



N° 4131

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061)

TOME IV

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

**PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ;
EXPERTISE, INFORMATION
GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE**

PAR M. MICHEL LESAGE
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE PROGRAMME N° 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2017	7
I. UN BUDGET EN PROGRESSION ET ESSENTIELLEMENT MARQUÉ PAR LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ	7
A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION DE 1,4 %.....	7
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME..	11
1. Action 1 : Sites, paysages et publicité	11
2. Action 2 : Logistique, information et contentieux	14
3. Action 7 : Gestion des milieux et biodiversité.....	14
a. Espaces et milieux marins	15
b. La politique de l'eau	17
c. La trame verte et bleue et les espaces protégés	20
d. Natura 2000.....	21
e. Connaissance et préservation de la biodiversité	22
C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA PERFORMANCE	23
D. LES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS.....	26
II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2015 ET 2016 : UNE RÉGULATION MOINS SÉVÈRE QUE PAR LE PASSÉ	29
DEUXIÈME PARTIE PROGRAMME N° 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE » : EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2017	31
I. ÉTUDES ET EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ...	31
II. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE	32
III. MÉTÉOROLOGIE	35

IV. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 159	38
TROISIÈME PARTIE LES AVANCÉES DES POLITIQUES DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ AU COURS DU QUINQUENNAT	41
I. LA POLITIQUE DE L'EAU EN FRANCE, ÉVALUÉE EN 2013	41
II. QUEL EST LE BILAN DES ACTIONS MENÉES AU COURS DE CE QUINQUENNAT ?	42
A. LES NOUVELLES LOIS DE DÉCENTRALISATION PERMETTENT DE CLARIFIER LES COMPÉTENCES DANS LE DOMAINE DE L'EAU.....	42
B. LA NOUVELLE DONNE TERRITORIALE DE LA POLITIQUE DE L'EAU....	44
C. LA LOI DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES ET LA CRÉATION DE L'AFB.....	48
D. LA DÉMOCRATIE DE L'EAU AMÉLIORÉE.....	51
E. LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE BIODIVERSITÉ.....	58
F. LES SUITES DES CONFÉRENCES ENVIRONNEMENTALES DANS LE DOMAINE DE L'EAU.....	59
G. LA FRANCE DÉVELOPPE UNE STRATÉGIE AGRO-ÉCOLOGIQUE.....	61
H. LES ÉVOLUTIONS DE L'ÉTAT ÉCOLOGIQUE DES MASSES D'EAU.....	67
I. LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES SONT AUSSI DES CHANGEMENTS AQUATIQUES.....	69
EXAMEN EN COMMISSION	77
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	81

INTRODUCTION

Votre rapporteur examine pour avis sur les crédits des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 159 « Expertise, information géographique et météorologie » inscrits dans le PLF 2017.

Le programme 113 est doté de 279,78 millions d'euros en crédits de paiement (CP), dont 267,38 millions d'euros en CP et en autorisations d'engagement (AE) sont inscrits pour l'action 7 du programme « gestion des milieux et biodiversité ». Ce programme est marqué par la création, en 2017, de l'Agence française pour la biodiversité. Ces crédits sont en progression de 1,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

Le programme 159 est doté de 502,67 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 502,74 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en 2017. Il connaît une évolution importante de son périmètre. En effet, il regroupe à compter de cette année les subventions pour charges de service public des trois opérateurs suivants : le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France.

Le maintien des moyens financiers et humains affectés à ces programmes budgétaires est indispensable pour de nombreuses raisons.

- La France doit être capable de respecter les multiples engagements pris au niveau international (convention sur la diversité biologique ⁽¹⁾, CITES ⁽²⁾) et en particulier au niveau européen (directive « Habitats » en 1992, directive-cadre sur l'eau en 2000, directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » en 2008, directive « Oiseaux » en 2009). Ces engagements communautaires doivent être respectés sachant qu'en cas de manquement, les risques financiers sont importants pour l'État.

- Ce programme porte également les actions à entreprendre dans le domaine de l'eau et de la biodiversité en application des feuilles de route de la transition écologique qui ont été arrêtées à l'issue des conférences environnementales initiées à partir de 2012, en application des législations multiples en vigueur et notamment la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

- Le programme s'appuie sur de nombreux acteurs, opérateurs – associations, collectivités – tant au niveau national qu'aux niveaux régional, départemental et local. Les moyens mobilisés représentent pour eux un levier

(1) Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992.

(2) Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973.

d'action conséquent sur les territoires. Ainsi, l'action de l'État en matière de paysages, d'eau et de biodiversité représente 4 000 emplois (ETP) au sein des services de l'État et plus de 5 000 ETP au sein d'une vingtaine d'opérateurs. À ces chiffres, il faut ajouter des milliers d'emplois indirects, publics et privés, en grande partie en milieu rural et non délocalisables. L'impact sur les territoires est donc important en termes d'emplois mais aussi en termes d'actions sur les milieux au profit d'équilibres nécessaires au cadre de vie, au développement local, aux loisirs, à la santé, etc.

- Les actions permises par les crédits et les personnels de ces programmes répondent à des défis majeurs auxquels notre société est confrontée : le dérèglement climatique, l'érosion de la biodiversité, la dégradation des milieux, les tensions sur l'eau, les pollutions diverses, etc. Après le succès de l'Accord de Paris en décembre 2015 pour la COP 21, la France se doit d'être exemplaire dans ces domaines. Notre pays abrite une importante biodiversité en métropole mais surtout en Outre-mer. Présents sur plusieurs continents et zones bioclimatiques, les territoires ultramarins (Guyane, La Réunion, Polynésie française, Antilles françaises) disposent d'un patrimoine biologique exceptionnel. En outre, la France représente le deuxième domaine maritime mondial ; elle est présente dans trois océans et possède notamment 10 % des récifs coralliens et lagons de la planète, hébergeant près de 13 000 espèces endémiques.

- Les opérateurs des programmes 113 et 159 sont, sous des formes diverses, à la croisée des chemins. Ceux-ci réalisent des efforts notables en matière d'organisation, de mutualisation, d'harmonisation des pratiques, de hiérarchisation des missions, de réduction des dépenses et des effectifs... mais des inquiétudes demeurent : création de l'AFB au 1^{er} janvier 2017, regroupant quatre structures ; augmentation des sites Natura 2000 ; nouvelles missions à assurer, etc. Ainsi les agences de l'eau, malgré un prélèvement annuel de 175 millions d'euros, doivent désormais intervenir sur davantage de thématiques (lutte contre le changement climatique, élargissement des actions à la biodiversité terrestre et aux milieux marins). Dans le domaine de l'information géographique, l'IGN est confronté à la multiplication des usages, la concurrence, la gratuité des données et la recherche de nouveaux partenariats. La météorologie française doit quant à elle répondre à de nouveaux défis (alertes météo, prévention des inondations). Météo-France subit des plans de restructuration depuis 8 ans. L'effectif de l'établissement est passé de 3 700 agents en 2008 à 3 000 agents en 2016. Aujourd'hui il ne reste plus que 55 centres météorologiques locaux sur 105 en 2008.

- Le programme 113 s'inscrit dans un paysage où la politique de l'eau est en pleine évolution en particulier du fait de nombreuses lois votées depuis 2012 : en matière de décentralisation et de clarification des compétences (loi MAPTPAM, loi NOTRe), de reconquête de la biodiversité (loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages avec la création de l'AFB), du développement de l'agroécologie (loi d'avenir agricole). Ces textes, lorsqu'ils se concrétiseront véritablement, seront des véritables leviers pour l'action des territoires en faveur de la biodiversité, de l'eau et des paysages.

PREMIÈRE PARTIE
PROGRAMME N° 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » :
EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2017

**I. UN BUDGET EN PROGRESSION ET ESSENTIELLEMENT MARQUÉ PAR
LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ**

A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION DE 1,4 %

Le programme « Paysages, eau et biodiversité » est le programme support des actions en faveur de la préservation de la biodiversité, de l'eau et des paysages.

Le projet de loi de finances (PLF) 2017 dote le programme 113 de 279,78 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), hors réserve parlementaire, dont 267,38 millions d'euros en AE et en CP sont inscrits pour l'action 7 du programme « gestion des milieux et biodiversité ».

Le cadre juridique fixé pour l'action 7 du programme 113 est essentiellement constitué de directives européennes (directive-cadre sur l'eau ⁽¹⁾, directive sur les eaux résiduaires urbaines ⁽²⁾, directive sur les nitrates ⁽³⁾, directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » ⁽⁴⁾, directives « Eaux de baignade » ⁽⁵⁾, « Oiseaux » ⁽⁶⁾ et « Habitats » ⁽⁷⁾), des dispositions du code de l'environnement, de la stratégie nationale pour la biodiversité et de ses plans d'action ainsi que du code des mines. La France est par ailleurs partie à de nombreux engagements internationaux de protection de l'environnement.

L'action 1 « sites, paysages, publicité » est dotée de 6,77 millions d'euros en AE et en CP. L'action 2 « logistique, formation et contentieux » est dotée, quant à elle, de 5,63 millions d'euros en AE et en CP.

(1) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

(2) Directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

(3) Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

(4) Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »).

(5) Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE.

(6) Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

(7) Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Le tableau suivant retrace l'évolution des moyens du programme 113 entre 2016 (LFI) et 2017 (PLF).

ÉVOLUTION DES MOYENS DU PROGRAMME N° 113 (2016-2017)

Comparaison des crédits ouverts en LFI 2016 et des crédits demandés dans le PLF 2017

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		2016	2017	n/n-1	2016	2017	n/n-1
01	Sites, paysages, publicité	6 980 146	6 767 225	- 3,1 %	6 980 146	6 767 225	- 3,1 %
02	Logistique, formation et contentieux	5 554 568	5 631 514	+ 1,4 %	5 554 568	5 631 514	+ 1,4 %
07	Gestion des milieux et biodiversité	263 361 083	267 375 840	+ 1,5%	263 361 083	267 375 840	+ 1,5%
Total		275 895 797	279 774 579	+1,4 %	275 895 797	279 774 579	+1,4 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2017.*

Les tableaux suivants présentent :

– l'évolution des crédits du programme de façon plus détaillée, par sous-action ;

– la répartition des crédits par titre et par catégorie de dépenses, en LFI 2016 et pour le PLF 2017.

Il apparaît qu'entre les crédits votés en loi de finances initiale pour 2016 et ceux demandés dans le présent projet de loi de finances pour 2017, le budget du programme 113 est en progression de 1,4 %, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, ce qui constitue déjà en soi un point positif que votre rapporteur souhaite relever, compte tenu du contexte budgétaire contraint.

L'évolution est toutefois différenciée selon les actions. Ainsi, l'action « sites, paysages et biodiversité » voit ses crédits reculer de 3,1 %, tandis que les actions « logistique, formation et contentieux » et « gestion des milieux et biodiversité » bénéficieront d'une enveloppe en progression respectivement de 1,5 % et 1,4 %.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU PROGRAMME 113 ENTRE 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

Actions	Sous-actions	LFI 2016* (en M€)		PLF 2017 (en M€)		Évolution 2016-2017 M€		Évolution 2016-2017 %		
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Action 1 – Sites, paysages, publicité	Sites, paysages, publicité	6,98	6,98	6,77	6,77	-0,21	-0,21	-3,05 %	-3,05 %	
Sous-total action 1		6,98	6,98	6,77	6,77	-0,21	-0,21	-3,05 %	-3,05 %	
Action 2 – Logistique et contentieux	Fonctionnement courant et logistique	0,40	0,40	0,49	0,49	0,09	0,09	22,40 %	22,40 %	
	Contentieux de l'ingénierie, de l'eau et de la biodiversité	5,15	5,15	5,14	5,14	-0,01	-0,01	-0,25 %	-0,25 %	
Sous-total action 2		5,55	5,55	5,63	5,63	0,08	0,08	1,39 %	1,39 %	
Action 7 – Gestion des milieux et biodiversité	Milieux et espaces marins	14,19	14,24	15,80	15,86	1,62	1,62	11,41 %	11,37 %	
	Mesures territoriales dans le domaine de l'eau	13,54	13,50	13,49	13,45	-0,05	-0,05	-0,36 %	-0,36 %	
	TVB – Espaces protégés	41,11	40,23	40,44	39,56	-0,67	-0,67	-1,63 %	-1,67 %	
	Parcs nationaux	61,06	61,06	64,05	64,05	2,99	2,99	4,89 %	4,89 %	
	Natura 2000	30,66	31,57	31,01	31,92	0,35	0,35	1,15 %	1,12 %	
	Connaissance et préservation de la biodiversité	29,08	29,02	29,01	28,95	-0,07	-0,07	-0,24 %	-0,24 %	
	ONCFS	37,67	37,67	37,63	37,63	-0,04	-0,04	-0,09 %	-0,09 %	
	Autres opérateurs de l'eau et de la biodiversité	1,51	1,51	1,44	1,44	-0,07	-0,07	-4,64 %	-4,64 %	
	Agence française pour la biodiversité	Agence des aires marines protégées (AAMP) transférée à l'AFB au PLF 2017	23,09	23,09	0,00	0,00	-23,09	-23,09	-100,00 %	-100,00 %
		Parcs nationaux de France intégrés à l'AFB au PLF 2017	4,80	4,80	0,00	0,00	-4,80	-4,80	-100,00 %	-100,00 %
GIP ATEN, MNHN intégrés à l'AFB au PLF 2017		6,66	6,66	0,00	0,00	-6,66	-6,66	-100,00 %	-100,00 %	
Atelier technique des espaces naturels Muséum national d'histoire naturelle Agence française pour la biodiversité		0,00	0,00	34,50	34,50	34,50	34,50			
Sous-total action 7		263,36108	263,36108	267,37584	267,37584	4,01476	4,01476	1,52 %	1,52 %	
Total programme 113 – PEB		275,89580	275,89580	279,77458	279,77458	3,87878	3,87878	1,41 %	1,41 %	

* y. c réserve parlementaire ; Source : Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

(en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	177 496 001	167 158 656	177 497 951	167 250 953
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	42 708 494	29 488 631	42 710 444	29 580 928
Subventions pour charges de service public	134 787 507	137 670 025	134 787 507	137 670 025
Titre 5 – Dépenses d'investissement	3 026 255	3 068 342	3 026 255	3 026 254
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	3 026 255	3 068 342	3 026 255	3 026 254
Titre 6 – Dépenses d'intervention	94 373 541	108 547 581	94 371 591	108 497 372
Transferts aux entreprises	24 473 940	24 071 122	24 375 013	24 524 321
Transferts aux collectivités territoriales	21 986 465	12 649 750	21 984 438	11 945 619
Transferts aux autres collectivités	47 913 136	71 826 709	48 012 140	72 027 432
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Dotations en fonds propres	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Total hors FDC et ADP prévus	275 895 797	279 774 579	275 895 797	279 774 579
FDC et ADP prévus	9 687 387	10 584 084	20 387 387	10 584 084
Total y.c. FDC et ADP prévus	285 583 184	290 358 663	296 283 184	290 358 663

Source : PLF 2017.

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME

1. Action 1 : Sites, paysages et publicité

L'action 1 « sites, paysages et publicité » recouvre la protection et la gestion des paysages et des sites classés. Elle vise à inciter les acteurs à prendre des mesures de protection ou de gestion s'agissant des sites et paysages remarquables ou exceptionnels, mais également des paysages du quotidien. Des outils partagés doivent être mis en œuvre pour valoriser les paysages exceptionnels et pour prendre en compte le paysage quotidien dans les différentes politiques sectorielles.

Les atlas du paysage, qui couvrent à ce jour 3 000 paysages et 93 % du territoire national, doivent ainsi aider à la connaissance et à la décision pour inscrire les objectifs paysagers dans les outils de planification.

Les sites inscrits (4 500 sites, sur 1,6 million d'hectares, soit 2,5 % du territoire national, y compris l'outre-mer) et les sites classés (2 071 sites sur 1,03 million d'hectares, soit 1,6 % du territoire, y compris l'outre-mer) ont une valeur patrimoniale exceptionnelle et contribuent notablement à l'attractivité touristique française.

Cette action est dotée de 6,76 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le PLF 2017, soit 2,42 % du budget du programme 113 (contre 6,98 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2016). Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 3,65 millions d'euros et les dépenses d'intervention à 3,11 millions d'euros, dont 1,56 million d'euros de transferts aux collectivités territoriales, 1,45 million d'euros de transferts aux autres collectivités et 100 000 euros de transferts aux entreprises.

Cette action 1 est articulée autour de trois politiques : la politique du paysage, la politique des sites et le classement au patrimoine mondial.

La politique du paysage vise à préserver la qualité et la diversité des paysages et à faire du paysage un outil au service des territoires. Elle sera dotée de 3,17 millions d'euros en 2017 (en AE et en CP). Le 25 septembre 2014 a été présenté le plan national d'action pour reconquérir la diversité et la qualité des paysages, en cohérence avec le projet de loi déposé pour la reconquête de la biodiversité. Dix leviers sont retenus, parmi lesquels la généralisation des plans de paysage pour concevoir l'évolution des paysages de façon prospective et améliorer le cadre de vie : 0,45 million d'euros (en AE et en CP) a été inscrit dans le PLF 2017 pour le financement de l'appel à projet sur les plans de paysage.

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a, en son article premier, explicitement reconnu les paysages diurnes et nocturnes comme faisant partie du patrimoine commun de la

nation. Elle a également, en son titre VII consacré au paysage, permis plusieurs avancées importantes. Elle a réformé la procédure d'inscription des monuments naturels et des sites sur les listes départementales et simplifié la procédure de classement, généralisé l'élaboration d'atlas de paysages au niveau départemental et précisé les objectifs de qualité paysagère, adopté un régime de protection des allées et alignements d'arbres, confié une mission paysagère aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement et encadré la dénomination de paysagiste concepteur.

La politique du paysage est également structurée par la Convention européenne du paysage et comprend principalement deux dispositifs :

– le plan d'action paysage, auquel 0,71 million (en AE et en CP) d'euros est alloué (contre 1,1 million d'euros dans le PLF 2016), adopté dans le cadre de la conférence environnementale, pour améliorer la méthodologie dans la prise en compte du paysage dans les politiques d'aménagement, mettre en œuvre des actions de sensibilisation et accroître les connaissances des paysages ;

– les actions des services déconcentrés en région (66 atlas de paysages sont publiés pour 85 départements), dotées de 1,1 million d'euros (en AE et en CP), au titre de la sensibilisation des acteurs locaux et du grand public, ainsi que de la gestion des biens inscrits au patrimoine mondial.

Par ailleurs, les dotations destinées aux partenaires associatifs s'élèveront à 0,2 million d'euros (en AE et en CP), contre 0,14 million en PLF 2016. Il convient de citer notamment la ligue urbaine et rurale (LUR), l'association nationale des villes et pays d'art et d'histoire (ANVPAH) ou encore l'association des architectes et des paysagistes conseils de l'État (APCE).

Enfin, le soutien aux écoles de paysages et la contribution à la Convention européenne du paysage représentent 0,5 million d'euros (en AE et en CP).

La politique des sites sera dotée en 2017 de 3,42 millions d'euros (en AE et en CP). Elle est fondée sur une législation mise en œuvre dès 1906⁽¹⁾. Elle comprend trois volets (la préservation ; la valorisation et la gestion ; le classement au Patrimoine mondial).

Comme pour les bâtiments historiques, l'inscription d'un site vise à surveiller son évolution (4 500 sites pour environ 1,6 million d'hectares couverts). Le classement concerne 2 071 sites, couvrant 1,03 million d'hectares. L'article 168 de la loi pour la reconquête de la biodiversité a explicitement affirmé le caractère exceptionnel des sites classés et la nécessité d'un contrôle très strict de leur évolution. Il a également prévu de distinguer, dans un délai encadré de 10 ans, soit d'ici le 1^{er} janvier 2026, les sites inscrits ayant vocation à être classés.

(1) Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique et la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites.

