

N° 169

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances pour 2016,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : BIODIVERSITÉ - TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Par M. Jérôme BIGNON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, vice-présidents ; Mme Natacha Bouchart, MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, secrétaires ; MM. Claude Bérit-Débat, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspert, Paul Vergès.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163, 164 à 168 et 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LES MOYENS DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » S'AMENUISENT	9
A. LES CRÉDITS ET LES MOYENS PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE	9
B. LES MOYENS DE LA MISSION ECOLOGIE NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS DE LA CONFÉRENCE DE PARIS ET DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	11
II. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	14
A. UN PROGRAMME SUPPORT POUR LA MISE EN ŒUVRE DES FEUILLES DE ROUTE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET POUR LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ	14
1. <i>Sites, paysages, publicité (action n° 1)</i>	16
2. <i>Logistique, formation et contentieux (action n° 2)</i>	17
3. <i>Gestion des milieux et biodiversité (action n° 7)</i>	17
B. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION MAIS QUI MASQUENT DES DIFFICULTÉS POUR CERTAINS OPÉRATEURS	18
C. LA DIMENSION MARINE DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ : LA SITUATION ALARMANTE DE L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES	21
D. LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS DE LA FEUILLE DE ROUTE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ISSUE DES CONFÉRENCES ENVIRONNEMENTALES	25
III. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	27
A. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE NATIONALE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE : UNE ENVELOPPE STABLE	28
B. L'IGN : UN INSTITUT AUX MISSIONS ESSENTIELLES	29
1. <i>De la production de données à leur diffusion au service des politiques publiques</i>	29
2. <i>Une politique d'innovation menée par l'IGN : en 2015, l'innovation au service du climat</i>	30

IV. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »	32
A. UN PROGRAMME DONT LES CRÉDITS, QUASI-INTÉGRALEMENT DÉDIÉS À L'APRÈS-MINES, SONT EN BAISSÉ	33
1. <i>Un budget dédié en réalité quasi-exclusivement à la gestion et à l'accompagnement social de l'après-mines</i>	33
2. <i>Un budget dérisoire pour les politiques de l'énergie et de lutte contre le changement climatique et qui ne sont pas à la hauteur des enjeux pourtant portés par le Gouvernement comme des priorités</i>	33
B. LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : LES OUBLIÉS DU BUDGET 2016	35
1. <i>Le vote de la loi relative à la transition énergétique</i>	35
2. <i>La politique de lutte contre le changement climatique : des crédits insuffisants au regard des enjeux</i>	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49
DÉPLACEMENT	51

Mesdames, Messieurs,

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est saisie pour avis des crédits de la **mission « écologie, développement et mobilités durables »** du projet de loi de finances pour 2016. Comme l'année dernière, cet avis se concentre, à travers le suivi de trois programmes spécifiques, sur les politiques liées à **la biodiversité** (à travers le programme 113), à **l'énergie** (à travers le programme 174) et à **l'information géographique et cartographique** (à travers le programme 159).

Ces trois programmes regroupent **882,8 millions d'euros**, soit **13,6 % des crédits de l'ensemble de la mission**, proportion qui reste globalement stable par rapport à l'exercice précédent. S'ils ne sont pas, en volume, les programmes dotés de la plus grosse enveloppe budgétaire au sein de la mission, ils constituent le **support de réformes récentes et d'orientations politiques nouvelles** qui ont été adoptées en 2015 ou qui sont en cours d'adoption.

Le **programme 113 « Paysage, eau et biodiversité »** est en effet le support des actions à engager au nom des **feuilles de route de la transition écologique** issues des conférences environnementales et au nom de la législation en vigueur et à venir, avec notamment l'examen en cours du **projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**, adopté le 24 mars 2015 à l'Assemblée nationale, et le 8 juillet 2015 par votre commission.

Le **programme 174 « énergie, climat et après-mines »**, dont les crédits doivent servir de support à la **mise en œuvre la politique énergétique** et à la **lutte contre le changement climatique**, est lui aussi concerné par l'adoption en 2015 d'une réforme importante avec la **loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte**, qui a fixé de nouveaux objectifs à la politique énergétique du pays.

