'assainissement).