Les sites qui ne seront pas classés avant cette date feront l'objet :

– soit d'un décret mettant fin à leur inscription, pris après mise à la disposition du public et après consultation de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, lorsque cette mesure est justifiée par leur état de dégradation irréversible ou par leur couverture par une autre mesure de protection, de niveau au moins équivalent ;

– soit d'une inscription sur une nouvelle liste.

La mise en œuvre des classements est donc appelée à s'accélérer au cours des prochaines années.

Les sites protégés doivent, dans le cadre strict de leur protection, à la fois pouvoir demeurer le lieu d'activités traditionnelles et être valorisés pour leur attrait touristique. 1,74 million d'euros (en AE et en CP) est consacré à la valorisation et à la gestion des sites classés. Certains des sites bénéficient de la qualité d'« Opérations Grands Sites » (OGS) ou du label « Grands sites de France » (GSF). La démarche partenariale pour les grands sites est proposée par l'État aux collectivités territoriales. En 2016, 55 OGS ont été engagées : 455 communes, 21 régions et 47 départements sont concernés, recevant 40 millions de visiteurs par an et couvrant 714 000 hectares (dont près de la moitié est classée), soit plus de 1 % du territoire national. Parmi ces 55 sites, 14 ont reçu le label GSF pour l'excellence de leur gestion au regard du développement durable. Ce dispositif sera doté de 1,53 million d'euros en 2017 (en AE et en CP). Le soutien financier de l'État aux partenaires associatifs, tels que l'association réseau des grands sites de France (RGSF), la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SEPPF) ou l'Association des inspecteurs des sites (AIS), représente, quant à lui, 0,12 million d'euros (en AE et en CP).

La dotation pour le classement au Patrimoine mondial de l'UNESCO sera de 0,18 million d'euros en 2017. Il convient de rappeler que la France se situe au quatrième rang mondial en termes de sites inscrits au Patrimoine mondial avec 42 sites inscrits, dont trois sites naturels et un site mixte. L'inscription sur la liste du Patrimoine mondial constitue un atout majeur pour les territoires concernés. En 2015, deux nouveaux sites ont été classés : « Coteaux, maisons et caves de Champagne », en tant que paysage culturel, et « Climats du vignoble de Bourgogne », au titre des biens culturels. La politique du ministère de l'environnement vise à accompagner les porteurs de projet et à les préparer à l'examen de leur candidature, avec l'appui de partenaires reconnus (l'Association des biens français du Patrimoine mondial (ABFPM) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)). Les îles Marquise, la Martinique, les bouches de Bonifacio et les Terres Antarctiques et Australes françaises devraient faire l'objet d'un accompagnement dans cette démarche de classement en 2017.

Un soutien est également apporté au Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et à la Convention France-Unesco (CFU).

2. Action 2 : Logistique, information et contentieux

L'action 2 du programme « logistique, formation et contentieux » sera dotée de 5,63 millions d'euros en AE et en CP (contre 5,55 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2016), affectés en totalité aux dépenses de fonctionnement courant autres que celles de personnel. Au sein de l'intitulé logistique et formation, les dépenses se répartissent entre trois postes : la formation des agents de l'administration centrale, les frais de représentation, de communication et de missions de la direction générale, ainsi que la maintenance des systèmes d'information métiers, pour un total de 0,49 million d'euros.

Le contentieux de l'ingénierie, de l'eau et de la biodiversité est quant à lui doté de 5,14 millions d'euros afin de faire face au règlement des contentieux du programme (opérations d'ingénierie, par exemple dans le cadre de la construction de stations d'épuration ou de dispositifs d'endiguement, pour lesquelles l'État était maître d'œuvre et couvertes par la garantie décennale).

Les contentieux européens et certains contentieux des mines ne sont pas budgétisés sur le programme, du fait de leur nature interministérielle et du caractère très élevé des sommes en jeu.

3. Action 7 : Gestion des milieux et biodiversité

L'action 7 regroupe la très grande majorité des crédits affectés au programme avec 267,38 millions d'euros en AE et en CP, soit 95,6 % du budget du programme 113 (elle était dotée de 263,36 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2016).

L'action 7 vise à appliquer les directives européennes en matière d'eau et de nature, à mettre en œuvre la stratégie nationale pour la biodiversité pour la période 2011-2020 ainsi que les feuilles de route issues des conférences environnementales et à participer aux actions internationales en matière d'eau et de biodiversité.

Elle comprend trois volets : la politique de préservation de la biodiversité, la politique de l'eau et la politique d'approvisionnement en matières premières.

La politique de préservation de la biodiversité vise à la conservation et à la gestion du patrimoine naturel. Elle met en œuvre tous les outils pour reconquérir la biodiversité, dont l'érosion ne fait plus débat, sur terre comme en mer. Elle développe le réseau des territoires soumis à une protection réglementaire pour mieux protéger les espèces et les écosystèmes (parcs nationaux et réserves naturelles). Elle vise également à une gestion durable des espaces naturels, par une politique de planification, de projet ou de contrat, relative à des territoires

spécifiques (parcs naturels régionaux, réseau Natura 2000, orientations régionales pour la gestion de la faune sauvage et de ses habitats, parcs naturels marins, trames verte et bleue).

L'action 7 finance, pour une large part, les subventions pour charges de service public affectées aux différents opérateurs avec lesquels l'État passe des contrats d'objectifs (pour un total de 137,67 millions d'euros dans le PLF 2017 en AE et en CP). L'année 2017 sera essentiellement marquée par la création de l'AFB et le regroupement en son sein de quatre opérateurs existants : Agence des aires marines protégées, Atelier technique des espaces naturels, établissement public Parcs nationaux de France, Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Elle sera dotée de 34,5 millions d'euros en 2017 au titre de sa subvention pour charges de service public, pour un budget total de 220,5 millions d'euros (les autres ressources de l'AFB sont constituées de ressources d'origine fiscales avec 145 millions d'euros de contribution des agences de l'eau – ex-contributions ONEMA – et 41 millions d'euros au titre du plan Ecophyto).

La politique de l'eau vise à assurer le bon état écologique des milieux aquatiques. Elle associe préservation des milieux et satisfaction des besoins des différents usagers.

La politique d'approvisionnement en matières premières vise à assurer la sécurité des approvisionnements en minerais, métaux, minéraux industriels et combustibles et minéraux solides.

L'action gestion des milieux et de la biodiversité est composée de six sous-actions : espaces et milieux marins ; politique de l'eau ; espaces naturels protégés ; Natura 2000 ; connaissance et préservation de la biodiversité ; ressources minérales non énergétiques (intégrée dans la partie relative aux espaces et milieux marins).

a. Espaces et milieux marins

Cette sous-action sera dotée de 15,8 millions d'euros en AE et de 15,86 millions d'euros en CP, contre 14,2 millions d'euros en AE et en CP en 2016, soit une augmentation de 11,4 %.

Cette hausse s'explique par les engagements pris aux niveaux national (avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, les conférences et plans nationaux sur la mer, notamment la table ronde « biodiversité marine, mers et océans » de la conférence environnementale de 2013, le plan d'action en faveur des milieux marins, la stratégie nationale pour la mer et le littoral), international (conventions et COP 21) et européen (directive-cadre stratégie milieu marin–DCSMM).

CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DES ESPACES ET MILIEUX MARINS DANS LE PLF 2017

(en euros)

	Dépenses	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Directive-cadre stratégie pour le milieu marin	Total dont :	7 607 768	7 651 724
	<i>Fonctionnement courant</i>	644 507	688 463
	<i>Transferts aux entreprises</i>	6 963 261	6 963 261
Domaine public maritime naturel, protection du littoral et gestion intégrée du trait de côte	Total dont :	3 000 000	3 000 000
	<i>Fonctionnement courant</i>	2 480 220	2 700 000
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	519 780	300 000
Études et connaissances sur le milieu marin	Total dont :	350 000	350 000
	<i>Fonctionnement courant</i>	131 868	131 868
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	218 132	218 132
Lutte contre les pollutions marines	Total dont :	3 000 000	3 014 176
	<i>Fonctionnement courant</i>	87 912	144 176
	<i>Investissements corporels</i>	912 088	870 000
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	2 000 000	2 000 000
Schémas de carrière et études sur les ressources minérales non énergétiques	Total dont :	1 847 130	1 847 130
	<i>Fonctionnement courant</i>	890 000	890 000
	<i>Transferts aux entreprises</i>	957 130	957 130
TOTAL GÉNÉRAL		15 804 988	15 863 030

Source : PLF 2017.

La DCSMM fixe l'objectif d'atteindre ou de maintenir le bon état écologique des eaux marines au plus tard en 2020. L'approche intégrée qui prévaut dans la directive-cadre vise à fédérer et créer des synergies entre les moyens d'action locaux, nationaux et européens. La directive-cadre fait partie de la politique maritime intégrée européenne. Dans sa communication du 20 février 2014 *La première phase de mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE) Évaluation et orientations par la Commission européenne (COM 2014(97) final)* établissant un bilan de la première phase de mise en œuvre de la directive, la Commission européenne a souligné que, si beaucoup a été fait, beaucoup reste encore à faire et que la mise en œuvre concrète de la directive doit impérativement s'accélérer pour parvenir à l'objectif fixé. La Commission européenne a notamment rappelé la nécessité d'une plus grande coordination des programmes de surveillance et des programmes de mesures, d'une coopération régionale accrue et d'une vision plus claire des rôles, des responsabilités et des obligations des différents acteurs. L'articulation nécessaire avec le cadre législatif de l'Union concernant les sources terrestres de pollution ainsi que les efforts plus systématiques pour assurer la gestion intégrée des zones côtières ont été demandés.

Pour 2017, la mise en œuvre de la DCSMM est dotée de 7,6 millions d'euros en AE et en CP et s'appuie, à hauteur de 6,96 millions d'euros en AE et en CP, sur des partenariats avec des acteurs clés du secteur : l'Institut français de la recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Bureau de recherches géologiques et minières

(BRGM) ou encore le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM)). Ces crédits financent, dans le cadre des plans d'action pour les milieux marins, le programme de surveillance de la qualité des eaux et des milieux.

Le domaine public maritime naturel, dont l'État est propriétaire du sol et du sous-sol, doit également faire l'objet d'une gestion durable et intégrée. Le domaine public maritime naturel, la protection du littoral et la gestion intégrée du trait de côte (on estime qu'environ un quart du littoral français (France continentale et outre-mer) est affecté par l'érosion naturelle, les submersions marines et les dégâts occasionnés par des événements météorologiques exceptionnels) seront dotés de 3 millions d'euros en AE et en CP, comme en 2016. Toutefois, les actions sont également en partie financées par les participations financières, sous forme de fonds de concours, de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). Elles sont estimées à 5 millions d'euros en AE et en CP pour 2017.

0,35 million d'euros sont prévus pour financer les actions de connaissance et de surveillance (études) sur la qualité des eaux littorales et le fonctionnement des écosystèmes marins, notamment dans les zones protégées.

Le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), dont l'expertise technique en matière de lutte contre les pollutions est reconnue, bénéficiera d'une subvention de 2 millions d'euros. En outre, le ministère de l'environnement indemnise les frais des opérateurs lors de la gestion des crises liées aux pollutions par hydrocarbures en mer et sur le littoral, dans le cadre du plan POLMAR. 0,91 million d'euros en AE et 0,87 million d'euros en CP sont provisionnés à cet effet en 2017.

En matière de gestion et d'approvisionnement des ressources minérales, qui revêtent une importance stratégique, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) bénéficie d'une enveloppe de crédits de 0,81 million d'euros en AE et en CP.

La dotation consacrée à l'élaboration des schémas régionaux de carrières, qui devront répondre à des exigences d'évaluation environnementale, est fixée à 0,82 million d'euros en AE et en CP.

b. La politique de l'eau

Les crédits prévus pour la politique de l'eau s'élèvent à 13,49 millions d'euros en AE et 13,45 millions d'euros en CP, contre respectivement 13,54 et 13,50 millions d'euros en LFI 2016. Le tableau suivant présente les crédits affectés aux différents volets de cette politique.

CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DE LA POLITIQUE DE L'EAU DANS LE PLF 2017

(en euros)

	Dépenses	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Police de l'eau	Total dont :	4 573 899	4 573 929
	<i>Fonctionnement courant</i>	4 493 899	4 493 899
	<i>Transferts aux collectivités territoriales</i>	80 000	80 000
Le bon état des eaux souterraines et superficielles	Total dont :	1 077 418	1 077 418
	<i>Fonctionnement courant</i>	1 077 418	1 077 418
Plans d'action dans le domaine de l'eau	Total dont :	805 064	805 035
	<i>Fonctionnement courant</i>	105 000	105 000
	<i>Transferts aux entreprises</i>	453 563	453 544
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	246 501	246 491
Soutien à la politique de l'eau	Total dont :	1 535 000	1 535 000
	<i>Fonctionnement courant</i>	975 000	975 000
	<i>Transferts aux entreprises</i>	122 000	122 000
	<i>Transferts aux collectivités territoriales</i>	75 000	75 000
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	363 000	363 000
Le domaine fluvial non navigable	Total dont :	5 502 523	5 456 254
	<i>Fonctionnement courant</i>	3 346 269	3 300 000
	<i>Immobilisations corporelles</i>	2 156 254	2 156 254
TOTAL GÉNÉRAL		13 493 904	13 453 405

Source : PLF 2017.

La police de l'eau est dotée de 4,57 millions d'euros en AE et en CP. Ces dépenses correspondent aux contrôles administratifs et judiciaires des services de l'État dans l'exercice de la police de l'eau et de la nature, aux analyses des rejets et au suivi des pollutions.

L'action de l'État en ces matières est strictement encadrée par les directives européennes sectorielles et une obligation de moyens s'impose. Les risques de contentieux européens, à l'issue desquels les sanctions financières peuvent être très élevées, sont importants. Il convient de souligner qu'un contentieux sur les eaux résiduaires urbaines, portant sur 13 agglomérations non conformes, pour lesquelles toutes les stations sont désormais construites et mises en service, est en cours devant la CJUE et que la pénalité d'un précédent contentieux, qui a été classé tout récemment, portant sur 8 agglomérations qui sont désormais conformes, avait été estimée à 400 millions d'euros.

L'extension de la mission interservices de l'eau au domaine de la nature (MISEN) a permis le rapprochement des services de police. Une meilleure coordination des services chargés des contrôles a été engagée. Le rapport d'évaluation de la police de l'environnement publié en février 2015 ⁽¹⁾ a souligné la nécessité de mieux articuler et planifier les contrôles et le suivi de leurs effets, de mieux cibler les contrôles et d'améliorer la coordination entre les différents

(1) Rapport CGEDD n° 008923-01, IGSJ n° 38/14, IGA n° 14121-13071-01, CGAAER n° 13106.

régimes de police existants. La loi pour la reconquête de la biodiversité prévoit, outre l'intégration de l'ONEMA au sein de l'AFB, un rapprochement des missions de police de l'eau et de l'environnement de l'AFB et de l'ONCFS. Une mutualisation au niveau départemental est prévue dès 2017. 0,85 million d'euros sont affectés au développement et à la maintenance des applications informatiques de la police de l'eau et de la nature.

La politique relative au bon état des eaux souterraines et superficielles est dotée de 1,08 million d'euros en AE et en CP. Elle repose notamment sur les laboratoires d'hydrobiologie des DREAL, dont l'activité en régie a été rationalisée en 2012, avec un transfert des marchés des DREAL vers les agences de l'eau. Une campagne « Phytobentos » se déroule de 2016 à 2018, dans le cadre de la deuxième phase de la directive-cadre sur l'eau.

Les plans d'action dans le domaine de l'eau sont dotés de 0,8 million d'euros en AE et en CP (plans assainissement, micropolluants et résidus de médicaments, Ecophyto ou encore programme d'action nitrates), dont 0,45 million d'euros pour la définition des plans d'action et 0,25 million d'euros affectés à des associations contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre des plans.

Le soutien à la politique de l'eau est doté de 1,54 million d'euros en AE et en CP, dont 0,87 million d'euros pour l'application des directives européennes sur la politique de l'eau, 0,37 million d'euros au titre des aides accordées à des associations nationales (France nature environnement, Association française des établissements publics territoriaux de bassin) et 0,27 million d'euros pour les actions internationales dans le domaine de l'eau (conventions internationales et forum mondial de l'eau).

Le domaine public fluvial non navigable est doté de 5,5 millions d'euros de crédits en AE et en CP, au titre de l'entretien courant et régulier ainsi que de la mise en sécurité et de l'accessibilité et la préservation des berges naturelles. Ces crédits financent également la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, par le rétablissement de la pente naturelle des cours d'eau. Les agences de l'eau participeront en 2017 au financement de la restauration des continuités écologiques des cours d'eau à hauteur de 5,58 millions d'euros en AE et en CP.

c. La trame verte et bleue et les espaces protégés

Les crédits affectés à la trame verte et bleue, aux espaces naturels protégés et aux dispositifs associés s'élèvent à 40,44 millions d'euros en AE et 39,56 millions d'euros en CP dans le PLF 2017, contre respectivement 41,11 millions d'euros et 40,23 millions d'euros en LFI 2016.

CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DES ESPACES PROTÉGÉS DANS LE PLF 2017

(en euros)

	Dépenses	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Trame verte et bleue – Schémas régionaux de cohérence écologique	Total dont :	4 091 784	3 859 837
	<i>Fonctionnement courant</i>	3 491 784	3 259 837
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	600 000	600 000
Espaces naturels protégés	Total dont :	36 346 051	35 704 601
	<i>Fonctionnement courant</i>	180 443	180 020
	<i>Transferts aux entreprises</i>	3 942 339	3 942 227
	<i>Transferts aux collectivités territoriales</i>	8 110 525	7 407 596
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	23 112 744	23 174 758
	<i>Dotations en fonds propres</i>	1 000 000	1 000 000
TOTAL GÉNÉRAL		40 437 835	39 564 438

Source : PLF 2017.

Les dépenses au titre de la trame verte et bleue et des schémas régionaux de cohérence écologique s'élèvent à 4,1 millions d'euros en AE et 3,86 millions d'euros en CP.

La trame verte et bleue vise à préserver et remettre en état les continuités écologiques. Le programme finance notamment le comité national trame verte et bleue ainsi que le centre de ressources trame verte et bleue et la mise en place des comités régionaux trame verte et bleue.

L'élaboration et le suivi des schémas régionaux de cohérence écologique (plan d'aménagement et de développement durable de la Corse – PADDUC, schémas d'aménagement régionaux – SAR – de Guyane, de Mayotte et de Martinique), qui sont élaborés par l'État et les régions, relève également du programme 113, à hauteur de 2,2 millions d'euros en AE et en CP. Un accompagnement spécifique est nécessaire en outre-mer. Début 2016, 20 schémas étaient adoptés en métropole ainsi que le PADDUC de la Corse. Il convient également d'assurer la prise en compte des SRCE par les documents de planification au niveau local.

Le total des financements des actions en faveur des espaces naturels protégés s'élève à 36,35 millions d'euros en AE et 35,7 millions d'euros en CP pour 2017.

Les parcs naturels régionaux, d'initiative régionale, étaient 51 au 1^{er} janvier 2016, couvrant 51 % du territoire national. L'État contribue, par le programme 113, au budget des syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des parcs naturels régionaux avec une subvention annuelle de fonctionnement représentant environ 6 % des budgets des syndicats mixtes de PNR. Le budget total affecté atteint 8,46 millions d'euros en AE et 7,77 millions d'euros en CP, y compris la subvention à la Fédération des parcs naturels régionaux de France. Une subvention de 0,12 million d'euros est versée au Réseau alpin des espaces protégés qui intervient dans le cadre de la convention alpine.