Les crédits du **programme 159 « Information géographique et cartographique »**, enfin, ont pour objectif de permettre la définition de la politique nationale d'information géographique et sa mise en œuvre par l'Institut national de l'information géographique et forestière.

Ces trois programmes, au-delà de leur actualité propre, sont tous **impactés par le rendez-vous de la 21ème Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP 21), à Paris, en décembre 2015**. En effet, que ce soit sur la protection des milieux et des espèces, sur les émissions de gaz à effet de serre ou encore sur l'outil cartographique au service du climat, la perspective de cet événement mondial a pour effet de fixer un haut niveau d'ambition et d'exemplarité.

Concernant le programme 113, votre rapporteur pour avis a rappelé, en le déplorant, que l'enjeu – pourtant essentiel – du financement du nouveau grand opérateur public (l'Agence française pour la biodiversité) que le projet de loi relatif à la biodiversité vise à créer, était de facto repoussé au prochain budget, dans la mesure où il dépendait de l'adoption définitive du projet de loi. La date de création de cette nouvelle agence, toujours fixée au 1^{er} janvier 2016 dans le projet de loi en cours de discussion, devra inévitablement être repoussée, dans le meilleur des cas au 1^{er} janvier 2017.

Il a en revanche souhaité insister sur les **moyens dédiés à la politique de préservation des milieux marins**. En effet, malgré une légère hausse des crédits de l'ensemble du programme, en partie dédiés au financement de son volet maritime, notamment à l'application de la **directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »** (dite directive « DSCMM »), il a mis en lumière les **difficultés de l'établissement public administratif chargé d'assurer le développement et la gestion des aires marines protégées, l'Agence des aires marines protégées (AAMP)**, dont les ressources financières et les moyens humains ne lui permettront plus de mener à bien ses missions et le placent dans une situation très préoccupante.

Dans le cadre du programme 113, il est également à noter que 2015 a été l'année de **finalisation des nouveaux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)**.

Sur le programme 174, votre rapporteur a souligné, d'une part, que la baisse de la dotation était principalement due à la diminution annuelle mécanique du nombre des ayants droits de l'après-mines, dont la garantie des droits sociaux et l'accompagnement représentent 90 % des crédits, d'autre part, que c'est la direction générale de l'énergie et du climat qui sera chargée de coordonner, en 2016, la **publication des mesures réglementaires d'application de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte**. À ce titre, la principale évolution a porté, en 2015, sur le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), mis en place par la loi de finances pour 2015 et dont le dispositif prévoyait un taux unique de 30 %, un élargissement du périmètre à l'installation de compteurs individuels pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire dans les copropriétés et l'installation de bornes de recharge pour les véhicules électriques, ainsi qu'un élargissement du périmètre applicable dans les départements d'outre-mer à certaines installations. **Le projet de loi de finances pour 2016 propose**

de proroger d'un an ce crédit d'impôt, dont le coût est estimé pour 2016 à 140 millions d'euros.

Enfin, sur le programme 159, votre rapporteur a souhaité cette année se rendre sur le **site de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) à Saint-Mandé**. Il a pu notamment y mesurer son **implication originale et innovante dans la préparation de la COP 21** de décembre, avec notamment le soutien à l'initiative *Climate Change Challenge (C3)*, ainsi que ses partenariats avec des PME innovantes.

Votre rapporteur pour avis a proposé à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le jeudi 12 novembre 2015, d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits « Biodiversité - Transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2016.

Réunie le mercredi 18 novembre, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur, a émis un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES MOYENS DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » S'AMENUISENT

A. LES CRÉDITS ET LES MOYENS PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE

Les crédits demandés pour 2016 au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » s'élèvent, dans le projet de loi de finances initiale pour 2016, à **7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 7,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit, **par rapport à 2015, une baisse de 8,9 % en AE et 2,7 % en CP (puisque les AE s'élevaient à 7,9 milliards d'euros et les CP à 7,3 milliards d'euros en 2015)**, alors que ces derniers étaient déjà respectivement en baisse de **4,8 % et de 6,2 % par rapport à 2014**. Ces montants prennent en compte la contribution directe de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Ce niveau est en baisse de 75 millions d'euros par rapport au plafond prévu par le triennal et concerne principalement la masse salariale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). La différence entre les autorisations d'engagement et de crédits de paiement s'explique par le déménagement des services du ministère et le crédit-bail pour l'acquisition de la Tour Séquoia à la Défense, qui avait justifié un niveau élevé d'autorisations d'engagement dans la loi de finances initiale pour 2015.

Concernant les **emplois**, les moyens dédiés aux politiques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) sont **encore en baisse**.

Ce sont les **programmes 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » (à hauteur de 99 %) et 181 « Prévention des risques » (pour les emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire)**, qui regroupent ces crédits.

En 2015, le plafond autorisé d'emplois voté en LFI sur ces deux programmes s'élevait à 31 642 ETPT.

En 2016, ce plafond diminuera de 920 ETPT, en raison de :

- une correction technique à hauteur de 82 ETPT sur le programme 217 : le plafond pour 2015 est fixé au titre de recrutement d'apprentis ;
- l'effet en année pleine du schéma d'emplois mis en œuvre en 2015, soit - 146 ETPT sur le programme 217 ;
- l'effet en année courante du schéma d'emplois pour 2016, soit - 459 ETPT sur le programme 217 ;

- le solde des mesures de périmètre et de transferts d'emplois établi à - 414 ETPT sur le programme 217 ;

- l'effet en année pleine du schéma d'emploi pour 2015 sur le programme 181 : + 2 ETPT ;

- l'effet en année courante du schéma d'emplois pour 2016 sur le programme 181 : +8 ETPT ;

- l'effet d'un transfert de 7 ETPT depuis le plafond d'emplois de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Concernant les emplois des 22 opérateurs auxquels la mission verse des subventions de charges de services publics, le total de leurs effectifs sous plafond passe de 20 919 ETPT en 2015 à 20 474 ETPT en 2016, soit une **baisse de 2 %**. L'effectif hors plafond, marginal, augmente, lui, de 99 ETPT en 2016, en raison notamment de la création d'une brigade « Loup » au sein de l'ONCFS.

Les **principales évolutions de dépenses fiscales en 2015 dans les secteurs de la mission** ont concerné les programmes 203 « Infrastructures et services de transport » (remboursement de taxes intérieures de consommation sur le carburant au profit des activités de transport routier de marchandises, de transport public de voyageurs et de taxis) et 174 « Énergie, climat et après-mines » avec le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

Concernant ce dernier dispositif, son coût a été porté en loi de finances pour 2015 à 890 millions d'euros et la dernière estimation du coût réellement constaté s'établit à 900 millions d'euros pour 2015, d'après les informations transmises par le ministère.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit la **suppression de deux dépenses fiscales** :

- celle de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des parcelles Natura 2000, qui devrait, d'après les documents budgétaires, générer une économie de l'ordre de 1 million d'euros pour l'État et de 2,7 millions pour les collectivités territoriales ;

- celle de la composante « installations classées pour la protection de l'environnement » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Il prévoit également de **proroger d'un an le crédit d'impôt pour la transition énergétique**, pour un coût estimé à **1,4 milliard d'euros** pour l'année 2016, prorogation qui s'accompagne de l'exclusion de son périmètre des éoliennes et des équipements mixtes.

B. LES MOYENS DE LA MISSION ECOLOGIE NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS DE LA CONFÉRENCE DE PARIS ET DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur les choix faits par le Gouvernement dans le cadre de cette mission. En effet, Paris accueillera en décembre 2015, au moment des discussions du projet de loi de finances devant le Parlement, la Conférence des parties sur le climat, la COP 21. Or, le budget consacré à l'écologie et au développement durable, et notamment à la lutte contre le changement climatique et aux réductions de nos émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, est-il réellement à la hauteur de l'ambition et de l'exemplarité que la France se doit d'afficher avec l'ensemble des autres nations ?