Les réserves naturelles nationales sont au nombre de 151 en métropole et 16 en outre-mer ainsi que 6 en Corse, représentant au total environ 2,83 millions d'hectares terrestres et marins. L'objectif de la stratégie de création des aires protégées est de placer, d'ici 2019, 2 % du territoire métropolitain sous une protection forte. 21,43 millions d'euros en AE et 21,48 millions d'euros en CP sont affectés au fonctionnement (principalement les salaires) et aux petits investissements des parcs nationaux, au financement de l'association Réserves naturelles de France, ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises dont la réserve naturelle couvre à elle seule 2,27 millions d'hectares (dont 1,57 million d'hectares marins) des 2,83 millions d'hectares de réserves françaises.

Le ministère de l'environnement apporte également une subvention à la Fédération des conservatoires d'espaces naturels, qui fédère les 22 conservatoires d'espaces naturels qui acquièrent des terrains à la biodiversité remarquable (1,05 million d'euros en AE et en CP).

En matière de soutien à la politique forestière, 3,86 millions d'euros sont inscrits en AE et en CP dans le PLF 2017, principalement consacrés à l'allocation à l'Office national des forêts (3,51 millions d'euros), qui est 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. Cette allocation s'inscrit dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance 2016-2020.

Une enveloppe de 0,43 million d'euros est affectée aux **zones humides et aquatiques**, qui sont les seuls écosystèmes à faire l'objet d'une convention internationale dédiée (convention de Ramsar). Le troisième plan milieux humides vise à étendre cette politique à 32 % du territoire. Le programme soutient plusieurs associations travaillant spécifiquement sur ces questions. Un appui aux services déconcentrés est également financé par cette enveloppe.

Une dotation de 1 million d'euros en fonds propres est affectée aux **parcs nationaux**.

d. Natura 2000

Le réseau Natura 2000 est le principal outil de la politique de l'Union européenne en matière de préservation de la biodiversité et repose notamment sur les directives « Oiseaux » et « Habitats » (1 756 sites terrestres et marins, couvrant

plus de 12,7 % du territoire métropolitain, avec 7 millions d'hectares de surfaces terrestres et 4,14 millions d'hectares marins). 21,09 millions d'euros sont affectés en 2017 à l'élaboration et au suivi des documents d'objectifs qui définissent les orientations de la gestion et les mesures de préservation à mettre en œuvre. Le programme finance également, pour 7 millions d'euros en AE et 7,6 millions d'euros en CP, les contrats Natura 2000 qui ont trait aux actions concrètes engagées et dont la gestion est en grande partie confiée à l'Agence de service et de paiement (1 million d'euros pour le volet marin). Pour la période 2016-2020, 2 000 contrats sont prévus (400 par an).

Une dotation de 1,83 million d'euros en AE et 1,93 million d'euros en CP est prévue pour l'animation du réseau des acteurs Natura 2000 ainsi que le financement de plusieurs associations. Une subvention de 1,09 million d'euros en AE et 1,18 million d'euros en CP est prévue dans le cadre de la participation de la France à la démarche Life N2000. Le programme LIFE+ est géré par l'Union européenne et finance des actions en faveur d'habitats ou d'espèces d'intérêt européen.

e. Connaissance et préservation de la biodiversité

L'amélioration de la connaissance de la biodiversité fait partie intégrante de la stratégie nationale pour la biodiversité. Elle est dotée de 16,34 millions d'euros de crédits en AE et en CP.

L'acquisition des connaissances repose sur le système d'information nature et paysage, ainsi que sur une série d'inventaires de la biodiversité (les acteurs partenaires de l'État sont le MNHN, l'IGN et le BRGM). Les crédits alloués représentent 7,3 millions d'euros en AE et 7,99 millions d'euros en CP. 3,99 millions d'euros en AE et CP sont en outre versés aux onze conservatoires botaniques nationaux, référents en matière de conservation de la flore sauvage et d'habitats.

La valorisation des connaissances, par la publication de cartographies et d'indicateurs, bénéficie d'un soutien à hauteur de 3,61 millions d'euros en AE et 3,26 millions d'euros en CP.

Le programme finance également la mobilisation des acteurs à hauteur de 1,45 million d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP.

La préservation des espèces représente une enveloppe de 12,66 millions d'euros en AE et 12,61 millions d'euros en CP. 72 plans nationaux d'action ont été définis pour plus de deux cents espèces. Une quinzaine de plans est consacrée à l'outre-mer. 60 plans étaient actifs en 2014. Ils ont une durée moyenne de cinq à dix ans. Le budget prévu pour ces plans s'élève à 7,51 millions d'euros en AE et 6,22 millions d'euros en CP, dont 1,29 million d'euros pour les espèces marines. Par ailleurs, un important programme d'action vise la préservation des récifs coralliens sous juridiction française (0,68 million d'euros en AE et CP). La lutte contre les espèces exotiques envahissantes fait également partie de la politique de

préservation des espèces (0,77 million d'euros en AE et CP). La politique des grands prédateurs (ours, loup, lynx) nécessite de prévoir une dotation pour l'indemnisation des dégâts causés aux cheptels (3,6 millions d'euros en AE et CP).

Le tableau suivant retrace les crédits alloués à la connaissance et à la préservation de la biodiversité.

**CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DE LA CONNAISSANCE ET DE LA PRÉSERVATION
DE LA BIODIVERSITÉ DANS LE PLF 2017**

(en euros)

	Dépenses	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Inventaires et expertises	Total dont :	16 348 868	16 343 881
	<i>Fonctionnement courant</i>	1 465 142	1 460 279
	<i>Transferts aux entreprises</i>	683 733	535 436
	<i>Transferts aux collectivités territoriales</i>	1 170 705	1 072 056
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	13 029 288	13 276 110
Préservation des espèces	Total dont :	12 661 319	12 608 177
	<i>Fonctionnement courant</i>	681 146	681 146
	<i>Transferts aux entreprises</i>	3 650 000	3 650 000
	<i>Transferts aux collectivités territoriales</i>	568 765	568 240
	<i>Transferts aux autres collectivités</i>	7 761 408	7 708 791
TOTAL GÉNÉRAL		29 010 187	28 952 058

Source : PLF 2017.

C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA PERFORMANCE

Les objectifs et indicateurs de performance du programme 113 sont relativement stables par rapport à l'année passée. Les objectifs sont liés à la qualité de l'eau et à la préservation de la biodiversité.

Le premier objectif vise à assurer la gestion intégrée de la ressource en eau. La directive-cadre sur l'eau fixe la réglementation européenne applicable en matière de bon état des eaux. Selon la nature des cours d'eau, le bon état écologique des eaux doit être atteint en 2015, 2021 ou 2027. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, applicables à chacun des six bassins hydrographiques en métropole et cinq bassins en outre-mer, mettent en œuvre la directive-cadre.

La gestion intégrée de la ressource en eau relève des opérateurs du programme 113 (agences de l'eau, offices de l'eau outre-mer et ONEMA).

Le premier indicateur informe sur les masses d'eau en bon état écologique. Le tableau suivant fournit les données disponibles pour les années 2014 à 2017.

INDICATEUR 1.1 : MASSES D'EAU EN BON ÉTAT

	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévision PAP	2016 Prévision Actualisée	2017 Prévision	2017 Cible
Masses d'eau en bon état écologique (%)	43,5	43,6	43,5	43,6	43,6	43,5
Bon état sur le paramètre biologique invertébré	79	79	80	80	81	81
Bon état sur le paramètre ammonium	93	97	94	97	98	95
Nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) mis en œuvre	90	101	115	115	125	125

Source : PLF 2017.

Alors que l'objectif initial des SDAGE était d'atteindre 66 % de bon état écologique des eaux de surface d'ici 2015, les difficultés de mise en œuvre des mesures de lutte contre les pollutions diffuses et de restauration écologique ont nécessité de reporter cet objectif à 2021 lors de la mise à jour des SDAGE fin 2015.

Le second indicateur vise à contrôler la préservation de la ressource en eau et porte sur le pourcentage de l'activité consacrée aux contrôles ramenée à l'activité totale des ETP des services de police de l'eau.

INDICATEUR 1.2 : PRÉSERVATION DE LA RESSOURCE EN EAU

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

Source : PLF 2017.

Le second objectif vise à préserver et restaurer la biodiversité. Le premier indicateur traite de la biodiversité ordinaire.

INDICATEUR 2.1 : PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ORDINAIRE

	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévision PAP 2015	2016 Prévision Actualisée	2017 Prévision	2017 Cible
Évolution de l'abondance des oiseaux communs, catégorie des oiseaux inféodés à certains milieux (%)	76	73,8	77	71	70	77
Nombre de sites Natura 2000 en phase d'animation	1 323	1 357	1 450	1 450	1 550	1 600

Source : PLF 2017.

Cet indicateur permet de constater une baisse de l'abondance des oiseaux assez marquée pour l'année 2016 et pour 2017, en l'état actuel des prévisions, avec un décrochage de 7 points par rapport à la cible initiale pour 2017. L'abondance des oiseaux communs est un indice agrégé qui reflète, les oiseaux étant souvent au sommet de la chaîne alimentaire, l'évolution globale des espèces et des milieux. La diminution de l'abondance traduit donc une dégradation des milieux disponibles pour les oiseaux et marque une tendance préoccupante, qui devra être inversée.

S'agissant du deuxième élément de l'indicateur, il convient de rappeler que la phase dite « d'animation » des sites Natura 2000 est la phase succédant à la finalisation des documents d'objectifs des sites. Près de 90 % des sites Natura 2000 étaient dotés d'un tel document au 1^{er} janvier 2016.

Le second indicateur atteste des efforts de protection des espaces naturels terrestres et maritimes.

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

	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévision PAP 2016	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision	2017 Cible
Pourcentage du territoire métropolitain sous protection forte (%)	1,34	1,36	1,37	1,37	1,4	1,4
Pourcentage des eaux françaises sous protection (%)	16,52	16,52	17,12	16,52	29	24

Source : PLF 2017.

Les statistiques du territoire métropolitain sous protection forte sont fondées sur la création des réserves naturelles, la parution d'arrêtés de biotopes et la mise en place de réserves biologiques sur des écosystèmes terrestres.

Le pourcentage des eaux françaises protégées, dont la stabilité récente paraît démontrer une absence de dynamisme, mérite d'être interprété. En effet, certaines évolutions marquantes de 2015 et 2016 n'ont pas eu d'impact sur le pourcentage global des eaux protégées : la création en avril 2015 du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis n'a pas fait évoluer l'indicateur car la zone concernée avait déjà le statut de site Natura 2000. Le Parc naturel marin du cap Corse et de l'Agriate, créé en juillet 2016, dont les eaux étaient déjà incluses dans le sanctuaire Pelagos, n'a pas non plus eu d'effet sur cet indicateur.

Une extension de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises (à l'issue de laquelle la superficie de cet espace atteindra environ 550 000 km²) et la création de la grande aire marine protégée des Marquises (720 000 km²), qui relève de l'initiative du gouvernement Polynésien, sont incluses dans les prévisions pour 2017 et expliquent le quasi-doublement de l'indicateur.

D. LES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS

Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme 113 atteignent 137,67 millions d'euros en 2017 en AE et CP. Il convient d'y ajouter la dotation en fonds propres des parcs nationaux à hauteur de 1 million d'euros en AE et CP.

Sur l'ensemble des opérateurs du programme, le plafond des ETPT passera de 5 304 en 2016 à 5 351 en 2017, soit une augmentation nette de 47 ETPT. Les agences de l'eau voient leur plafond réduit de 38 ETPT, l'ONCFS le sien réduit de 32, les parcs nationaux le leur de 18. L'Agence française pour la biodiversité (AFB) bénéficiera d'une création nette de 45 emplois, conformément aux priorités fixées par le chef de l'État. Il convient également de mentionner la régularisation de 75 EPTP hors plafond qui passeront sous plafond et bénéficieront du quasi-statut pour le Muséum national d'histoire naturelle, de 8 ETPT pour la Fédération des conservatoires botaniques nationaux et 2 pour les réserves naturelles de France.

Le tableau suivant retrace les évolutions des dotations, l'AFB intégrant à compter du 1^{er} janvier 2017 quatre établissements : l'Agence des aires marines protégées, l'Atelier technique des espaces naturels, Parcs nationaux de France, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

L'AFB percevra l'équivalent des quatre subventions pour charge de service public des opérateurs intégrés dans l'agence. Elles se répartiront en 2017 de la manière suivante : 23,09 millions d'euros en AE et CP pour l'Agence des aires marines protégées ; 2,42 millions d'euros pour le groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels ; 4,80 millions d'euros en AE et CP pour l'établissement public des Parcs nationaux de France et 4,24 millions d'euros en AE et CP pour le Muséum national d'histoire naturelle.

Il conviendra d'ajouter à ces ressources 145 millions d'euros issus de la contribution des agences de l'eau au financement de l'ex-contribution de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et 41 millions d'euros issus du produit de la redevance pour pollutions diffuses perçue par les agences de l'eau, destiné au volet national du plan Ecophyto.

Le budget total de l'AFB atteindra ainsi 220,5 millions d'euros en 2017.

Au-delà de la poursuite des actions des quatre opérateurs intégrés, elle devra créer des synergies et mobiliser l'expertise dans le cadre de ses compétences, qui sont larges. En effet, l'AFB contribue, s'agissant des milieux terrestres, aquatiques et marins : à la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité ; au développement des connaissances, ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité ; à la gestion équilibrée et durable des eaux ; à la lutte contre la biopiraterie.

En 2017, le plafond d'emploi de l'agence sera de 1 227 ETPT, dont :

– 45 créations de nouveaux postes (dont 20 ETPT pour les parcs marins régionaux) ;

– 75 ETP du Muséum national d'histoire naturelle intégrés sous plafond de l'AFB ;

– 10 ETP intégrés sous plafond qui concernent 8 ETPT de la fédération des conservatoires botaniques nationaux et 2 des Réserves naturelles de France ;

– 163 ETPT de l'ancienne Agence des aires marines protégées ;

– 870 ETPT de l'ancien Office national de l'eau et des milieux aquatiques ;

– 45 ETPT de l'ancien établissement Parcs nationaux de France ;

– 19 ETPT de l'ancien Atelier technique des espaces naturels.

SUBVENTIONS VERSÉES AUX OPÉRATEURS SUR LE PROGRAMME N° 113

(en milliers d'euros)

Programme ou nature de la dépense	Autorisations d'engagement ouvertes en LFI pour 2016	Autorisations d'engagement demandées en LFI pour 2017	Évolution 2016/2017	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2016	Crédits de paiement demandés en LFI pour 2017	Évolution 2016/2017
Agence française pour la biodiversité	–	34 499	–	–	34 499	–
SCSP		34 499			34 499	
Établissement public du marais poitevin	460	490	+6,5 %	460	490	+6,5 %
SCSP	460	490	+6,5 %	460	490	+6,5 %
ONCFS	37 670	37 635	– 0,1 %	37 670	37 635	– 0,1 %
SCSP	37 670	37 635	– 0,1 %	37 670	37 635	– 0,1 %
Parcs nationaux de France	61 060	65 046	+6,5 %	61 060	65 046	+6,5 %
SCSP	60 060	64 046	+6,6 %	60 060	64 046	+6,6 %
Dotations en fonds propres	1 000	1 000		1 000	1 000	
Institut national de l'information géographique et forestière	300	350	+16,7 %	300	350	+16,7 %
SCSP	300	350	+16,7 %	300	350	+16,7 %
Établissement public du domaine de Chambord	750	650	– 13 %	750	650	– 13 %
SCSP	750	650	– 13 %	750	650	– 13 %

Source : PLF 2017

Il convient de souligner que figurent dans le tableau ci-dessus deux opérateurs qui sont multi-imputés et pour lesquels le programme 113 n'est pas le programme chef de file mais dont il participe au financement (Établissement public du domaine de Chambord et Institut national de l'information géographique et forestière).

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, qui acquiert les espaces naturels littoraux soumis à des pressions importantes, dégradés ou menacés, les restaure et les aménage pour préserver la biodiversité et la qualité paysagère, est rattaché au programme 113. Il a reçu en 2015 des transferts de plusieurs programmes impactés par son action. En 2016 et 2017, aucune subvention ni dotation en fonds propres n'est prévue. En 2016, l'établissement avait reçu 33 000 euros de transferts (en AE et CP) du programme 113.

Il convient également de souligner le relèvement de la contribution pour les parcs nationaux afin d'assurer la mise en œuvre de mesures sociales (hausse du point d'indice, mise en œuvre du quasi-statut pour les personnels contractuels de l'environnement).

II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2015 ET 2016 : UNE RÉGULATION MOINS SÉVÈRE QUE PAR LE PASSÉ

Selon les réponses au questionnaire budgétaire que votre rapporteur a adressé au ministère de l'environnement, le montant des crédits inscrits au titre de la réserve de régulation initiale a été, en 2015, de 14,74 millions d'euros en AE et 14,65 millions d'euros en CP. Cette réserve de régulation obligatoire a été supportée, sur une base homothétique, par l'ensemble des crédits du programme.

Le programme a fait l'objet de mesures de régulation qui ont minoré ses moyens, l'intégralité de la réserve de précaution ayant été annulée, de 6,81 millions d'euros en AE et en CP, soit une diminution de 2,5 % des crédits ouverts en LFI. En 2014, les annulations avaient porté sur 10 % des crédits.

Des charges nouvelles ont par ailleurs été apportées au programme en cours d'année : les dernières tranches de financement du rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel (1,05 million d'euros en CP) et la participation de la France à l'Exposition universelle de Milan 2015 (0,09 million d'euros en AE et 0,420 million d'euros en CP).

Le tableau suivant présente l'impact de la baisse de 6,81 millions d'euros de crédits en fonction des actions affectées.

Briques de budgétisation	Montants en euros	
	AE	CP
Sites, paysage, publicité	396 929	748 877
Logistique et contentieux		
Espaces marins	942 633	1 304 270
Eau	619 990	626 907
TVB et espaces protégés	1 753 248	2 133 315
Natura 2000	2 457 109	2 397 825
Connaissance biodiversité	643 274	651 989
TOTAL	6 813 183	6 813 183

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les crédits inscrits en LFI 2015 ont été exécutés à hauteur de 88,2 % en AE et 94,2 % en CP. Cette exécution, lorsqu'elle est rapportée à la base de crédits disponibles après mouvements de régulation, y compris la réserve de précaution initiale, se situe à 97 % des AE et 102 % des CP.

Le programme 113 affichait, à la fin de l'exercice 2015, des charges et des restes à payer à hauteur de 80,02 millions d'euros (en diminution significative entre 2014 et 2015 : - 17,2 % par rapport à l'exercice 2014 où elles s'établissaient pour mémoire à la somme de 96,62 millions d'euros).

S'agissant des crédits 2016, les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été arrêtés à la somme de 275,90 millions d'euros en AE et en CP. Ils ont fait l'objet, en début d'exercice, d'une mise en réserve de précaution initiale de 14,77 millions d'euros en AE et en CP. 3,8 millions d'euros de crédits ont été annulés à ce stade.

DEUXIÈME PARTIE
PROGRAMME N° 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE
ET MÉTÉOROLOGIE » :
EXAMEN DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2017

Le programme 159 « expertise, information géographique et météorologie » sera marqué en 2017 par une évolution importante de son périmètre. En effet, il regroupera à compter de cette année les subventions pour charges de service public des trois opérateurs suivants : le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et Météo-France. Le programme 170 « Météorologie » est supprimé et le Cérema est transféré du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable » vers le programme 159.

Le programme est doté de 502,67 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 502,74 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en 2017. Il recouvre désormais l'action 11 « études et expertises en matière de développement durable » (213,19 millions d'euros en AE et en CP), l'action 12 « information géographique et cartographique » (94,24 millions d'euros en AE et 94,31 en CP), et l'action 13 « météorologie » (195,24 millions d'euros en AE et en CP).

I. ÉTUDES ET EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'action 11 « études et expertises en matière de développement durable » (213,19 millions d'euros en AE et en CP) recouvre la subvention pour charges de service public au Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema). Le Cérema est un établissement public à caractère administratif. Créé le 1^{er} janvier 2014⁽¹⁾, il est placé sous la tutelle du ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer ainsi que sous celle du ministère du logement et de l'habitat durable. Il est issu de la fusion de onze services autrefois rattachés à ces deux ministères :

- les huit centres techniques de l'équipement (CETE) ;
- le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) ;
- le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) ;

(1) Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports et décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013.