En **février 2015** en effet, le Gouvernement a adopté la **feuille de route de la transition écologique**, feuille de route qui a ensuite été présentée aux membres du Conseil national de la transition écologique (CNTE). Celle-ci comprend **74 mesures regroupées en 22 objectifs**, dont la mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi régulier.

Après la Conférence environnementale de 2014, cette feuille de route a ainsi vocation à lancer de multiples actions et initiatives nationales devant se concrétiser en amont de la COP 21 et se poursuivre au-delà.

LES OBJECTIFS ET LES DIX MESURES PHARES DE LA FEUILLE DE ROUTE 2015 ISSUE DES TROIS TABLES RONDES DE LA CONFÉRENCE ENVIRONNEMENTALE

Les objectifs

Mobilisation nationale vers la COP 21 sur les enjeux du climat et de la biodiversité

Objectif n° 1 : accélérer la transition française vers une économie verte ;

Objectif n° 2 : renforcer la stratégie d'adaptation nationale ;

Objectif n° 3 : renforcer l'action internationale de la France face au dérèglement climatique ;

Objectif n° 4 : permettre et soutenir une forte sensibilisation et mobilisation citoyenne sur les enjeux de la Conférence Paris Climat 2015 ;

Transport et mobilité durables

Objectif n°1 : maîtriser la demande de mobilité et encourager les déplacements écologiques ;

Objectif n°2 : mobiliser les acteurs institutionnels pour promouvoir les nouvelles mobilités et l'intermodalité ;

Objectif n°3 : stimuler l'innovation technologique et la croissance verte dans les transports ;

Objectif n°4 : promouvoir une logistique durable ;

Objectif n°5 : assurer les moyens de financement des transports durables ;

Objectif n°6 : moderniser les procédures, adapter les savoirs et les compétences pour une stratégie partagée de mobilité durable.

Environnement et santé

Objectif n°1 : améliorer la prise en compte des enjeux de santé environnement dans les politiques et décisions publiques ;

Objectif n°2 : décloisonner les communautés de recherche en santé environnement ;

Objectif n°3 : développer les milieux favorables pour la santé en préservant la biodiversité et en anticipant les conséquences sanitaires liées au changement climatique ;

Objectif n°4 : surveiller et réduire les risques sanitaires liés à l'état des milieux, de la faune et de la flore ;

Objectif n°5 : mettre en œuvre des actions pour réduire les pollutions de l'air (extérieur et intérieur) ;

Objectif n°6 : mieux sensibiliser et impliquer les citoyens dans les enjeux liés à la qualité de l'air ;

Objectif n°7 : améliorer l'environnement sonore ;

Objectif n°8 : réduire l'exposition aux perturbateurs endocriniens ;

Objectif n°9 : améliorer les connaissances et l'information sur la présence de nanomatériaux dans notre environnement et proposer à l'Europe de modérer leur usage ;

Objectif n°10 : limiter les risques liés à l'usage des produits phytosanitaires par le choix de substances moins nocives utilisées dans des conditions plus sûres ;

Objectif n°11 : favoriser l'information des citoyens sur les pesticides et réduire l'exposition aux produits phytosanitaires par l'alimentation ;

Objectif n°12 : réduire les rejets de résidus de médicaments dans l'environnement

Les 10 mesures phares mises en avant par le Gouvernement

1. Pour davantage de démocratie environnementale, une participation du public renforcée ;

2. Pour mobiliser les Français, la lutte contre le changement climatique déclaré Grande Cause nationale en 2015 ;

3. En 2015 au Bourget, une conférence Paris Climat exemplaire ;

4. Pour la jeunesse, une mobilisation exceptionnelle de l'école sur les enjeux du climat et de la transition écologique ;

5. Pour s'adapter au changement climatique, une stratégie intégrée de gestion du trait de côte et 35 000 hectares de mangrove protégés d'ici à la COP 21 ;

6. Pour la qualité de l'air et la santé, une prime à la conversion des diesels anciens ;

7. Des aides au renouvellement des appareils de chauffage au bois ;

8. Pour une action publique plus efficace, des véhicules polluants mieux identifiés ;

9. Pour promouvoir les alternatives à la route, le fret ferroviaire encouragé ;
10. Pour encourager les mobilités actives, une incitation à l'usage du vélo dans les entreprises.

À ces objectifs très ambitieux, s'ajoute l'application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, dont tous les textes réglementaires d'application doivent être publiés avant la fin de l'année, mais dont une grande partie de la réussite est désormais entre les mains des collectivités territoriales.

Les interrogations de votre rapporteur pour avis s'étendent aux **moyens dont disposeront les différents opérateurs de l'État** pour mettre en œuvre, non seulement la politique de transition énergétique, mais aussi pour assurer une politique de préservation de la biodiversité en phase avec les futures exigences liées à la réforme en cours, ou encore pour assurer une politique ambitieuse de financement des infrastructures de transports. En effet, le prélèvement de 90 millions d'euros sur le budget de l'Ademe ou la reconduction de celui de 175 millions d'euros sur les agences de l'eau font peser sur la mise en œuvre de ces politiques une épée de Damoclès bien réelle.

Comme l'an passé, votre rapporteur pour avis regrette cette **diminution continue du budget consacré aux politiques dédiées à l'écologie, au développement et à la mobilité durables depuis 2012.**

Ces baisses récurrentes sont devenues quasiment structurelles alors même que les ambitions augmentent et que la réforme de la transition énergétique a mis la France sur un chemin qu'il sera impératif de financer de manière plus pérenne et qui risque de se traduire par un poids supplémentaire pour les collectivités territoriales. **Votre rapporteur pour avis déplore que**, budget après budget, alors même que l'accent est mis sur la prise de conscience fondamentale de la nécessité et de l'urgence d'une transition écologique radicale qui passe par un changement de paradigme de notre modèle de développement, **la logique financière ne soit pas enfin inversée.** En d'autres termes et selon ceux d'Edgar Morin, « *on a toujours sacrifié l'essentiel à l'urgence, alors que l'urgence est l'essentiel* » : investir massivement aujourd'hui dans le financement de la transition écologique est en quelque sorte notre assurance-vie pour demain et pour les générations futures.

II. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »

A. UN PROGRAMME SUPPORT POUR LA MISE EN ŒUVRE DES FEUILLES DE ROUTE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET POUR LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ

Ce programme, qui a pour objectif de mettre en œuvre la stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020, est le **support des actions engagées pour préserver la biodiversité, les ressources en eau et les paysages.**

Il décline **trois priorités** :

- la **préservation et la gestion des sites remarquables et exceptionnels** français ainsi que la préservation, la gestion et l'aménagement des **paysages** du quotidien ;

- la **protection des espaces naturels terrestres et maritimes et des ressources** : nombreux outils comme les aires protégées, la trame verte et bleue, le plan d'action pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (PARCE), le 3^{ème} plan national d'action en faveur des milieux humides (2014-2018) ;

- la **préservation, la restauration le renforcement et la valorisation de la biodiversité.**

En 2016, le programme sera notamment le support des actions à entreprendre au nom des feuilles de route de la transition écologique issues des conférences environnementales ainsi que des actions de mise en œuvre des politiques définies par la législation en vigueur et à venir sur ce sujet, et notamment la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, actuellement en cours d'examen par le Sénat.

Votre rapporteur pour avis souligne, que, **sur les aires protégées** :

- conformément à l'objectif fixé, **tous les schémas régionaux de cohérence écologiques (SRCE)** doivent être mis en œuvre avant fin 2015 ;

- **51 parcs naturels régionaux** couvrent 14,5 % du territoire national (engageant 4 386 communes) ;

- on compte **7 parcs naturels marins** au 1^{er} janvier 2016, dont le dernier, « *Estuaire de la Gironde et mer des Pertuis* » a été créé en 2015 ;

- le réseau **Natura 2000 regroupe 1 755 sites** (soit 12,7 % du territoire national métropolitain) ;

- on compte **167 réserves naturelles nationales (RNN)** au 1^{er} juin 2015, **6 réserves naturelles de Corse** et **10 parcs nationaux.**

En ce qui concerne le littoral, la priorité est donnée en 2016 à la **mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte**, dans le cadre des travaux du comité national de suivi mis en place par la Ministre le 22 janvier 2015.