– le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA).

Il est le centre de ressources et d'expertise scientifique et technique interdisciplinaire et participe à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques des ministères. 93 % de la subvention du Cérema est destinée à couvrir les charges de personnel.

La subvention marque, en 2017 comme en 2016, un recul (219,34 millions d'euros en AE et en CP en 2015 et 217,58 millions d'euros en LFI 2016). Les efforts de maîtrise de la dépense se poursuivent. Le plafond d'emploi est ainsi passé de 3 064 ETPT en 2015 à 2 899 ETPT en PLF 2017. Les emplois hors plafond passent en revanche de 10 à 15, financés par une politique de développement des activités générant des ressources propres.

Votre rapporteur rappelle les observations formulées l'année passée par le rapporteur pour avis M. Guillaume Chevrollier dans son avis budgétaire relatif aux crédits du programme 217, dont relevait le Cérema. Ce dernier avait souligné le caractère tendu de la trésorerie de l'établissement et que la création d'un établissement public administratif entraîne des coûts de démarrage importants ainsi que des coûts structurels, tels que la taxe sur les salaires, que les administrations centrales n'acquittent pas, ou des frais d'assurance.

Votre rapporteur souligne également la nécessité pour le Cérema de renforcer ses partenariats avec les collectivités territoriales, notamment dans le cadre de leurs démarches expérimentales en matière de développement durable et de changement climatique. L'ingénierie publique est au cœur des enjeux de demain et un continuum des activités doit être assuré, des études aux projets concrets.

II. INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE

L'action 12 « information géographique et cartographique » (94,24 millions d'euros en AE et 94,31 en CP) recouvre :

– la subvention pour charges de service public de l'Institut de l'information géographique et forestière (IGN), dont le transfert de crédits de 0,5 million d'euros au titre de la gratuité des données publiques, ainsi que

– 0,53 million d'euros en AE (0,60 en CP) pour le pilotage de la politique d'information géographique, dont une subvention de 0,35 million d'euros en AE et 0,42 en CP pour le BRGM.

L'IGN produit l'information publique géographique et cartographique, assure la maîtrise d'œuvre du Géoportail et assure une mission de formation initiale et continue dans le domaine de l'information géographique avec l'École nationale des sciences géographiques (ENSG) qui est une direction de

l'établissement. Il est également chargé de l'inventaire de la ressource forestière sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Les crédits de l'IGN sont répartis dans deux sous-actions :

– à hauteur de 85 % dans la sous-action « production de l'information géographique » ;

– à hauteur de 15 % dans la sous-action « recherche dans le domaine de l'information géographique ».

Une troisième sous-action « pilotage de la politique d'information géographique » correspond à l'activité d'animation et de coordination interministérielle assurée par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Comme le soulignait votre rapporteur dans son avis budgétaire sur les crédits du programme 113 dans le PLF 2016, la politique nationale d'information géographique est encadrée, au niveau européen, par la directive 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite directive INSPIRE (*Infrastructure for Spatial Information in the European Community*). Elle impose aux autorités publiques deux obligations majeures : d'une part, rendre les données environnementales géographiques accessibles au public, en publiant sur Internet (en visualisation et en téléchargement) ces données et les métadonnées correspondantes ; d'autre part, partager les données entre autorités publiques, à l'exception de celles qui concernent une mission de service public à caractère industriel ou commercial.

Les crédits de l'IGN sont, en 2017, en baisse de 1,7 % (95,33 millions d'euros en LFI 2016), après une baisse de 1,6 % en 2016.

Votre rapporteur souligne que, en 2016, les ressources propres de l'IGN (clients privés, commanditaires publics) représentent 41,3 % des recettes de l'établissement, accusant une baisse importante par rapport à 2015 (44,4 % des recettes), notamment par la baisse des ressources liées au registre parcellaire graphique et par la fin du projet TOPOBASE alimentant les bases de données du ministère de la défense.

7,5 millions d'euros de financements publics liés à des projets en partenariat ont été réalisés en 2016. Les ressources propres sont en recul à 75,89 millions d'euros en 2016, contre 76,54 millions d'euros en 2015. Le marché grand public représente 11,49 millions d'euros en 2016 et les recettes commerciales sur le marché professionnel 12,76 millions d'euros.

Le plafond d'emplois s'établit à 1 542 ETPT (et 63 hors plafond), soit une baisse de 33 EPTP sous plafond par rapport à 2016, après une baisse de 32 EPTP en 2016. La baisse des effectifs est donc continue depuis 2012, année au cours de laquelle le plafond des ETPT autorisé en LFI s'établissait à 1 760.

En 2017, les ressources propres de l'institut seront marquées par des incertitudes fortes liées à l'effet de la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public et de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, tous deux visant à favoriser la libre diffusion et réutilisation des données publiques. Le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016, relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public, autorise l'établissement de redevances aux organismes publics dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques, lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions. Les modalités de calcul de ces éléments restent à préciser. L'impact maximal pour l'IGN pourrait s'élever à 11 millions d'euros selon les informations transmises à votre rapporteur en réponse au questionnaire budgétaire. Un second décret d'application est attendu.

Le marché grand public est notamment marqué par la baisse continue et durable des ventes de cartes papier.

La fin du cycle d'acquisition de données géographiques par les grands acteurs internationaux impacte le marché professionnel pour l'IGN, qui doit prendre des mesures volontaristes pour rechercher de nouveaux marchés. Il cherche également à répondre au mieux aux besoins des ministères et établissements publics (le contrat GeoMaps avec le ministère de la défense, fin 2015, assure à l'IGN un chiffre d'affaires en hausse pour les années suivantes, le Géoportail de l'urbanisme a été développé pour le ministère du logement et de l'habitat durable).

Des partenariats de productions de référentiels et de nouveaux services associés auprès d'acteurs institutionnels régionaux et nationaux ont pu être conclus. En matière de partenariats locaux, l'IGN a une politique de partenariats pour la prise de vues aériennes et la constitution des couvertures ortho-photographiques, de nouveaux modes de collaboration permettent aux acteurs publics de contribuer directement à la mise à jour des référentiels et d'intégrer plus directement le fruit de ces mises à jour dans leurs propres systèmes, la description de l'occupation du sol à grande échelle (OCS-GE) se poursuit et des partenariats sont négociés avec les acteurs locaux.

En matière de partenariats nationaux, la composante parcellaire du référentiel à grande échelle (RGE) (BD Parcellaire) est mise à jour dans au moins un tiers des communes chaque année, en partenariat étroit avec la direction générale des finances publiques ; l'IGN contribue à la mise à jour du référentiel hydrographique à moyenne échelle (dénommé BD CARTHAGE) avec l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques ; la base adresse nationale du RGE constitue également un référentiel reconnu par les acteurs locaux et le référentiel routier pourrait être doté d'une nouvelle composante en matière de vitesses limites autorisées.

L'IGN est engagé dans un programme d'investissement d'avenir (PIA) pour une solution d'État mutualisée d'hébergement du Géoportail. Les services fondés sur l'infrastructure du Géoportail continuent d'être déployés (Géoportail de l'urbanisme, futur système d'information sur la nature et les paysages)

L'IGN conduit des travaux dans le domaine de la prévention des risques, notamment en matière d'inondation, pour compléter la composante géométrique du registre parcellaire graphique, à la demande du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, ou encore en matière de bases de données environnementales spécialisées.

Votre rapporteur souligne la nécessité pour l'IGN de poursuivre une politique active de développement de nouveaux services et d'entreprendre des actions novatrices, comme il le fait par exemple avec l'incubateur d'entreprises (IGNfab ⁽¹⁾) qui est un dispositif prometteur.

III. MÉTÉOROLOGIE

Le programme 170 Météorologie, dont relevait Météo-France, établissement public à caractère administratif, a été supprimé et ses crédits sont désormais retracés dans l'action 13 du programme 159 « météorologie » (195,24 millions d'euros en AE et en CP).

Les crédits prévus par le PLF 2017 sont en baisse de 1,51 % par rapport à la LFI 2016 (198,21 millions d'euros en AE et en CP). Cette diminution s'inscrit dans l'effort global de réduction des dépenses publiques et porte principalement sur les dépenses de personnel.

S'agissant du plafond d'emplois de l'établissement, celui-ci est de nouveau réduit en 2017 par rapport à 2016, après plusieurs années de baisses successives, pour s'établir à 3 020 ETPT sous plafond (contre 3 080 en 2016 et 3 149 en 2015). 60 ETPT sont hors plafond pour 2017.

Les organisations syndicales reçues par votre rapporteur ont rappelé leurs inquiétudes profondes quant à l'évolution rapide à la baisse des effectifs et à la fermeture de centres départementaux, dans la mesure où ces remaniements ne sont pas compensés par des évolutions technologiques totalement avérées. Si des progrès certains ont été réalisés et sont attendus dans l'avenir, l'automatisation complète ne paraît pas réaliste dans un avenir immédiat, alors même que les ressources sont dès à présent fortement réduites. Ils soulignent également que l'éloignement des personnels des territoires n'est pas en cohérence avec la demande croissante de services toujours plus personnalisés et portant sur des

(1) L'Institut sélectionne des PME afin de les aider dans le développement de leurs projets en mettant à leur disposition, son conseil, son expertise, ses développeurs, en donnant accès à ses données, à ses plateformes de développement et à des matériels spécifiques. Ces PME pourront ultérieurement devenir des partenaires de l'IGN.

échelles territoriales toujours plus fines, bien inférieures au département notamment.

L'établissement comptait 108 centres avant la réorganisation territoriale décidée en 2008 pour la période 2012-2016, dont 53 auront été supprimés à la fin 2016. À terme, Météo-France ne devrait comporter que des centres météo thématiques et 7 centres interrégionaux en métropole et 4 outre-mer.

Les missions de l'établissement reposent sur une double priorité dans le domaine de la prévision et la recherche météorologique :

– une très forte attention est portée à la sécurité des personnes et des biens. Les événements climatiques extrêmes des dernières années, qu'il s'agisse d'aléas météorologiques (tempêtes, submersions marines, inondations, etc.) ou d'événements dont la gestion ou les impacts dépendent des conditions météorologiques (dispersion de polluants, sécurité aéronautique), ont confirmé l'ampleur des besoins et des attentes de la société vis-à-vis des informations et des avertissements météorologiques. À ce titre, des actions sont nécessaires pour améliorer encore la prévision et son intégration à la chaîne d'alerte ;

– la connaissance des climats passés et futurs est devenue centrale pour les politiques publiques, en particulier dans une logique de développement durable et dans un souci d'adaptation au changement climatique.

Dans les domaines de la météorologie et du climat, Météo-France répond aux besoins du ministère de la défense. Il assure le service météorologique pour la navigation aérienne, dans le cadre de conventions conclues avec la direction générale de l'aviation civile.

Il contribue également au développement économique et à l'innovation.

La mission principale d'observation et de prévision météorologiques recouvre l'observation de l'atmosphère, de l'océan superficiel et du manteau neigeux, la prévision des évolutions de l'atmosphère, de l'océan superficiel et du manteau neigeux ainsi que l'avertissement des autorités en charge de la sécurité et du grand public sur les risques météorologiques, la conservation de la mémoire du climat et l'analyse de ses évolutions constatées ainsi que la diffusion des informations produites, le plus souvent en temps réel.

La mission de recherche dans le domaine météorologique est également au cœur de l'activité de Météo-France, à la fois pour tous les progrès opérationnels en matière de météorologie (qualité et fiabilité des modèles de prévision déterministes à maille de plus en plus fine et développement d'une prévision probabiliste) et en matière de climat. Il convient de rappeler l'implication de Météo-France dans les travaux du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC).

Le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2021 fixe quatre orientations principales à l'établissement : mettre la logique de service au cœur des priorités, faire progresser la connaissance, l'anticipation et la gestion des risques météorologiques et climatiques, maintenir au meilleur niveau international la recherche et les infrastructures essentielles, mobiliser les évolutions scientifiques et techniques dans le cadre d'une gestion rigoureuse des ressources.

Outre la subvention versée au titre du programme 113, Météo-France dispose des ressources suivantes :

- subvention accordée par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche au titre du programme 193 (« Recherche spatiale ») et correspondant à la part principale de la contribution de la France à l'organisme européen, EUMETSAT, en charge de la gestion des satellites météorologiques (de 69,6 millions d'euros en PLF 2017) ;

- part météorologique des redevances de navigation aérienne dont le montant de 85,55 millions d'euros est stable depuis 2012 ;

- recettes générées par l'activité commerciale de Météo-France ;

- financements complémentaires, provenant principalement du secteur public (contribution de la direction générale de la prévention des risques pour l'entretien et la rénovation du réseau d'observation hydrométéorologique et pour l'ensemble des services opérationnels apportés par Météo-France dans le cadre de la prévision des crues) ;

- financements par des tiers (principalement, l'Union Européenne) des projets de recherche. Ces recettes couvrent notamment la totalité des charges de personnel « hors plafond » de Météo-France ;

- autres ressources propres perçues par l'établissement.

Le total des recettes de l'établissement s'élève en 2016 à 377,80 millions d'euros, pour 370,82 millions d'euros en AE et 378,37 millions d'euros en CP, soit un déficit de 575 000 euros.

Après un recul important des recettes commerciales de 38,57 millions d'euros en 2012 à 31,4 millions d'euros en 2013 puis 29,9 millions d'euros en 2014, ces dernières croissent de nouveau en 2016, suite au développement de nouveaux services innovants dans un contexte de concurrence accrue et de tension sur les prix. Météo-France doit poursuivre sa politique de diversification de l'offre sur le secteur professionnel, dans une démarche de plus en plus personnalisée. De nombreux partenariats constituent des cibles prioritaires (agriculture, énergie, industrie, assistance sportive, études, aéronautique commerciale).

Les supercalculateurs sont incontournables pour la météorologie et la recherche sur le climat. La puissance de calcul à laquelle a accès un service météorologique et climatique conditionne fortement la qualité des prévisions. Après la mise en service de la deuxième partie du supercalculateur cet automne 2016, le renouvellement des supercalculateurs actuels constitue un projet majeur pour Météo-France (afin de multiplier par cinq les capacités de calcul). Il est attendu dès 2018-2019. Le budget alloué au supercalculateur devra être doublé à partir de 2019, pour atteindre environ 20 millions d'euros par an sur une période de cinq années. Le budget de l'opérateur ne permettant pas de financer un tel projet, un dossier est constitué dans le cadre du programme investissements d'avenir 3.

IV. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 159

Le premier objectif du programme est de disposer d'un système performant de prévision météorologique et de prévention des risques météorologiques. Trois indicateurs sont retenus :

– la qualité intrinsèque de la prévision numérique, déterminante pour l'ensemble des prestations de prévision. Les indicateurs évoluent conformément aux prévisions et sont fondés sur les apports des modèles Arpège et Arome (échelle fine). Le début de l'année 2016 a toutefois été marqué par des difficultés de prévision pour la plupart des modèles de grande échelle. Par ailleurs, la prévision des orages peut demeurer difficile ;

– la pertinence des productions d'avertissement et de sécurité destinées à la fois aux pouvoirs publics et au public (pourcentage de fausses alertes, pourcentage d'événements détectés avec une anticipation supérieure à 3 heures et pourcentage de bulletins de sécurité marine pertinents). Les résultats sont bien conformes à ceux attendus ;

– la fiabilité des prévisions expertisées à différentes échéances, destinées au grand public et diffusées sous forme de bulletins, qui marque une légère baisse en début d'année 2016.

Le deuxième objectif est intitulé « valoriser les informations météorologiques et les résultats de la recherche au profit de l'économie et du développement durable ». Il comprend deux indicateurs : le montant des recettes de l'établissement sur le marché des professionnels, inférieur en PLF 2017 de 0,5 million d'euros à la cible fixée à 21,2 millions d'euros, et le nombre de publications scientifiques sur le changement climatique et par chercheur, conforme à la cible fixée pour 2017.

L'objectif 3 vise à élaborer une description du territoire par l'IGN faisant autorité. Il est suivi par trois indicateurs : l'ancienneté maximale des ortho-images, la couverture du territoire par la représentation cadastrale parcellaire unique (RPCU), et la précision de l'inventaire forestier statistique, conformes à la cible pour 2017.

L'objectif 4 vise à accroître la diffusion et l'usage des données de l'IGN. L'indicateur relatif au financement de l'institut par des ressources propres démontre que les objectifs ciblés ne sont pas atteints : le montant des ressources propres tirées de la mise en place de portails géographiques de l'État et le montant des ressources propres tirées de la vente de données au secteur privé sont inférieurs aux estimations du PAP 2015 et du COP.

L'objectif 5 porte sur la création et la valorisation du dispositif des connaissances, des compétences et de l'innovation de l'IGN (à travers ses activités de recherche et son école) et est évalué par deux indicateurs : le taux de placement des élèves à un an, qui atteint 100 %, et la reconnaissance scientifique de la recherche par l'indice de citation des publications de l'institut, conforme aux objectifs.

TROISIÈME PARTIE LES AVANCÉES DES POLITIQUES DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ AU COURS DU QUINQUENNAT

I. LA POLITIQUE DE L'EAU EN FRANCE, ÉVALUÉE EN 2013

Président du groupe d'étude « Politique de l'eau » de l'Assemblée nationale depuis juin 2012 et auteur d'un rapport d'évaluation et de préconisations de la politique de l'eau réalisé en 2013 à la demande du gouvernement ⁽¹⁾, il a paru nécessaire à votre rapporteur de faire le point sur les actions et évolutions réalisées en France sous ce quinquennat dans le domaine de la politique de l'eau.

Dans son rapport intitulé « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs », votre rapporteur faisait le diagnostic suivant : **l'eau est confrontée à de multiples enjeux** : satisfaire les besoins essentiels de la population, arbitrer les conflits d'usage, maintenir une ressource suffisante en quantité et en qualité pour les générations futures, lutter contre les pollutions diffuses et émergentes, protéger la ressource et les milieux aquatiques, intégrer les défis liés au réchauffement climatique (crues, inondations, sécheresse), permettre l'accès à l'eau pour tous, lever les contentieux européens, simplifier la gouvernance et améliorer la démocratie de l'eau, assurer des financements pérennes, etc.

« L'eau facile est devenue fragile, l'eau source de vie et de paix peut devenir source de drames et de conflits », était-il écrit dans le rapport d'évaluation.

Afin de faire face à ces défis, le rôle de la puissance publique est fondamental pour fixer les objectifs, améliorer la gouvernance et mobiliser les territoires.

Les objectifs sont les suivants : mettre en œuvre une approche globale et intégrée des enjeux, des actions et des acteurs sur les territoires, rapprocher petit cycle de l'eau et grand cycle de l'eau, simplifier la gouvernance de l'eau marquée par une surabondance et une fragmentation des textes, des organismes, des acteurs chargés de la gestion de l'eau (il existait 30 000 services de l'eau et de l'assainissement en France), clarifier les rôles et les compétences, mettre en œuvre des solidarités de bassin, mobiliser les territoires et rechercher l'adhésion des acteurs de proximité afin d'assurer la cohérence, la lisibilité, la réactivité, la souplesse et la responsabilité. Telles sont les conditions de la réussite des politiques publiques de l'eau.

(1) Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité », Juin 2013.

II. QUEL EST LE BILAN DES ACTIONS MENÉES AU COURS DE CE QUINQUENNAT ?

Le paysage de l'eau est en pleine évolution en particulier du fait des lois votées dans les domaines de l'environnement et de la décentralisation. Mais pas seulement car la politique de l'eau est interfacée avec d'autres politiques publiques au niveau européen et national (agriculture, énergie, etc.).

A. LES NOUVELLES LOIS DE DÉCENTRALISATION PERMETTENT DE CLARIFIER LES COMPÉTENCES DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Un certain nombre de lois ont été adoptées depuis 2012 afin de poursuivre la décentralisation et de clarifier les compétences des collectivités locales en particulier dans le domaine de l'eau et de la biodiversité.

La loi dite MAPTAM du 27 janvier 2014 (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) a attribué aux communes une compétence en matière aquatique et de prévention des inondations (articles 56 à 59). Cette compétence doit être exercée par les communes, ou, en lieu et place des communes, par les EPCI à fiscalité propre. Pour exercer cette compétence, il est possible de créer une taxe facultative (plafonnée à 40 euros par habitant). La redevance pour services rendus était peu opérationnelle.

Ainsi, les compétences exercées jusqu'ici par les communes sur le petit cycle de l'eau (services publics de l'eau et de l'assainissement) s'élargissent au grand cycle de l'eau.

De plus, des Commissions techniques régionales de l'action publique (CTAP) peuvent être créées au niveau des régions (en particulier dans le domaine de l'eau comme le pratiquait déjà depuis longtemps le conseil régional de Bretagne par exemple).

La loi NOTRe du 7 août 2015 (loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) attribue aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre la compétence obligatoire « Eau potable et assainissement », facultative en 2018 et obligatoire en 2020 (emportant la gestion des eaux pluviales urbaines). De plus, suite à un amendement déposé par votre rapporteur, elle donne la possibilité aux régions d'intervenir dans les domaines de l'animation et de la coordination des politiques de l'eau. Les compétences des départements et des régions sont aussi clarifiées. Relèvent des départements l'équipement rural, l'assistance technique et la solidarité sociale et territoriale.

Le nombre de régions passe de 22 à 13 en France métropolitaine dont 7 avec des frontières nouvelles.

Leurs compétences sont renforcées dans le domaine de l'eau et de la biodiversité. Les régions élaborent avec l'État le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) mettant en œuvre la trame verte et bleue et intégrant le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Elles deviennent responsables des politiques économiques et des fonds européens.

De plus, la loi NOTRe engage une rationalisation de la carte des EPCI dans le cadre des schémas de coopération intercommunale en fixant un seuil minimal de 15 000 habitants et supprime des syndicats à vocation unique dont beaucoup étaient dédiés à l'eau.

Ceci apporte une réponse au principal problème de la gestion de l'eau : sa gestion atomisée et la multiplicité des maîtres d'ouvrage avec 35 000 services publics d'eau et d'assainissement (SPEA) (13 200 services d'eau potable, 16 000 en assainissement collectif et 3 700 en assainissement non collectif – ANC). Cet émiettement nécessitait une réforme. Celle-ci a provoqué au 1^{er} janvier 2016 un véritable « big-bang » puisque le nombre de services dédiés à l'eau et à l'assainissement est diminué par 10.

Ainsi, sur le bassin Rhône-Méditerranée – tout le quart sud-est de la France – il y avait 4 500 SPEA pour environ 8 000 communes. Aujourd'hui il y a environ 400 services.

Cette nouvelle organisation permettra de mieux structurer la maîtrise d'ouvrage publique sur l'ensemble du territoire national en encourageant l'exercice des compétences des collectivités à des échelles plus cohérentes pour la gestion de l'eau, pour la solidarité territoriale et pour la gestion des équipements structurants.

L'objectif est aussi de rationaliser l'organisation décentralisée en réponse à l'enchevêtrement et à la dispersion des pouvoirs locaux en France tout en veillant à pérenniser l'intervention des structures qui portent aujourd'hui la politique de l'eau (syndicats mixtes, EPTB, EPAGE, etc. ⁽¹⁾)

Les instances de gouvernance seront ainsi confortées pour associer l'ensemble des acteurs à la gestion équilibrée de la ressource en eau (commissions locales de l'eau – CLE) au profit de l'atteinte des objectifs des directives européennes, au premier rang desquelles la directive-cadre sur l'eau (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE), la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (plan d'action pour le milieu marin – PAMM) et la directive inondation (plans de gestion des risques d'inondation – PGRI).

(1) *Établissement public territorial de bassin (EPTB), Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE).*

Ainsi, l'action des territoires en faveur de l'eau sera plus efficace, avec des syndicats moins nombreux, plus forts, dotés de ressources humaines, techniques et financières mieux armées. La convergence des prix de l'eau et de l'assainissement devrait également être facilitée.

B. LA NOUVELLE DONNE TERRITORIALE DE LA POLITIQUE DE L'EAU

Comme l'indique le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur, le nouvel acte de décentralisation a conduit le législateur à favoriser la spécialisation de chaque catégorie de collectivité (commune, département, région). La clause de compétence générale des collectivités, qui habilitait les collectivités à se saisir de toute question intéressant un intérêt public local suffisant, est supprimée.

Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées et, à compter du 1^{er} janvier 2018, en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). La loi organise par ailleurs le transfert de ces compétences aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (dès le 1er janvier 2018 pour la GEMAPI et au 1er janvier 2020 pour les compétences en matière d'eau potable et d'assainissement).

Le département est compétent pour déterminer et mener une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels sensibles (souvent liée à la gestion des zones humides). Il est également compétent pour l'aide à l'équipement rural et la mise à disposition des communes et des EPCI à fiscalité propre d'une assistance technique, en particulier dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République permet aussi qu'il contribue au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande (article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales issu de la loi NOTRe).

La région élabore avec l'État le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) mettant en œuvre la trame verte et bleue (ce schéma ayant vocation à intégrer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), et est à l'initiative de la création de parcs naturels régionaux et des réserves naturelles régionales. La région est également compétente pour gérer les fonds européens. Au titre du 1^{er} de l'article L.211-7 du code de l'environnement, lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion cohérente des différents sous-bassins hydrographiques de la région, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, par décret, à sa demande et après avis de la conférence territoriale de l'action publique.

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

- l'approvisionnement en eau ;
- la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- la lutte contre la pollution ;
- la protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- l'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- la mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

Ces compétences restent partagées entre tous les échelons de collectivités.

Les premières stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau qui doivent être élaborées dans chaque bassin d'ici la fin 2017 dresseront un état des lieux de l'organisation des collectivités sur ces compétences et feront des propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités sur les territoires présentant les enjeux les plus importants.

Présentation de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 attribue au bloc communal une compétence exclusive et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi).

La création et l'attribution de la compétence Gemapi aux communes clarifie les responsabilités que les maires assument déjà partiellement en la matière et fournit les outils juridiques et financiers nécessaires pour leur exercice. La mise en œuvre de la réforme concentre, à l'échelle communale et intercommunale, des compétences aujourd'hui morcelées. Le bloc communal pourra ainsi concilier urbanisme (meilleure intégration du risque d'inondation dans l'aménagement de son territoire et dans les documents d'urbanisme), prévention des inondations (gérer les ouvrages de protection) et gestion des milieux aquatiques (assurer l'écoulement des eaux et gérer les zones d'expansion des crues).

La réforme conforte également la solidarité territoriale : elle organise le regroupement des communes ou des EPCI à fiscalité propre au sein de structures dédiées ayant les capacités techniques et financières suffisantes pour exercer ces compétences, lorsque le bloc communal ne peut pas les assumer seul à l'échelle de son territoire. Bien que la compétence soit attribuée de façon exclusive au bloc communal, il reste possible aux autres collectivités de participer aux structures (EPAGE, EPTB, syndicats de rivières) au titre d'autres compétences comme celle du développement rural pour le département.

Les dispositions créant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, et l'attribuant au bloc communal entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2018, mais les collectivités qui le souhaitent peuvent choisir de prendre dès maintenant cette compétence par anticipation.

La compétence GEMAPI couvre toute étude, exécution et exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations visant :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Estimation financière (coût de l'exercice de la compétence et rendement de la taxe).

Estimation du coût de la prévention des inondations et des submersions (ouvrages de protection ou digues)

9 000 km de digues sont répertoriés, dont environ déjà 1 000 km gérés par des collectivités territoriales. La compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » pourrait porter à 3 000 km le linéaire de digues géré par les collectivités territoriales.

Le coût annuel moyen pour la surveillance et l'entretien des digues est de 15 000 euros par kilomètre, et les dépenses d'investissement sont estimées à 80 000 euros par km et par an.

Le besoin de financement annuel global est d'environ 300 M€ à terme pour la gestion des ouvrages de protection.

Estimation du coût de la gestion des milieux aquatiques

Au plan national, le linéaire cours d'eau est évalué à 500 000 km dont environ 275 000 km nécessitant un entretien. Le coût d'entretien courant est estimé entre 2 000 et 3 000 euros /km, pour un entretien à réaliser tous les 3 à 5 ans.

À ces travaux d'entretien régulier, s'ajoutent les coûts de restauration des milieux aquatiques. Ces travaux de restauration sont évalués à 290 millions d'euros par an, pouvant être subventionnés à hauteur de 80 % par les agences de l'eau (230 millions d'euros par an programmés dans les 10^{es} programmes).

Le besoin de financement est compris entre 250 et 300 millions d'euros par an pour la gestion des milieux aquatiques.

Au total le besoin de financement de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » peut donc être estimé, à terme, entre 550 et 600 millions d'euros par an. Par comparaison, le coût moyen annuel lié aux dommages causés par les inondations en France et pris en charge par le régime assurantiel « catnat » est évalué à environ 400 millions d'euros. Ce montant ne représente qu'une partie du coût total des inondations (dommages indirects, dommages non couverts, etc.).

Estimation du rendement de la taxe

Pour l'exercice de cette compétence, le mécanisme préexistant de « redevance pour service rendu » peut être remplacé par une taxe facultative, plafonnée et affectée. Les financements actuels par les agences de l'eau et le fonds Barnier ne sont pas remis en cause.

Sur la base de la couverture de dix-sept millions d'habitants exposés au risque d'inondation et de submersion, le rendement, à terme, de cette taxe est estimé au maximum à 680 millions d'euros par an.

Modifications dans le cadre de la loi NOTRe par rapport aux dispositions votées dans la loi MAPTAM

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe), prévoit dans son article 76 :

- un mécanisme de transformation simplifié des syndicats mixtes existants en EPAGE ou en EPTB, complétant les dispositions prévues à l'article 57 de la loi n° 2014-58 qui n'organisait qu'une procédure de création *ex-nihilo* ;
- un report de l'entrée en vigueur des dispositions créant la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

L'État reste présent aux côtés des collectivités pour l'exercice de la compétence eau. Il continue d'assurer ses missions en termes de planification (SDAGE, PAMM, PGRI, PPRI), de connaissance et d'expertise ainsi que de police de l'eau. Il accompagne les collectivités :

– financièrement (maintien des interventions des agences de l'eau : 1,9 milliard d'euros par an, dont 230 millions pour les milieux aquatiques, du fonds Barnier : 484 millions sur quatre ans pour les PAPI ⁽¹⁾, et de la Caisse des dépôts et consignation : enveloppe de 20 milliards de prêts de long terme) ;

– mais aussi techniquement, *via* des missions d'appui technique dans chaque bassin s'agissant de la GEMAPI, la mise à disposition d'une ingénierie technique notamment à travers le réseau scientifique et technique, la formation des élus et des collectivités territoriales ;

– enfin, juridiquement avec le « service après-vente » des réformes.

L'État organise également une gouvernance partagée : réforme de l'administration territoriale de l'État, révision des documents de planification territoriale, modernisation des instances partenariales (CNE, comités de bassin, CLE).

C. LA LOI DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES ET LA CRÉATION DE L'AFB

Comme l'indique le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur, la création de l'AFB (prévue au 1^{er} janvier 2017) a été précédée par la rédaction de plusieurs rapports de préfiguration.

De plus, dans le cadre des évaluations des politiques publiques menées par le SGMAP ⁽²⁾, deux missions ont été menées et présentées en CIMAP ⁽³⁾ : évaluation de la politique de l'eau et évaluation des polices de l'environnement.

Sur la base de l'ensemble de ces rapports, la création de l'Agence française pour la biodiversité, en tant que regroupement de plusieurs établissements publics existants (Office national de l'eau et des milieux aquatiques, Parcs nationaux de France, Agence des aires marines protégées, et GIP ATEN), a été décidée et portée dans le cadre de la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages promulguée le 8 août 2016.

La transversalité de l'Agence française pour la biodiversité, qui mènera des actions à destination des différents milieux – eau douce, mer, espaces terrestres – est donc l'un des éléments clés de la création de l'établissement. La loi prévoit par ailleurs que les financements de la politique de l'eau, en provenance des agences de l'eau, pourront également financer des actions en faveur des autres milieux, marins et terrestres. La loi prévoit également que les implantations territoriales de l'agence seront appuyées par des partenariats avec les collectivités, et particulièrement les régions dans le cadre des agences régionales de la biodiversité.

(1) Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI).

(2) Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

(3) Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP).

Il a été pleinement tenu compte des remarques de la Cour des comptes⁽¹⁾ dans le cadre de la création de l'Agence française pour la biodiversité indique le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

L'Agence française pour la biodiversité (AFB), outil d'expertise et de pilotage unique, créée en 2017, sera le principal acteur en matière de biodiversité. Elle participera à la mise en œuvre des solutions pour lutter contre le changement climatique et en atténuer les effets.

Ce nouvel établissement public administratif, opérateur de l'État, regroupe quatre opérateurs du programme 113, et devient ainsi le deuxième plus grand opérateur de l'État en matière d'environnement avec l'ADEME. Les opérateurs regroupés sont les suivants :

- l'Agence des aires marines protégées (et les parcs naturels marins) ;
- Parcs nationaux de France (PNF) ;
- le GIP Atelier technique des espaces naturels (GIP ATEN) ;
- l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

L'AFB poursuivra ainsi les missions de ces quatre opérateurs. Ses principales missions concernent l'ensemble des milieux, terrestres, aquatiques et marins :

- préservation, gestion et restauration de la biodiversité ;
- développement des connaissances, des ressources, des usages et des services écosystémiques attachés à la biodiversité ;
- gestion équilibrée et durable des eaux ;
- appui scientifique, technique et financier aux politiques publiques et décisions privées, y compris le soutien aux filières des croissances verte et bleue, et l'accompagnement des acteurs socio-économiques et porteurs de projets ;
- lutte contre la biopiraterie.

L'agence se verra attribuer également de nouvelles missions, venant de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Ces missions sont notamment la gestion des trois parcs naturels marins créés en 2015 et 2016, le renforcement des centres de ressources, en capacité de mobiliser l'expertise au sein de l'agence et des autres opérateurs au bénéfice de tous les acteurs en situation d'agir pour la reconquête de la biodiversité, de la qualité de l'eau et des milieux marins, la lutte contre le changement climatique et la

(1) *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 sur la Mission Écologie, développement et mobilité durables (EDMD).

lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Il s'agit en particulier des compétences en matière de continuité écologique, de compensation, d'appui à la protection des captages d'eau destinée à la production d'eau potable dans les territoires agricoles, d'accompagnement de la croissance verte et bleue et des dynamiques territoriales. Les parcs nationaux seront rattachés à l'agence. Des synergies fortes seront mises en place avec eux. Une collaboration soutenue sera entretenue avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), en particulier par la mise en place d'unités de travail communes sur le terrain.

L'AFB sera un interlocuteur de référence pour l'ensemble des acteurs des politiques de l'environnement (associations, collectivités, entreprises). Elle permettra d'encourager une participation active et concrète de ces acteurs et elle amplifiera les coopérations déjà engagées sur le terrain.

L'agence renforcera la mobilisation citoyenne et sera un outil de facilitation de la cohérence des actions engagées en faveur de la biodiversité : la création d'agences régionales de la biodiversité avec les régions, en lien avec les départements, y compris dans les outre mers, offre l'opportunité d'inventer une nouvelle façon d'aborder les questions de biodiversité.

L'objectif est d'agir au plus près des réalités du terrain et de la diversité des territoires, pour consolider le lien entre les politiques nationales et locales. La loi donne une grande latitude dans leur création tant sur leur périmètre que sur les formes juridiques.

Les autres établissements publics, comme l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ou les agences de l'eau, et les instituts de recherche seront les partenaires naturels de l'agence.

Les acteurs socio-économiques, associations et fondations, partenaires de l'agence, seront représentés dans ses instances de gouvernance.

L'Agence française pour la biodiversité s'organise autour de trois pôles à Brest, Montpellier et Vincennes pour les services centraux.

Elle sera présente dans les territoires, y compris outre-mer, avec des directions régionales, mais aussi l'ensemble des parcs naturels marins et des antennes de façade maritime.

Le conseil d'administration s'appuie sur des comités dédiés à des questions spécifiques : un comité d'orientation réunit les représentants des différentes parties concernées par les milieux d'eau douce, un comité d'orientation est consacré aux outre-mers et un comité d'orientation est dédié aux espaces marins.

Le comité national de la biodiversité, le conseil national de l'environnement et le conservatoire national de la mer et du littoral seront également associés aux orientations de l'agence.

Les ressources de l'AFB seront les suivantes :

– la ressource empruntée au programme 113 (34,55 millions d'euros) aux fins de constituer la SCSP versée par l'État à l'agence. Le transfert intégral des SCSP des opérateurs du programme 113 qui intègrent l'AFB est prévu pour un montant total de 34,55 millions d'euros. La SCSP de l'AFB sera constituée à partir d'un noyau dur obtenu à partir des SCSP des quatre opérateurs financés par le programme 113 appelés à faire partie de l'agence (AAMP, PNF, GIP ATEN, MNHN). Le total de 34,55 millions d'euros se décompose ainsi : la SCSP de l'AAMP s'élève à 23,09 millions d'euros, la SCSP de PNF s'élève à 4,80 millions d'euros, la SCSP de GIP ATEN s'élève à 2,42 millions d'euros et la SCSP du MNHN s'élève à 4,24 millions d'euros ;

– les autres ressources prévues en 2017 dans la construction budgétaire de l'AFB sont les ressources d'origine fiscale qui s'élèvent à 145 millions d'euros en provenance des agences de l'eau (ex contribution ONEMA) et 41 millions d'euros au titre du plan Ecophyto.

D. LA DÉMOCRATIE DE L'EAU AMÉLIORÉE

« La loi biodiversité adoptée en août 2016 a également permis une avancée importante dans le domaine de la démocratie de l'eau et plus particulièrement dans sa gouvernance territoriale au niveau des comités de bassin.

L'eau est un bien commun, sa préservation et sa gestion revêtent un caractère d'intérêt public et engagent la responsabilité de tous... c'est un véritable enjeu démocratique », écrivait votre rapporteur dans son évaluation de la politique de l'eau de 2013.

« La démocratie de l'eau » fait partie des principes qui sous-tendent la politique de l'eau (article 14 de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 ⁽¹⁾).

En France, la participation de tous les acteurs à la politique de l'eau passe par différentes instances de concertation. Il en existe à différentes échelles : le Comité national de l'eau à l'échelle nationale, le comité de bassin à l'échelle de chaque bassin-versant hydrographique et la commission locale de l'eau à l'échelle du sous-bassin hydrographique. Les CLE élaborent les SAGE (schémas d'aménagement et de gestion des eaux). Au 30 septembre 2016, on recense 186 CLE, un chiffre en constante augmentation. Mais tous les rapports (Conseil d'État, Cour des comptes) constatent que, si la démocratie de l'eau est largement prévue par les textes, son application effective est loin d'être réelle : technicité, complexité des dossiers, lourdeur de fonctionnement, démobilisation des acteurs et déséquilibre dans la représentation des acteurs au sein des différentes instances... ces questions font l'objet de nombreux débats depuis longtemps.

(1) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

La sous-représentativité des usagers domestiques était manifeste, inférieure à 10 % alors que ceux-ci payent 80 % des redevances ! La représentativité des acteurs économiques au sein des comités de bassin est forte. La Cour des comptes écrivait dans son rapport de 2010 : « *la décision des comités de bassin est généralement préparée par des commissions au sein desquelles les groupes professionnels, par leur assiduité et leur expertise sont mieux à même de faire prévaloir leurs préoccupations dans la durée que les élus et les associations.* » La démocratie de l'eau souvent présentée comme exemplaire « *n'a pas encore trouvé le bon équilibre entre conciliation des intérêts catégoriels et efficacité collective* » soulignait la Cour des comptes.