Concernant la mise en œuvre de la réglementation nationale et communautaire relative à la protection de la faune et de la flore sauvages, votre rapporteur pour avis souligne que **55 plans nationaux d'action ont été mis en œuvre en 2015 (PNA) au bénéfice de 200 espèces parmi les plus menacées** (hamster commun, outarde canepetière, iguane des petites Antilles, etc), **dont une quinzaine concernent uniquement l'outre-mer**. Au total, 72 PNA ont déjà été définis.

Le programme 113 se décline en **3 actions, au volume budgétaire très inégal, puisque la quasi-totalité des crédits sont concentrés sur l'action dédiée à la gestion des milieux et à la biodiversité** :

- l'action n° 1 « Sites, paysages, publicité », qui comporte **2,4 % des crédits du programme, soit 6,77 millions d'euros (AE=CP)** ;

- l'action n° 2 « Logistique, formation et contentieux », qui regroupe **2 % des crédits du programme** (dépenses de fonctionnement courant et dépenses de contentieux), soit **5,54 millions d'euros** - en 2016, ces crédits couvriront le solde des dépenses engagées pour l'organisation de la participation de la France à l'exposition universelle de Milan ;

- et surtout donc l'action n° 7 « Gestion des milieux et biodiversité », la plus importante, qui concentre **l'essentiel des crédits (95,5 %), avec 264,08 millions d'euros (AE=CP)** : ces crédits comprennent les subventions pour charges de service public et les **subventions d'investissement versées aux opérateurs pour un montant de 134,79 millions d'euros**.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le pilotage du programme est assuré par le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère, qu'il a eu l'opportunité d'entendre dans le cadre de la préparation du présent avis budgétaire.

Il souligne également que le programme 113 s'appuie sur un **grand nombre d'opérateurs, qui bénéficieront en 2016 de crédits à hauteur de 134,79 millions d'euros (AE=CP)**, subventions auxquelles il convient d'ajouter **un million d'euros de subventions d'investissement attribuées aux parcs nationaux**, ce qui fait que le soutien apporté par le programme aux opérateurs, dont il est chef de file ou non, représente **au total 135,79 millions d'euros**. Ces subventions tiennent compte de la mise en œuvre, courant 2016, des dispositions relatives au quasi-statut des agents contractuels des établissements publics appelés à composer la future AFB.

Cette évolution s'inscrit dans une logique de rationalisation des dépenses dans le partenariat de l'État avec ses opérateurs. Dans le PLF 2015, l'enveloppe consacrée était de 138,16 millions d'euros. Votre rapporteur pour avis détaillera l'impact d'une telle évolution budgétaire pour le cas d'un de ces opérateurs, le cas de l'Agence des aires marines protégées.

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

Cette action recouvre les **activités de protection et de gestion des sites classés**. Deux orientations président à cette enveloppe : permettre à l'ensemble des acteurs concernés de valoriser aussi bien les paysages exceptionnels que la prise en compte du paysage quotidien dans les politiques sectorielles. Selon les informations contenues dans les documents budgétaires, « *la cible à terme de classe de 2 % du territoire national suppose de classer 260 nouveaux sites* » en plus des 2 700 existants.

Cette enveloppe budgétaire permet de financer un certain nombre d'outils permettant de mettre en œuvre la **politique du paysage, la politique des sites ainsi que le classement au patrimoine mondial**.

En ce qui concerne la **politique du paysage** (3,34 millions d'euros en 2016), le Gouvernement a adopté le 25 septembre 2014 un **plan national d'actions pour reconquérir la diversité et la qualité des paysages**, avec comme outil principal les « plans de paysage », généralisés sur l'ensemble du territoire. Ce plan est doté d'une **enveloppe exceptionnelle en 2016 de 660 000 euros**, ce qui explique la hausse légèrement supérieure à 10 % des crédits de l'action n°1 par rapport à 2015.