Aussi, au cours des débats au Parlement en 2016 sur la loi de biodiversité, votre rapporteur a déposé, avec Mme Delphine Batho et la rapporteure du texte Mme Geneviève Gaillard, plusieurs amendements pour améliorer la transparence et la démocratie de l'eau. Malgré les obstacles, leurs propositions furent adoptées.

Elles améliorent la gouvernance de la politique de l'eau sur deux points essentiels :

- une évolution (en deux phases) de la composition des instances de bassins, en faveur des usagers non économiques (art. 34 et 35) :

- ajustement de la réforme de 2014 des comités de bassins et conseils d'administration des agences de l'eau ;

- renforcement de la place des usagers non économiques dans ces instances mi 2020 ;

- création dans les comités de bassin d'un collège des usagers non économiques, disposant de 20 % des sièges, d'une taille égale à celui des usagers économiques ;

- réforme similaire des conseils d'administrations des agences de l'eau : 1/3 État, 1/3 Collectivités, 1/6 Usagers économiques, 1/6 usagers non économiques ;

- la transparence et la déontologie dans l'attribution des aides des agences de l'eau (art. 36) :

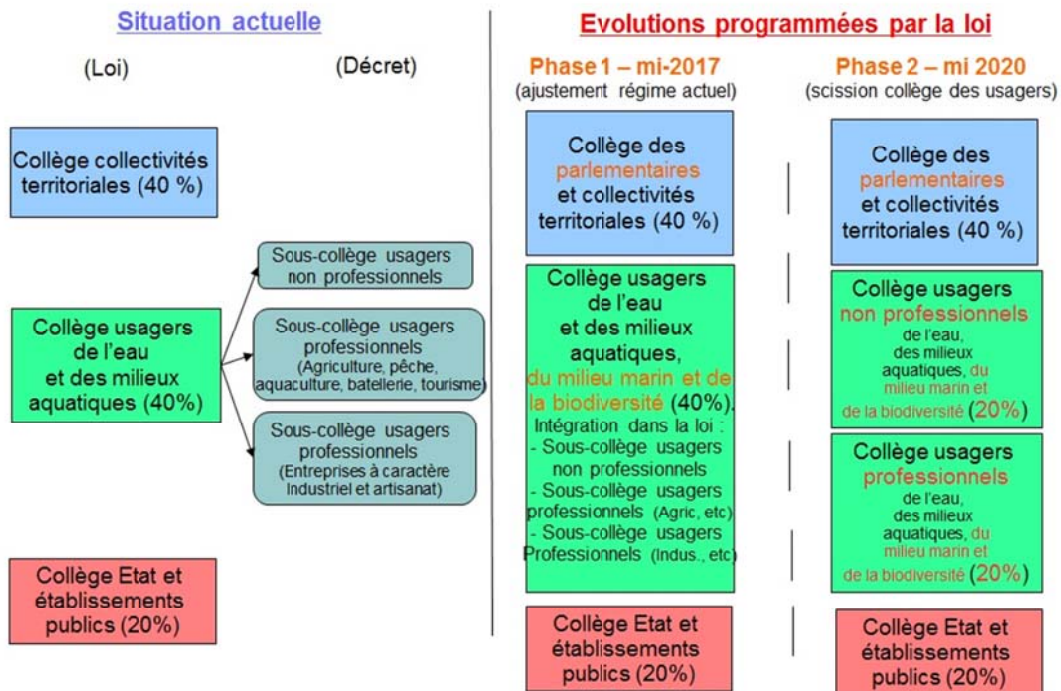
- décisions des commissions des aides rendues publiques ;

- instauration de règles de déontologie pour les conseils d'administration (chartes, etc.) ;

- instauration de déclarations publiques d'intérêt pour les administrateurs des agences.

Les graphiques ont été transmis par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur.

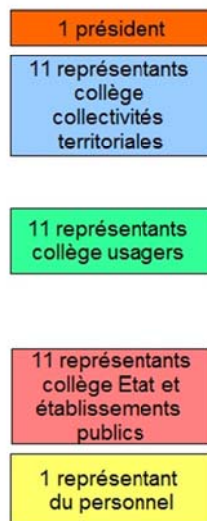
Réforme des comités de bassin



Articles de référence : Art. L. 213-8 et D. 213-17 et suivants C. Env

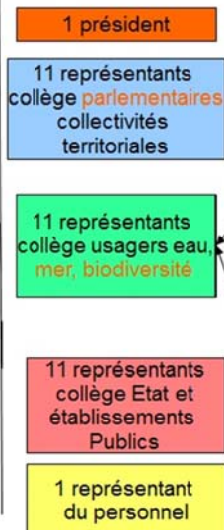
Réforme des conseils d'administration des agences de l'eau

Situation actuelle



Evolutions programmées par la loi

Phase 1 - mi 2017



(Décret)

dont au moins 3 sous-collège usagers non professionnels (AAPMA, APN, conso)

dont au moins 3 pour les sous-collèges usagers professionnels (Agriculture, Industrie, Pêche-Aquaculture)

Phase 2 – mi 2020

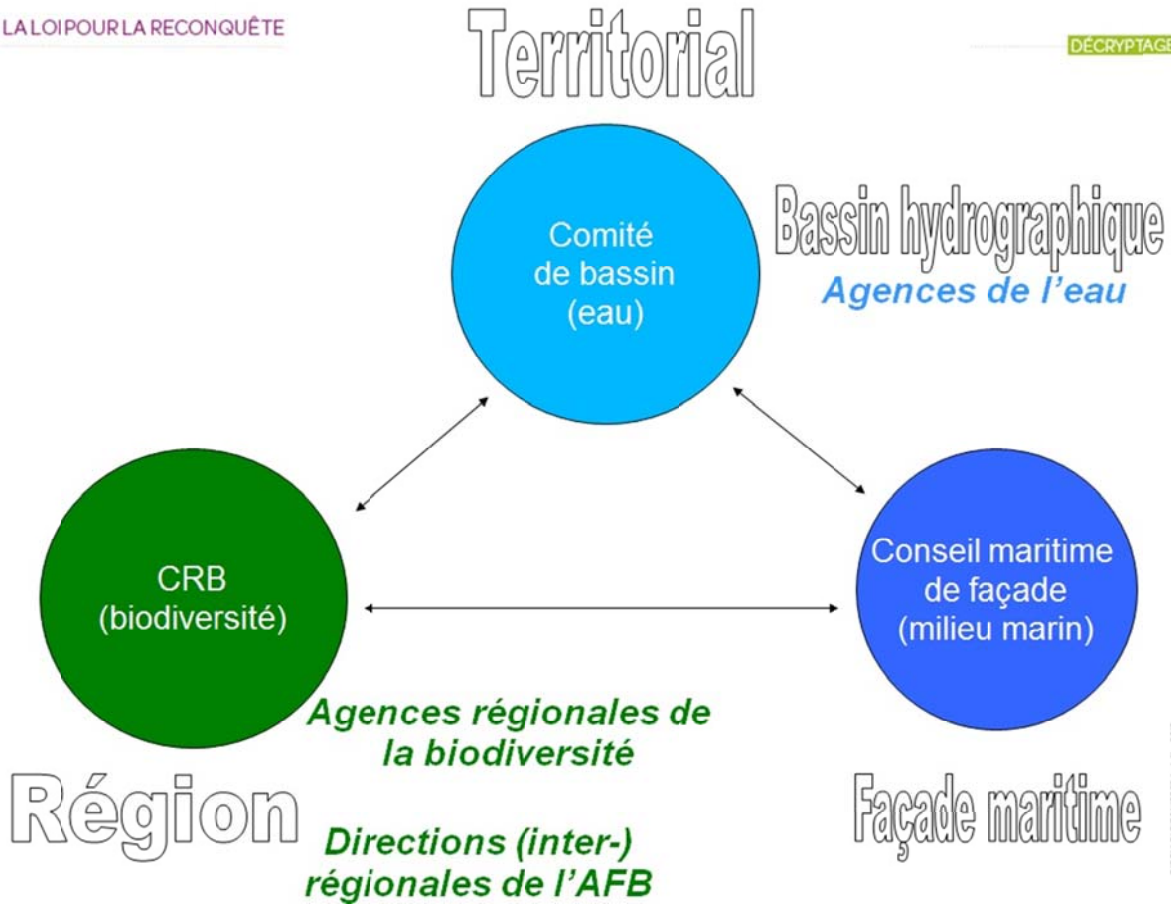


Soit 11 représentants collèges usagers et PQ

Articles de référence : Art. L. 213-8-1 et R. 213-33 et suivants C. Env.

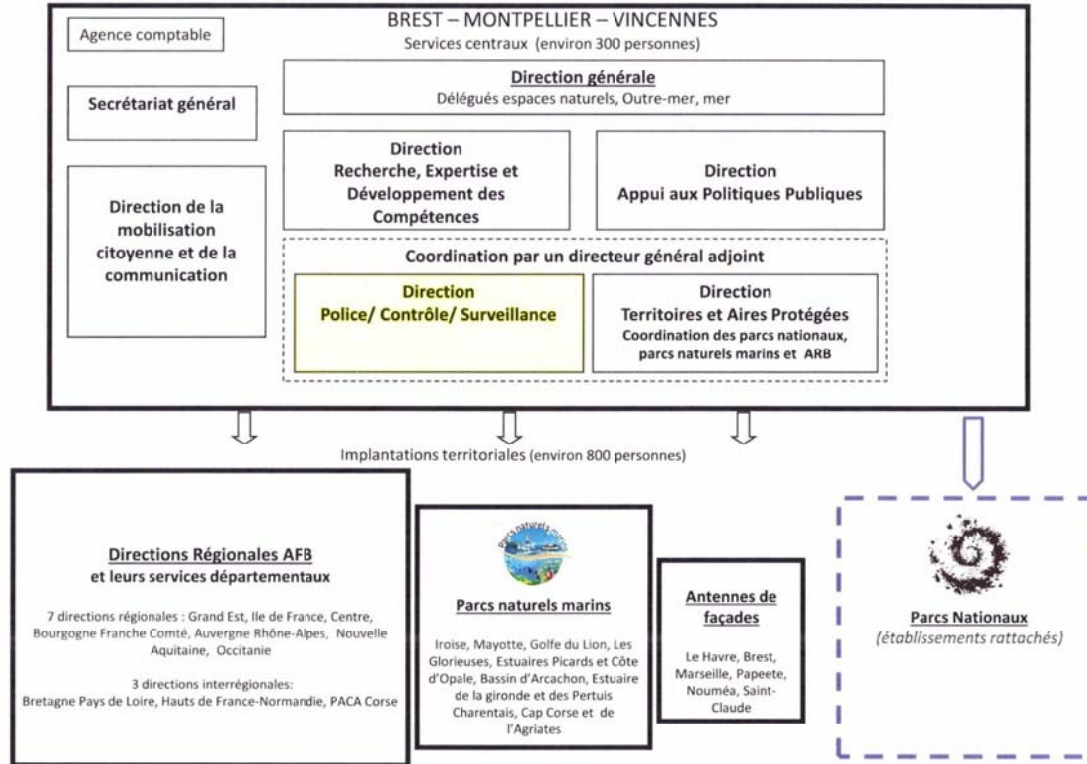
La gouvernance de la biodiversité sera elle aussi améliorée par la création des comités régionaux de la biodiversité, des instances créées sur la base des comités régionaux de la trame verte et bleue. Ces comités seront co-présidés par le Préfet de région et le président du conseil régional. Dans les départements d'outre-mer, les comités de bassins seront transformés en comités de l'eau et de la biodiversité.

Le graphique et l'organigramme sont issus des éléments transmis à votre rapporteur au cours de l'audition de l'AFB.



AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ

Une organisation multipolaire qui valorise l'expérience des 4 établissements intégrés au service de la reconquête de la biodiversité



E. LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE BIODIVERSITÉ

Les priorités du Gouvernement en matière de biodiversité, indique le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur, s'inscrivent dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité, adoptée pour la période 2011-2020 par la France en application de ses engagements internationaux, contractés notamment dans le cadre de la convention sur la diversité biologique (signée à Rio en 1992).

La première priorité du Gouvernement est d'assurer la bonne application de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Cette loi apporte des adaptations importantes au cadre légal se rapportant à la biodiversité et matérialise l'ambition de changer la perception de chacun sur la biodiversité et la nature. Elle crée l'Agence française pour la biodiversité, qui a vocation à organiser et valoriser les connaissances relatives à la biodiversité et à optimiser, à travers des partenariats, les très nombreuses actions entreprises pour sa protection.

La deuxième priorité est de poursuivre la mise en œuvre des engagements pris en matière de biodiversité au cours des conférences environnementales des années antérieures. Ces engagements permettent de décliner concrètement les intentions du Gouvernement, notamment en matière de biodiversité marine et sur les relations entre biodiversité et santé et entre biodiversité et climat.

La troisième priorité est d'intégrer encore davantage la préservation de la biodiversité dans les actions d'accompagnement de la transition écologique et en particulier celles se rapportant à la transition énergétique et à la croissance verte. Il pourra s'agir par exemple de développer les actions ciblées sur la biodiversité dans le cadre de l'appel à projets « Territoires à énergie positive pour la croissance verte ». Autre exemple, l'appel à projet « PME-Biodiversité » des Investissements d'Avenir, géré par l'ADEME, comporte un axe dédié à l'utilisation durable des services écosystémiques qui incluent des innovations valorisables pour l'adaptation ou l'atténuation des effets du changement climatique. Dernier exemple, les actions de mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique, qui seront intégrés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires qui seront adoptés par les régions d'ici 2019, feront l'objet, en 2017, d'initiatives démonstratives en lien avec les actions de rénovation de l'habitat (partenariat avec les CAUE) ou en lien avec la valorisation de la biomasse (partenariat avec l'ARF).

Enfin, la quatrième priorité du Gouvernement est d'améliorer encore la prise en compte de la biodiversité dans l'agriculture, dans le cadre des actions d'accompagnement de la transition agro-écologique.

C'est cet esprit qui prévaut en matière d'espaces naturels avec la mise en œuvre de la stratégie de création d'aires protégées. Cette stratégie, valide jusqu'en 2019, a fait l'objet de discussions lors de la conférence environnementale de 2016 et a donné lieu à la formulation d'un engagement du Gouvernement qui prévoit une nouvelle évaluation patrimoniale de la protection des espaces naturels en France métropolitaine et le renforcement de la concertation avec les parties prenantes sur les nouvelles créations d'espaces protégés, notamment avec la profession agricole. De plus, la loi 2016-1087 introduit plusieurs dispositifs permettant une mise en œuvre concrète de la transition agro-écologique : bail à finalité environnementale, assolement en commun, aménagement foncier agricole à vocation environnementale, etc.

C'est également ce qui prévaut dans l'élaboration des plans nationaux d'action (PNA) pour des espèces particulières. Leur but est de parvenir au bon état de conservation des populations des espèces de faune et de flore sauvages, dans le contexte de la mise en œuvre de la réglementation nationale et européenne relative à la protection de ces espèces. L'intervention des services de l'État vise à accompagner les PNA, par des actions d'initiation et de coordination des plans. Une soixantaine de PNA sont actuellement mis en œuvre, au bénéfice de plus de deux cents espèces parmi les plus menacées (gypaète barbu, hamster commun, tortue d'Hermann, iguane des petites Antilles, plantes messicoles), parmi lesquelles une quinzaine concerne uniquement l'outre-mer. Certains plans ont été achevés et ont démontré leur succès en termes de résultats, ou sont en phase d'évaluation pour définir les actions futures. D'autres viennent d'être lancés, comme le PNA en faveur des insectes pollinisateurs sauvages, ou sont en cours d'élaboration, comme ceux en faveur du milan royal ou du vautour fauve. Ils sont largement portés par les partenaires du programme (associations, opérateurs publics) et cofinancés en partenariat avec les collectivités et des fonds communautaires. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit que l'État établisse, d'ici le 1^{er} janvier 2020, des plans nationaux d'actions en faveur des espèces endémiques de faune ou de flore sauvage particulièrement menacées (132 espèces dont 80 % sont présentes outre-mer). Ce programme d'action ciblé sur de telles espèces débutera dès 2017, renforçant les PNA déjà mis en œuvre. Les actions spécifiques des conservatoires botaniques nationaux (CBN) pour la protection de la flore seront renforcées dans ce sens.

F. LES SUITES DES CONFÉRENCES ENVIRONNEMENTALES DANS LE DOMAINE DE L'EAU

Comme l'indique le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur, la conférence environnementale de septembre 2013 a fait l'objet d'une table ronde sur l'eau suite à l'évaluation de la politique de l'eau engagée fin 2012 dans le cadre de la modernisation de l'action publique. La feuille de route qui en a résulté définit 10 chantiers prioritaires. Le tableau de bord de mise en œuvre de cette feuille de route est régulièrement mis à jour et publié sur le site internet du

ministère de l'environnement. Parmi les principales avancées issues de cette feuille de route, peuvent être citées :

– l'adoption des programmes d'action régionaux « nitrates » pour réduire les pollutions azotées d'origine agricole ;

– la mise en place de l'opération « terre saine » pour accompagner les collectivités dans la suppression de l'usage des phytosanitaires à l'horizon 2020 (loi « Labbé »⁽¹⁾) ;

– la création de la nouvelle compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » confiée aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et les financements dédiés par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

– le lancement du 3^e plan national d'action pour les milieux humides ;

– la réforme de la gouvernance des comités de bassins, portée par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 ;

– l'identification dans les SDAGE adoptés fin 2015 des 1 000 captages prioritaires dans la lutte contre les pollutions diffuses ;

– la tenue d'un débat pluraliste sur l'accès aux données du système d'information sur l'eau, mené par les comités de bassin ;

– les travaux sur la facture d'eau pour améliorer sa compréhension par l'utilisateur, engagés par le comité national de l'eau ;

– la construction d'un plan d'action pluriannuel Outre-mer visant à améliorer la gouvernance de l'eau, renforcer l'ingénierie et consolider le financement des projets.

Face à ces avancées, la conférence environnementale d'avril 2016 a identifié trois nouvelles mesures pour préserver et améliorer la qualité de l'eau :

– accompagner les collectivités dans la réalisation de projets dans le domaine de l'eau ;

– renforcer la protection des 1 000 captages d'eau prioritaires ;

– optimiser l'usage de l'azote minéral.

(1) Loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national.

G. LA FRANCE DÉVELOPPE UNE STRATÉGIE AGRO-ÉCOLOGIQUE

Comme le souligne le Gouvernement ⁽¹⁾, « avec la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2013 et la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt adoptée en 2014 ⁽²⁾, l'agro-écologie a trouvé de solides fondations pour permettre l'indispensable évolution vers des modes de production agricole fondés sur la combinaison de la performance économique, de la performance environnementale et de la performance sociale.

La réforme de la PAC a permis la mise en place du « paiement vert » introduit au titre des aides européennes, avec le doublement des montants pour les mesures agro-environnementales et climatiques, et un renforcement des mesures de soutien à l'agriculture biologique.

Pour aider à « produire autrement », huit plans d'actions nationaux ont été lancés pour favoriser l'agriculture biologique, la protection des abeilles et l'apiculture, le développement de l'agroforesterie, des protéines végétales, des semences durables, de la méthanisation et réduire les intrants (plans ECOPHYTO 2 pour les pesticides et ECOANTIBIO pour les antibiotiques dans l'élevage). Par ailleurs, les signes de l'origine et de la qualité prendront en compte l'agro-écologie dans leurs cahiers des charges.

Il convient aussi « d'enseigner autrement ». Dans cet objectif, les diplômés de l'enseignement technique agricole (BTSA, CAP, Bac Pro) disposent désormais de référentiels renouvelés ; des formations spécialisées ont été mises en place dans l'enseignement supérieur et un MOOC agro-écologie a été créé avec les organismes de recherche.

Il faut aussi « rechercher autrement ». Ainsi, la mission « agriculture-innovation 2025 » débouchera sur des réalisations concrètes telles que les « laboratoires vivants » territoriaux, le portail de données à vocation agricole pour l'innovation ouverte ou encore le renforcement de la recherche et de l'expertise sur les sols. À l'occasion de la COP 21, un programme international de recherche sur le stockage de carbone dans les sols a été lancé au travers de l'initiative « 4 pour 1 000 ».

Il faut enfin « développer autrement ». L'accompagnement des agriculteurs vers l'agro-écologie par les acteurs du développement agricole a été renforcé via le compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et un outil d'autodiagnostic agro-écologique des exploitations est mis à la disposition des agriculteurs. Les démarches collectives à l'échelle d'un territoire se sont développées au travers des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) : à ce jour 275 GIEE regroupant 6 000 agriculteurs sur 450 000 hectares sont reconnus.

(1) Compte rendu du Conseil des ministres du 22 juin 2016 : la stratégie agro-écologique de la France.

(2) Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Les agriculteurs engagés dans les pratiques agro-écologiques fournissent à la société des services qui dépassent la production alimentaire. Producteurs de biomasse, ils contribuent, comme les forestiers, à décarboner l'atmosphère. Producteurs de biodiversité, ils améliorent la santé des sols et l'adaptation des races et variétés à l'évolution des milieux. Producteurs d'énergie, ils utilisent les effluents et les bâtiments d'élevage pour fournir de l'électricité. Producteurs de paysages, ils replantent des haies, des arbres dans les cultures et façonnent 44 % du territoire français. Producteurs de fertilité dans les sols, ils assurent la sécurité alimentaire de demain.

De nouveaux chantiers stratégiques sont engagés par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt pour accélérer l'appropriation de ces modes de production par le monde agricole. Ils visent plusieurs objectifs : obtenir la reconnaissance des pratiques agro-écologiques par les consommateurs, rénover le cadre environnemental lié à l'activité agricole et prolonger les efforts entrepris au niveau international.

Les services que l'agriculteur fournit à la société doivent être reconnus par les consommateurs. C'est le sens du travail qui permettra de disposer, à la fin de l'année 2016, d'un système de reconnaissance par les pouvoirs publics des partenaires qui s'engagent dans la voie de l'agro-écologie et de valorisation par les transformateurs et les distributeurs des pratiques agro-écologiques adoptées par les agriculteurs.

Parce que les systèmes de production agro-écologiques s'appuient sur les dynamiques naturelles à l'échelle globale d'une exploitation ou d'un territoire, ils doivent pouvoir faire la preuve qu'ils satisfont aux obligations environnementales de façon globale. C'est l'objectif des travaux menés pour la prise en compte des pratiques agro-écologiques dans le cadre de la réglementation actuelle, notamment celle qui concerne les nitrates, pour une application adaptée des normes environnementales d'ici le deuxième semestre 2016.

Au niveau international, l'initiative 4 pour 1 000, rassemblant plus de 160 États et organisations, partie de l'agenda des solutions de la COP 21, promeut des modèles agricoles qui peuvent, partout dans le monde, augmenter la fertilité des sols tout en absorbant l'excès de carbone contenu dans l'atmosphère. Lors de la COP 22, en association avec le Maroc, cette initiative sera dotée d'une gouvernance internationale pour apporter des financements aux projets porteurs de solutions d'un point de vue environnemental et économique.

La négociation de la PAC post 2020 sera également une étape essentielle pour généraliser, au niveau européen, l'adoption de pratiques agro-écologiques. Le Gouvernement a d'ores et déjà proposé que toutes les mesures environnementales de la PAC soient simplifiées et adaptées aux réalités de terrain et de passer d'une politique d'obligation de moyens à une politique de contrat sur des objectifs et des résultats sur des "zones homogènes".

Au niveau national, comme au niveau international, le projet agro-écologique promeut une production agricole respectueuse des équilibres sociétaux, environnementaux et économiques et capable de répondre à l'objectif de sécurité alimentaire de la planète. »

RÉSULTATS OBTENUS PAR LE PLAN ECOPHYTO 2018

La qualité de l'eau et la préservation de la biodiversité sont des préoccupations fortes, tant au niveau national qu'au niveau européen, dans lesquelles s'inscrit la réduction de l'usage des pesticides. Au-delà de la dimension environnementale, l'enjeu du plan Ecophyto est également un enjeu de santé publique, la réduction des usages permettant une réduction des risques d'exposition des utilisateurs, qu'ils soient professionnels ou non, et des citoyens.

Le plan ECOPHYTO 2018 définissait différentes mesures à prendre pour parvenir à l'objectif de réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides entre 2008 à 2018. Huit ans après son démarrage, le plan n'a pas eu les résultats escomptés. L'indicateur d'utilisation des pesticides (le NODU = nombre de doses unité) analysé en moyennes triennales glissantes est en effet en légère augmentation entre 2010-2011-2012 et 2011-2012-2013 (note de suivi 2016).

Néanmoins, le plan Ecophyto 2018 a permis la mise en place de dispositifs structurants (Réseaux des fermes de référence « DEPHY », Certification pour l'utilisation des produits,...) qui sont des conditions nécessaires mais non suffisantes à l'atteinte des objectifs du plan. Par ailleurs, les différents acteurs se sont mobilisés et de nombreuses actions et outils ont été mis en place. Les communautés de recherche, formation et développement autour des enjeux du plan se sont en particulier fortement impliquées.

Par contre, la dynamique et les résultats probants obtenus par des praticiens pionniers n'ont pas encore été diffusés au-delà des réseaux innovants.

Enfin, le plan n'a encore eu que peu d'emprise sur les leviers majeurs de l'utilisation des pesticides que sont le choix des systèmes de cultures et des assolements, l'aménagement et la gestion de l'espace.

Les évolutions prises en compte par le plan Ecophyto II

Pris en application de la directive 2009/128/CE relative à une utilisation durable des pesticides, ce plan doit être révisé tous les 5 ans.

La mission parlementaire conduite par le député Dominique Potier, sous l'égide des ministres de l'environnement et de l'agriculture, afin de faire des propositions pour une seconde version du plan Ecophyto a rendu son rapport le 23 décembre 2014.

Le gouvernement s'est appuyé sur ce rapport pour élaborer une nouvelle version du plan et, le 30 janvier 2015, le ministre en charge de l'agriculture a annoncé les nouvelles orientations du plan Ecophyto II organisées autour de 7 principes :

- maintenir le cap d'une réduction de 50 % selon une trajectoire en deux temps, - 25 % en 2020 et - 50 % en 2025 ;
- une vigie des impacts à 360° ;
- une inscription au cœur du projet agro-écologique ;
- l'entreprise au centre du dispositif ;
- « jouer collectif » ;
- territorialiser ;
- une culture positive.

Le projet de plan Ecophyto II a été soumis à consultation du public du 8 juin au 29 juin 2015 et a été publié le 26 octobre 2015.

Le principal défi est de valoriser et de déployer auprès du plus grand nombre les techniques et systèmes économes et performants éprouvés par quelques-uns. L'une des actions prévoit ainsi d'accompagner quelque 30 000 agriculteurs dans la transition vers l'agro-écologie. Dans le même temps, l'action relative au réseau des fermes de référence « DEPHY », qui ont montré qu'il était possible de concilier performances environnementale et économique, est poursuivie et renforcée par le passage de 2 000 à 3 000 fermes.

Un vecteur de changement est également l'expérimentation des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP) qui est intégrée au plan Ecophyto II. En application de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et à l'image des certificats d'économie d'énergie, le dispositif impose une obligation de réduction aux distributeurs de ces produits fixée à 20 % à la fin de l'expérimentation, c'est-à-dire la 5^e année de mise en œuvre du dispositif.

Pour atteindre l'objectif de réduction de 25 % du plan, les solutions permettant l'optimisation et la réduction des doses doivent être mises en œuvre. En particulier, le levier des agroéquipements, permettant de réduire significativement l'utilisation des pesticides, doit être mobilisé en aidant notamment les agriculteurs à s'équiper de matériels performants et en travaillant sur la conception de nouveaux matériels. Il y a là un gisement important d'économie comme l'a souligné la mission de préfiguration sur les CEPP.

Le plan Ecophyto II doit permettre une meilleure articulation des actions de réduction des pesticides avec les autres politiques (notamment la Politique agricole commune), et les enjeux des territoires (volet régional du plan renforcé avec des financements dédiés).

Il poursuit son soutien à la Recherche et Développement de solutions innovantes et d'alternatives aux pesticides de synthèse, notamment aux néonicotinoïdes. Il contribue au développement des moyens de biocontrôle.

Le plan Ecophyto II prévoit également d'accompagner les acteurs publics et les particuliers dans leur adaptation aux nouvelles dispositions prévues par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Cette loi renforce les dispositions de la loi du 6 février 2014 en avançant la date d'interdiction de vente aux particuliers des pesticides au 1^{er} janvier 2019. Elle prépare cette échéance en interdisant, dès le 1er janvier 2017, la vente en libre-service des pesticides destinés aux jardiniers amateurs. Elle étend également les contraintes d'utilisation de ces produits dans les espaces verts, forêts, et promenades gérés par des acteurs publics aux voiries tout en avançant également la date d'entrée en application de ces mesures au 1er janvier 2017.

Les efforts porteront aussi sur la valorisation et la diffusion des pratiques et systèmes vertueux, en s'appuyant notamment sur le bulletin de santé du végétal et sur les 4 plateformes internet : EcophytoPic (agricole), EcophytoZNA-pro et Terre saine (collectivités) et Jardiner-autrement (jardiniers amateurs).

Gouvernance nationale et régionale du plan ecophyto II et financements

Pour mettre en place les différentes actions du plan Ecophyto II, sa gouvernance a été rénovée et simplifiée au niveau national, avec un copilotage MAAF-MEEM.

Un comité d'orientation stratégique et de suivi (COS) composé de l'ensemble des parties prenantes du plan au niveau national est mis en place. Il est présidé par le ministre chargé de l'agriculture, le vice-président est un député choisi par les ministres de l'agriculture et de l'environnement. Il se prononce sur les orientations stratégiques du plan et rend notamment un avis sur les orientations financières (maquette financière nationale annuelle pour le plan) et sur les orientations des appels à projets.

Un comité scientifique et technique (CST) composé de membres nommés *intuitu personae* en raison de leur expertise personnelle est installé.

Afin de garantir la cohérence des actions de développement mises en œuvre au niveau régional, une gouvernance régionale du plan Ecophyto II est organisée par le Préfet de région en associant les principaux partenaires, en liaison étroite avec les instances de suivi en région du projet agro-écologique.

Les moyens financiers dédiés au plan Ecophyto II sont sensiblement augmentés. Issu de la redevance pour pollutions diffuses payée par les utilisateurs auprès des agences de l'eau, notamment les agriculteurs, lors de l'achat de certains produits phytopharmaceutiques, le montant de 41 millions d'euros affecté aujourd'hui à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (et demain à l'Agence française pour la biodiversité) pour financer les actions du plan Ecophyto II sera renforcé par 30 millions d'euros supplémentaires, issus de l'élargissement de l'assiette de cette redevance à de nouveaux produits phytopharmaceutiques jugés dangereux pour la santé et l'environnement.

Disponibles dès 2016, les 30 millions d'euros supplémentaires seront mobilisés localement par les agences de l'eau, au plus près des territoires, notamment pour financer des actions déterminées par la gouvernance régionale. Pour garantir une bonne cohérence d'ensemble, une circulaire a été publiée le 1^{er} juillet 2016. Ces financements sont réservés à des actions clairement identifiées comme permettant de générer des économies de pesticides, en lien avec les actions prévues par le CEPP, et retenues sur la base d'appels à projets régionaux. Ils ciblent en particulier les investissements et les innovations des agriculteurs et des Groupements d'intérêt Économique et Environnemental ainsi que les démarches qui s'inscrivent dans les orientations et objectifs de la stratégie régionale élaborée en commission agro-écologie.

Chaque année, des appels à projets seront lancés aux niveaux national et régional, pour sélectionner des actions en faveur de la réduction de l'utilisation, des risques et des impacts des pesticides et de la transition vers l'agro-écologie.

Le MAAF et le MEEM organisent l'élaboration des appels à projets nationaux et définissent les priorités des appels à projets régionaux conformément aux orientations validées en COS. Le premier appel à projet national a été lancé en mai 2016 et les projets seront sélectionnés d'ici fin septembre 2016.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

H. LES ÉVOLUTIONS DE L'ÉTAT ÉCOLOGIQUE DES MASSES D'EAU

Comme l'indique le ministère de l'écologie, de l'environnement et de la mer en réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur, l'état des eaux évalué en 2013 dans le cadre de la mise à jour des états des lieux préalable à la mise à jour des SDAGE montre une légère amélioration avec 43 % des masses d'eau de surface en bon état écologique contre 41 % lors de la précédente évaluation réalisée en 2009. Pour les eaux souterraines, l'état chimique et l'état quantitatif progressent également (respectivement 67 % et 90 % de bon état contre 60 % et 89 % en 2009).

Il existe une dynamique de progression de l'état des eaux mais celle-ci reste relativement lente. L'ambition est d'atteindre 66 % des masses d'eau en bon état écologique en 2021.

Cette progression limitée s'explique notamment par les règles d'évaluation de l'état des eaux utilisant, en application de la directive-cadre sur l'eau, le critère du paramètre déclassant : l'état d'une masse d'eau est la valeur du paramètre le plus mauvais. Or, l'amélioration de la surveillance réalisée depuis 2009 a mis en évidence des dégradations qui n'étaient pas connues jusqu'à présent. Par ailleurs, certains indicateurs de qualité évoluent pour mieux prendre en compte certains paramètres de l'état des eaux, notamment concernant la biologie et les substances.

Les progrès limités s'expliquent également par la mise en œuvre retardée par des difficultés de certaines actions des programmes de mesures adossés aux SDAGE.

S'agissant des progrès réalisés, des efforts importants ont notamment été réalisés, dans le prolongement de la mise en œuvre de la directive relative aux eaux résiduaires urbaines pour améliorer les performances de l'assainissement. De l'ordre de 4 milliards d'euros par an ont été mobilisés en moyenne ces 10 dernières années avec des résultats concrets. Les contentieux européens sont en phase de résorption :

– sur 341 agglomérations mises en demeure en 2004 pour non-respect de l'échéance de conformité fixée à l'année 2000, toutes sont conformes depuis 2015 et le classement de ce contentieux devrait donc intervenir rapidement,

– sur 551 agglomérations mises en demeure en 2009 pour non-respect de l'échéance de conformité de 2005, seules 3 restent encore non conformes en 2016.

Les mesures de réduction des pollutions ponctuelles issues des élevages agricoles ont permis de réduire de 80 % l'azote produit en zones vulnérables (rapport PMPOA 2008) et une amélioration de la qualité des eaux dans les zones à forte densité élevage.

Ces mesures ont notamment permis de réduire de plus de 50 % les pollutions par l'azote (ammonium) et les phosphores dans les cours d'eau depuis 15 ans.

Par ailleurs, les outils de gestion quantitative de la ressource ont été mis en place à travers les zones de répartition des eaux et les organismes uniques de gestion collective pour les prélèvements d'irrigation commencent à être déployés. Les rendements des réseaux d'eau potable sont désormais encadrés réglementairement. On observe une baisse de la consommation en eau potable depuis plusieurs années, notamment grâce aux campagnes de sensibilisation des usagers.

Les efforts doivent être poursuivis indique le ministère. Des difficultés dans la mise en œuvre des mesures de restauration écologique des cours d'eau et des mesures de lutte contre les pollutions diffuses ont été soulevées lors du bilan de l'avancement des programmes de mesures réalisé en 2012. Des mesures découlant de la feuille de route de la conférence environnementale orientent les moyens d'action pour répondre à ces difficultés.

Elles comprennent notamment le renforcement des mesures de lutte contre les pollutions diffuses agricoles à travers la suppression du taux de TVA réduit sur les engrais, la révision des programmes d'action nitrate régionaux, la suppression à l'échéance 2020 de l'utilisation des pesticides par les collectivités et le lancement de l'opération « Terre Saine ». Les efforts de réduction des intrants seront centrés sur les 1000 captages prioritaires désignés dans les SDAGE adoptés fin 2015.

Elles comprennent également la création d'une compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations qui a été attribuée aux communes et transférée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces dispositions ont été adoptées dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette nouvelle compétence permettra de faire émerger des maîtres d'ouvrage pertinents pour les travaux de restauration des cours d'eau.

Par ailleurs des investissements sont encore nécessaires pour éviter de nouveaux contentieux européens en matière d'assainissement : 200 chantiers ont été listés en 2016 concernant majoritairement les stations de traitement des eaux usées. Ces chantiers doivent s'achever entre 2016 et 2021. La plupart d'entre eux concerne des agglomérations non conformes ou ayant à respecter des échéances par rapport aux zones sensibles (2013-2017). Les investissements liés au renouvellement de stations vétustes ou à l'amélioration de la collecte des eaux usées par temps sec et par temps de pluie occupent une place croissante dans les plans des collectivités. Les investissements des services d'assainissement (collecte et traitement) sont estimés à 4,3 milliards d'euros par an (soit 66 euros par habitant).

Les X^{èmes} programmes des agences de l'eau apportent des réponses aux difficultés rencontrées. Une grande partie des actions est financée par les agences de l'eau. Les moyens financiers mis en œuvre peuvent être appréciés à travers la réalisation de leurs programmes d'interventions. Les X^{èmes} programmes des agences de l'eau définissent les priorités d'action, les taux et les modulations géographiques des redevances ainsi que les modalités d'intervention financières à la réalisation d'opérations (subventions versus avances, sélectivité, primes de résultat, etc.) sur la période 2013-2018. Ils ont été élaborés sur la base du bilan à mi-parcours du programme de mesures pour pouvoir répondre aux difficultés de mise en œuvre identifiées et ont été ajustés fin 2015 pour prendre en compte la mise à jour des SDAGE et des programmes de mesures.

Ainsi, les X^{èmes} programmes poursuivent et renforcent notamment les aides à la restauration des habitats naturels et de la continuité écologique des cours d'eau : l'équipement ou l'effacement des obstacles à l'écoulement identifiés à la suite du Grenelle de l'environnement et dans la révision du classement des cours d'eau au titre de la continuité demeurent une priorité. Il en est de même des aides aux maîtres d'ouvrage qui s'engagent dans la préservation des zones humides. La révision des programmes à mi-parcours n'a pas abouti à une réorientation majeure mais à une adaptation aux dynamiques observées des bassins. Ainsi les agences ont notamment renforcé le caractère incitatif de leurs aides vis-à-vis des collectivités, déployé un plan d'action en faveur de la lutte contre les fuites dans les réseaux, pris en compte les évolutions dans le domaine de l'agriculture et de l'industrie, mis en œuvre plus efficacement le dispositif des primes à la performance épuratoire. Au-delà des orientations générales, chaque bassin a l'occasion d'ajuster sa stratégie selon les enjeux de son territoire afin d'y répondre de la manière la plus appropriée possible.

I. LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES SONT AUSSI DES CHANGEMENTS AQUATIQUES

Le dérèglement climatique est désormais une réalité qui n'est plus contestable et les changements climatiques sont aussi des changements aquatiques. Les cycles de l'eau sont modifiés sur le plan spatial comme temporel. L'eau est au cœur de l'adaptation au dérèglement climatique pourtant cette préoccupation avait jusqu'ici été peu intégrée aux préoccupations internationales et nationales.