Il soutient également, à hauteur de 140 000 euros en 2016, les associations structurantes du secteur comme 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).

Concernant la **politique des sites** (3,27 millions d'euros en 2016), le soutien financier de l'État se manifeste à travers les différentes phases que constituent la préservation (avec l'inscription ou le classement) et la valorisation et la gestion du site au niveau national ou international (avec les opérations Grands sites ou l'inscription sur la liste du patrimoine mondial).

Enfin, 160 000 euros sont consacrés pour 2016 au classement au Patrimoine mondial. En 2015, deux dossiers ont été examinés par le Comité du patrimoine mondial : « *Coteaux, maisons et caves de Champagne* » et « *Climats du vignoble de Bourgogne* ».

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

Cette action regroupe les **crédits consacrés aux dépenses de fonctionnement courant du programme**, comme les dépenses de formation, de communication, ou encore de déplacement, ainsi que les frais de contentieux.

Ces crédits, qui n'appellent pas de commentaire particulier de la part de votre rapporteur pour avis, augmentent de 2 % par rapport à l'année dernière. Ils couvriront en 2016 le solde des dépenses engagées pour l'organisation de la participation de la France à l'exposition universelle de Milan en 2015.

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

Cette action est **l'action principale du programme 113**. Elle a pour but d'appliquer les directives communautaires dans les domaines de l'eau et de la nature, de mettre en œuvre la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) 2011-2020 et les décisions prises lors des conférences environnementales et enfin de contribuer aux actions internationales dans les domaines de l'eau et de la biodiversité.

Elle se décline en **6 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.

Ces six sous-actions constituent ce qu'on peut appeler la **politique de l'eau et de la biodiversité, largement portée par les opérateurs du programme, qui reçoivent des subventions pour un montant total de 134,79 millions d'euros**.

La **légère augmentation des crédits dédiés** à cette politique s'explique notamment par une **revalorisation des crédits dédiés aux milieux et espaces marins**, par une **hausse des moyens affectés aux parcs naturels régionaux** (avec le projet de création de 2 nouveaux parcs par an), par une augmentation des **moyens relatifs aux SRCE** (en effet, après l'adoption de la totalité des schémas doit être financée la mise en œuvre de leur plan d'action stratégique en matière de rétablissement des continuités écologiques) ; ou encore par l'augmentation du coût du **dispositif dédié à la lutte contre les grands prédateurs** (indemnisation, brigades « loups », etc).

B. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION MAIS QUI MASQUENT DES DIFFICULTÉS POUR CERTAINS OPÉRATEURS

Les crédits du programme 113 pour 2016 sont **en légère augmentation**. Ils s'établissent à **276,4 millions d'euros (AE=CP)**, soit **environ 1 % d'augmentation par rapport à l'année dernière en autorisations d'engagement et 1,5 % d'augmentation en crédits de paiement**. Votre rapporteur pour avis souligne qu'il s'agit du seul programme dont les crédits augmentent un peu.

Par rapport à 2015, les axes prioritaires s'inscrivent dans le prolongement des acquis issus des conférences environnementales, anticipent la mise en place de la future Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'application de la future loi relative à la biodiversité, soutiennent l'engagement communautaire de la France et portent les nouvelles orientations ministérielles en faveur des paysages.

En 2016, les services ont expliqué à votre rapporteur pour avis que **les crédits supplémentaires devraient être saupoudrés sur plusieurs priorités** :

- la politique des sites et paysages dans le cadre du plan de reconquête des paysages : +0,8 M€ ;
- la politique des espaces marins avec une progression de : +1,3 M€ ;
- la politique de la trame verte et bleue et des espaces protégés : +1,5 M€ ;
- l'indemnisation des éleveurs, suites aux dégâts commis par les grands prédateurs : +1,4 M€ ;
- en ce qui concerne les opérateurs, les dotations sont maintenues à leur niveau de 2015 ;
- contentieux : +0,1 M€.