Comme le soulignait votre rapporteur dans la tribune « réflexion » publiée dans le quotidien Ouest-France du 12 octobre 2016, au plan international, la COP 22 se tiendra à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016. Elle s'inscrira dans la continuité de l'Accord de Paris sur le climat de décembre dernier. Oui, les choses bougent, le monde s'est mis en marche et c'est tant mieux. Désormais cet accord peut entrer en vigueur puisque cinquante-cinq États représentant au moins 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre l'ont ratifié (dont la Chine, les États-Unis, l'Inde, le Brésil, la France ayant été le premier pays membre du G7 et du G20 à le ratifier). Jamais un accord universel n'aura été ratifié en si peu de

temps (moins d'un an alors que le protocole de Kyoto avait quant à lui nécessité 7 années de négociations internationales).

Dans tous les débats sur les changements climatiques, on parle régulièrement des gaz à effet de serre, de l'émission de CO₂ ou encore de la transition énergétique. On parle en revanche beaucoup moins de l'eau. Or eau et climat sont indissociables. L'eau est la première ressource impactée par le dérèglement climatique. Aujourd'hui, 90 % des catastrophes naturelles sont liées à l'eau et, d'ici 2050, les experts prévoient que 40 % de la population mondiale sera confrontée aux pénuries d'eau.

L'eau est le principal vecteur par lequel les effets du dérèglement climatique se font sentir : inondations, sécheresses, élévation du niveau des mers, acidification des océans, fonte des glaces, variation du débit des cours d'eau, et bien d'autres symptômes. L'eau facile est devenue fragile (multiplication des pollutions) et l'eau menacée est devenue menaçante (avec la multiplication des phénomènes climatiques extrêmes). L'eau source de vie est malheureusement devenue source de drames.

Au-delà des signes visibles de ces dérèglements il y a des conséquences plus graves en termes de développement, de sécurité alimentaire ainsi que de santé. 80 % de l'eau distribuée dans le monde sert à l'agriculture et, en Afrique, 650 millions de personnes dépendent de l'agriculture familiale. En 2013, 22 millions de migrants ⁽¹⁾ se sont déplacés en raison de catastrophes naturelles et en provenance, pour beaucoup, de zones arides. Ils étaient plus de 19,3 millions en 2014 ⁽²⁾. Faut-il rappeler que dans le monde, plus de trois milliards de personnes n'accèdent pas à de l'eau potable ⁽³⁾ et que 2,6 millions de personnes meurent chaque année de maladies liées à une eau de mauvaise qualité (et dont 600 000 ont moins de 5 ans) ⁽⁴⁾.

Oui, l'eau source de vie est aussi source de drames. Source de paix, elle devient aussi source de conflits car les tensions sur la ressource en eau et ses usages s'intensifient dans beaucoup de régions du monde. Les tensions sur l'eau sont aujourd'hui au cœur du conflit israélo-palestinien, elles se multiplient aussi entre des populations qui bordent des fleuves importants comme le Niger, le Nil, le Mékong, mais aussi le Colorado (entre les États-Unis et le Mexique). Ici en France, Sivens témoigne de l'exacerbation de ces conflits d'usages locaux liés à l'eau (entre l'agriculture et l'alimentation en eau potable par exemple).

Il faut donc se réjouir que l'eau soit, de plus en plus, au cœur des conférences sur le climat. Désormais il faut agir pour faire face aux multiples défis

(1) *Rapport annuel Global Estimates 2014 du Conseil norvégien pour les réfugiés.*

(2) *Rapport annuel Global Estimates 2015 du Conseil norvégien pour les réfugiés.*

(3) *3,5 milliards de personnes boivent chaque jour de l'eau dangereuse ou de qualité douteuse, Baromètre de l'eau 2015 de l'association Solidarités internationales.*

(4) *Baromètre de l'eau 2014 de l'association Solidarités internationales.*

auxquels l'eau est confrontée, qualitatifs, quantitatifs mais aussi et surtout enjeux de développement et de paix.

Pour cela des outils de gouvernance et de régulation sont indispensables au plan international. Ainsi, à Marrakech, sera créé un « Parlement mondial de l'eau » afin de mobiliser le plus de pays possible sur cet enjeu vital car l'heure est à l'action.

Au plan national, en septembre 2014 ⁽¹⁾, le rapport « le climat de la France au XXI^{ème} siècle » a précisé concrètement les évolutions climatiques attendues par région d'ici la fin du siècle.

Comme le souligne le rapport intitulé *Eau, urgence déclarée* ⁽²⁾ des sénateurs Henri TANDONNET et Jean-Jacques LOZACH :

« La France a cette spécificité de se situer, sur le plan géographique, dans la zone de transition entre assèchement au Sud et augmentation des précipitations au Nord.

Sans surprise, elle n'échappera pas au réchauffement climatique et la hausse des températures risque d'y être plus importante que la moyenne planétaire. Plus chaude et plus pluvieuse dans les années à venir, la France devrait connaître des étés pouvant afficher jusqu'à 5°C supplémentaires d'ici à la fin du siècle et des épisodes climatiques extrêmes plus fréquents. [...]

Pour mieux comprendre la portée de ces prévisions, rappelons qu'un seul petit degré de plus correspond, en France, à un déplacement du climat, du sud vers le nord, de 180 kilomètres environ. Autrement dit, le climat de Toulouse en 2050 serait en gros celui que connaissent aujourd'hui les villes de Lisbonne, Tunis ou Alger, en n'intégrant pas l'influence maritime. »

« Selon le constat posé par l'Onerc, à l'horizon 2080-2100, il pleuvra de plus en plus dans les régions nord, de moins en moins dans les régions sud mais les sécheresses augmenteront aussi bien au nord qu'au sud ».

Les impacts sur l'eau sont inéluctables, sur les quantités comme sur la qualité, et sur tous les enjeux auxquels l'eau est déjà confrontée, tels que la réduction des pollutions à la source, la limitation de l'érosion, la gestion de la rareté, la continuité des cours d'eau, etc. Tous ces problèmes seront amplifiés.

En termes d'impacts sur les quantités, même si, en France, les données hydro géographiques sont rassurantes, on constate une insuffisance chronique de la quantité d'eau mobilisable au regard des besoins à satisfaire. Au cours des douze dernières années, le seuil de 50 % des départements français concernés par

(1) Le climat de la France au XXI^e siècle, volume 4, Scénarios régionalisés pour la métropole et les régions d'outre-mer, 5 septembre 2014 (mis à jour le 13 avril 2015), sous la direction de Jean Jouzel.

(2) Rapport d'information n° 616 (2015-2016) de MM. Henri TANDONNET et Jean-Jacques LOZACH, fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective, déposé le 19 mai 2016.

des arrêtés de restriction d'usage a été atteint en 2003, 2005, 2006 et 2011. Contrairement aux idées reçues la zone méditerranéenne ne sera pas la plus touchée souligne le rapport. Elle restera préservée grâce aux réserves d'eau constituées dans les glaciers alpins. Par contre, des zones seront vulnérables, telles que les bassins Seine Normandie, Adour Garonne et le sud-ouest de la France.

En termes d'impacts sur la qualité, l'effet de l'élévation de la température moyenne de l'eau et de la concentration des pollutions doit être souligné. « *La hausse de la température de l'eau produit un stress thermique pour les populations de poissons. La canicule de 2003 avait entraîné la mort d'un nombre notable d'anguilles alors que cette espèce présente une tolérance à la température parmi les plus élevées de la faune piscicole française.* » Les milieux aquatiques sont plus vulnérables du fait de la baisse des débits et de la modification de la faune et de la flore.

Une multiplication des événements climatiques exceptionnels est attendue : sécheresse, crues, inondations. Tous ces éléments ont été pris en compte par les comités de bassin et les agences de l'eau dans le cadre de leurs nouveaux SDAGE 2016-2021 et des PGRI (plans de gestion du risque d'inondation).

Les mesures d'adaptation au réchauffement climatique prises dans les SDAGE 2016 -2021 et les PGRI doivent être soulignées.

Les SDAGE et les PGRI constituent un complément aux autres plans de lutte contre le réchauffement climatique et notamment aux schémas climat Air Energie (SRCAE) qui définissent à l'échelle régionale les orientations de la lutte contre le réchauffement climatique. Ils sont co-élaborés par l'État et la région. Les mesures d'adaptation se regroupent autour des thèmes suivants :

– les submersions marines, du fait de la dilatation thermique des océans et de la fonte des glaciers et des calottes polaires, ainsi que de la diminution des périodes propices à l'évacuation des eaux continentales vers la mer. Ces phénomènes peuvent générer des inondations des zones littorales, l'érosion du trait de côte et une salinisation des nappes d'eau souterraines littorales. Les mesures d'adaptation préconisées sont d'améliorer les connaissances, de stopper la disparition des zones humides, de prendre en compte la protection du littoral dans tout projet d'aménagement et de renforcer les outils de précision et d'alerte ;

– les inondations (lentes et rapides) et érosions (augmentation des coulées de boue). Il est nécessaire de restaurer les zones humides, les zones naturelles d'expansion des crues, de limiter les projets d'endiguement, de préserver les capacités hydrauliques des fossés et les espaces naturels le long des cours d'eau, de gérer les eaux pluviales (en zone urbaine, de limiter l'imperméabilisation des sols et de mettre en œuvre une gestion intégrée des eaux pluviales ; en zone rurale de préserver le bocage, les haies, les talus pour limiter les ruissellements et le transfert des polluants). Il faut prendre en compte le risque d'inondation dans

l'aménagement du territoire, développer la culture du risque, renforcer les outils de prévention, de surveillance, d'alerte et de gestion de crise ;

- la ressource en eau : pour lutter contre la diminution de la ressource en eau, il faut favoriser l'alimentation des nappes et l'infiltration (gestion des eaux pluviales, restauration des zones humides), économiser l'eau et limiter les prélèvements, utiliser des ressources alternatives (eau de pluie), lutter contre les fuites dans les réseaux de distribution et anticiper le manque d'eau (interconnexion des réseaux) ;

- la vulnérabilité des milieux : le changement climatique entraîne une baisse des débits et une hausse de la température de l'eau, ce qui aura pour effet de modifier certains processus physico chimiques ou biologiques dans l'eau et les milieux aquatiques, avec des risques de pollution accrue du fait de la baisse de la capacité de dilution, une accentuation de l'eutrophisation et la modification de la faune et de la flore. Les rejets polluants doivent être impérativement réduits qu'ils soient ponctuels ou diffus, permanents ou conjoncturels (par temps de pluie). Les milieux doivent être préservés et restaurés, dans le cadre d'une gestion concertée sur les territoires, les prélèvements doivent être limités et des économies d'eau réalisées.

Les actions menées par les agences de l'eau doivent être soulignées. Dans le cadre de cette prise en compte récente des problématiques de l'eau liées au changement climatique, les agences de l'eau ont lancé en 2016 des appels à projets pour la réduction des fuites dans les réseaux d'eau potable, la gestion intégrée et préventive des eaux pluviales, etc. Leurs programmes ont été adaptés dans ce sens grâce à un meilleur financement des politiques prioritaires (économies d'eau, infiltration, Gemapi, « Ville perméable », solidarité urbaine-rurale, etc.).

Le patrimoine (réseau) des SPEA et la mise en œuvre du décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un dispositif détaillé des réseaux de distribution d'eau potable

En France, 99 % des logements sont desservis en eau potable et 85 % bénéficient d'un assainissement collectif. Ce service a nécessité l'installation de plus 1 million de kilomètres de canalisation de réseaux d'eau et d'assainissement.

Selon le bilan comptable élaboré par le cabinet Ernst & Young en 2012 (sur des données 2009), la valeur « technique » de ce patrimoine est de 331 milliards d'euros, et la valeur 2009 des amortissements de 2 milliards d'euros (sur 50 ans). Ainsi, d'un point de vue comptable, le total des amortissements ne s'élève aujourd'hui qu'à 100 milliards d'euros, soit moins du tiers de la valeur réelle de ce patrimoine.

Selon l'observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement (www.services.eaufrance.fr), les réseaux connaissent pour l'année 2013 un taux de renouvellement de 0,58 % en moyenne et un rendement de réseau de 79,4 % en moyenne.

Afin de créer les conditions d'une gestion durable des services publics d'eau et d'assainissement, des dépenses d'investissement importantes sont nécessaires, permettant d'étendre et de renouveler les infrastructures, qui, pour 50 % du réseau, sont antérieures à 1972.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement invite les collectivités organisatrices des services d'eau et d'assainissement à une gestion patrimoniale des réseaux, en vue notamment de limiter les pertes d'eau dans les réseaux de distribution. À cet effet, elle oblige à établir un descriptif détaillé des réseaux à l'échéance du 31 décembre 2013. Le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 en précise le contenu : le descriptif doit inclure, d'une part, le plan des réseaux mentionnant la localisation des dispositifs généraux de mesure, et, d'autre part, un inventaire des réseaux comprenant la mention des linéaires de canalisations, la catégorie de l'ouvrage, des informations cartographiques ainsi que les informations disponibles sur les matériaux utilisés et les diamètres des canalisations. Ce descriptif doit être régulièrement mis à jour. Lorsque les pertes d'eau dans les réseaux de distribution dépassent les seuils fixés par ce décret, un plan d'actions et de travaux doit être engagé. À défaut, une majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau est appliquée.

La majoration des redevances pour défaut de descriptif détaillé devait initialement entrer en vigueur en 2014, mais a été reportée au 1^{er} janvier 2015 par la loi de finance rectificative de 2014, afin de laisser davantage de temps aux collectivités pour se mettre en conformité avec ces nouvelles exigences. L'instruction du 16 juin 2015 relative au doublement du taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau pour l'usage « alimentation en eau potable » en précise les modalités de mise en œuvre par les agences de l'eau en métropole et les offices de l'eau dans les départements d'outre-mer au regard de la situation du service au 31 décembre 2014.

Le respect de la réglementation suppose pour une collectivité d'atteindre un indice de connaissance et de gestion patrimoniale du réseau d'eau potable (ICGP) minimum de 40 points. Les données recueillies dans l'observatoire SISPEA pour l'année 2013 (dernière année statistiquement exploitable) permettent de mettre en évidence que le tiers des services de l'échantillon analysé (représentant 15 % de la population et 20 % du linéaire de réseau) ne serait pas conforme à cette exigence. On peut également observer que plus le service est de taille importante, plus le niveau de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux est élevé.

Les transferts de compétences organisés par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République aboutiront à des tailles de service plus importantes. Ils sont donc de nature à favoriser une meilleure connaissance du patrimoine et une gestion plus durable. En outre, le descriptif détaillé du réseau est un des éléments nécessaires à l'état des lieux technique et économique du service public préalable à sa mise à disposition à l'établissement public de coopération intercommunale.

Les agences de l'eau mobilisent les collectivités sur ce sujet et les accompagnent.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur les rapports pour avis de MM. *Rémi Pauvros, Jacques Alain Bénisti, Stéphane Demilly, Jacques Krabal, Michel Lesage, François-Michel Lambert et Guillaume Chevrollier*, les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du mercredi 26 octobre 2016*, 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, Jacques Alain Bénisti et Rémi Pauvros émettent un avis favorable, que M. Guillaume Chevrollier émet un avis défavorable à l'adoption des crédits et que M. Stéphane Demilly propose de s'abstenir.

*

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

*

Le Président Jean-Paul Chanteguet. Il nous faut examiner les amendements déposés. Sur les neuf amendements qui visent à créer des articles additionnels après l'article 55, un a été retiré et trois ont été déclarés irrecevables par la commission des finances : les II-CD3, II-CD5 et II-CD9.

La commission examine l'amendement n° II-CD11 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement vise, d'une part, à rendre opérationnels le Crédit d'Impôt Transition Énergétique (CITE), la TVA à taux

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

réduit et l'éco-PTZ pour le raccordement à un réseau de chaleur vertueux et, d'autre part, à valoriser les énergies de récupération. Il est soutenu par le réseau Amorce c'est-à-dire par la fédération des élus locaux.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis François-Michel Lambert, la commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement n° II-CD10 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement vise à exonérer – de manière temporaire et conditionnelle – les installations de méthanisation de déchets non-dangereux et de matière végétale brute non-agricole de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises. Il s'agit d'encourager le développement de la filière méthanisation, qui est indispensable pour atteindre les objectifs ambitieux en matière d'énergies renouvelables tels qu'ils sont affichés dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

M. François-Michel Lambert, rapporteur pour avis. Je soutiens cette idée.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement n° II-CD7 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. La taxe sur les éoliennes maritimes, régie par les articles 1519 B et 1519 C du code général des impôts, bénéficiera aux communes littorales, au Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM), aux organismes mentionnés à l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure et aux projets concourant au développement durable des autres activités maritimes ou contribuant à la réalisation ou au maintien du bon état écologique du milieu marin. Cet amendement propose d'affecter les 10 % prévus pour de tels projets à l'Agence française pour la biodiversité en faveur de la préservation des écosystèmes marins et littoraux.

Le Président Jean-Paul Chanteguet. Notre rapporteur pour avis, M. Stéphane Demilly, m'a fait part de son désaccord.

Mme Laurence Abeille. C'est dommage car les contacts que j'ai pris avec le ministère de l'environnement sont plutôt positifs, s'agissant notamment d'un taux inférieur à 10 %. Mais je retire cet amendement et je le redéposerai pour la séance publique.

L'amendement est retiré.

La Commission examine alors l'amendement n° II-CD6 de Mme Laurence Abeille.

Mme Laurence Abeille. De manière similaire au précédent, cet amendement vise à ce que l'affectation de la taxe sur les hydroliennes suive la

même logique que l'affectation de la taxe prévue pour les éoliennes en mer avec une part d'au moins 10 % affectée à l'Agence Française pour la Biodiversité, afin qu'elle puisse assurer ses missions de protection des milieux marins.

Le Président Jean-Paul Chanteguet. M. Stéphane Demilly, rapporteur pour avis, donne un avis défavorable à l'adoption de cet amendement car, si le souci de renforcer les ressources de l'AFB est louable, il estime qu'une telle mesure doit faire l'objet d'une concertation avec les associations représentant les collectivités territoriales.

La Commission rejette l'amendement.

Le Président Jean-Paul Chanteguet. Nous en avons terminé avec l'examen des crédits consacrés à l'écologie, au développement et à la mobilité durables.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer - Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- M. Paul Delduc, directeur général ;
- M. Baptiste Blanchard, chef du bureau des agences et offices de l'eau ;
- M. Frédéric Rocchi, sous-directeur de la performance.

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer - Direction de la recherche et de l'innovation

- M. Serge Bossini, directeur ;
- M. Jean-Philippe Torterotot, adjoint au directeur.

Agence française pour la Biodiversité (AFB)

- M. Christophe Aubel, Directeur d'installation de l'Agence française pour la biodiversité ;
- M. Paul Michelet, directeur général de l'ONEMA.

Table ronde des agences de l'eau

- Mme Patricia Blanc, directrice générale de l'agence de l'eau Seine Normandie ;
- M. Olivier Thibault, directeur général de l'agence de l'eau Artois Picardie ;
- M. Laurent Roy, Directeur général de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse ;
- Mme Sophie Spilliaert, Directrice générale adjointe en charge des finances de l'agence Loire Bretagne ;

Agence de l'eau Rhin-Meuse

- M. Marc Hoeltzel, directeur général.

Conservatoire du littoral et des rivages lacustres

- Mme Odile Gauthier, directrice.

Institut géographique national - IGN

- M. Daniel Bursaux, directeur général ;
- M. François Baudet, secrétaire général.

Météo-France

- M. Jean-Marc Lacave, président-directeur général ;
- M. Francois Bolard, secrétaire général ;
- M. José Chevalier, secrétaire général, et M. Oswald Hovaere, membre du bureau national de Solidaires météo;
- M. Jérôme Lartisant, secrétaire général, et M. Denis Souverbie, secrétaire général adjoint du SNITM/FO (Syndicat national des ingénieurs et techniciens de la météorologie);
- M. François Giroux, secrétaire national et Mme Sylvie Pitkevicht, secrétaire nationale du SNM/CGT (Syndicat national de la météorologie – CGT).

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

- M. Jean-Pierre Poly, Directeur Général ;
- M. Alain Guibe, Directeur des Affaires Financières.