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2015 (crédits votés)	PLF 2016 (crédits demandés)	Variation (%)	LFI 2015 (crédits votés)	PLF 2016 (crédits demandés)	Variation (%)
Action 1 Sites, paysages, publicité	6,11	6,77	+10,72 %	6,11	6,77	+10,72 %
Action 2 Logistique, formation et contentieux	5,43	5,54	+2 %	5,43	5,54	+2 %
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	261,98	264,1	+0,8 %	260,88	264,1	+1,24 %
Total	273,52	276,41	+1,06 %	272,42	276,41	+1,46 %

(en millions d'euros)

Les personnels œuvrant pour le programme 113 sont comptabilisés dans l'action 13 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ». Il s'agit essentiellement des **effectifs de la direction de l'eau et de la biodiversité, d'une partie de la sous-direction de la qualité du cadre de vie de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et de ceux des services déconcentrés.**

En termes d'emplois, le programme 113 compte **3 326 ETPT au total**, répartis de la manière suivante :

- 10 % pour l'action 1
- 20 % pour l'action 2
- 70 % pour l'action 7.

Ce **plafond est en augmentation par rapport à l'année 2015** (il était en baisse en 2015 par rapport à 2014) du fait de la mise en œuvre progressive, sur une période de trois ans (2016-2018), du transfert des ETPT positionnés sur les missions de l'action 7 du programme 113 issue du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

En revanche, **le schéma d'emplois du PLF 2016 fait apparaître une baisse des emplois sous plafond des opérateurs reliés au programme 113. 76 seront supprimés en 2016.** Le plafond d'emplois à champ constant des opérateurs du programme 113 s'établira en fin d'exercice à 5 304 ETPT.

Enfin, il est à noter que dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » publiée en juillet 2015, **la Cour des comptes s'interroge sur la sincérité de la programmation initiale des crédits de deux programmes, les programmes 181 et 113.** Ce dernier en effet « *fait l'objet d'annulations de crédits récurrentes et très substantielles, ce qui amène à s'interroger sur sa surbudgétisation* ».

TAUX D'ANNULATION DE CRÉDITS POUR LES PROGRAMMES 113 ET 181 (2012-2014)

En M€ A périmètre courant		2012		2013		2014	
		P 113 HT2	P 181 HT2	P 113 HT2	P 181 HT2	P 113 HT2	P 181 HT2
LFI	AE	355,30	371,54	279,20	329,62	277,16	341,34
	CP	341,00	266,54	277,90	244,49	276,03	208,55
LFR+DA	AE	-17,07	-129,92	-34,92	-115,07	-38,46	-80,20
	CP	-17,24	-44,51	-34,84	-45,96	-38,38	-30,80
Taux d'annulation (en % de LFI)	AE	-4,80%	-34,97%	-12,51%	-34,91%	-13,88%	-23,50%
	CP	-5,05%	-16,70%	-12,54%	-18,80%	-13,90%	-14,77%

Source : Chorus, calculs Cour des comptes.

Les annulations pour le programme 113 (environ 38 millions d'euros), qui avoisinent les **14 % des crédits initiaux**, portent principalement sur la mise en œuvre de la trame verte et bleue, sur la préservation de la biodiversité, sur les actions Natura 2000 et sur la protection du littoral.

La Cour des comptes recommande que, préalablement à la création de l'Agence française pour la biodiversité, « *une revue des moyens de l'Etat et de l'ensemble des collectivités publiques en faveur de l'eau, de la biodiversité et des milieux soit envisagée, de manière à rendre plus cohérente la programmation du programme 113 avec la réalité des dépenses, mais également avec les objectifs gouvernementaux* ».

Pour autant, si ces annulations sont **de nature à présenter un risque tant juridique** (lié à la non-atteinte des objectifs communautaires) **que financier** et à mettre en doute la sincérité de la loi de finances, votre rapporteur pour avis estime, après avoir entendu le ministère, que la logique

visant à dénoncer des « surbudgétisations » systématiques ne serait pas ici de bon aloi, notamment dans la mesure où **ces annulations proviennent de projets pour la plupart mis en sommeil**, comme par exemple la cartographie nationale des habitats. Bien au contraire, des actions du type Natura 2000 fonctionnent particulièrement bien, comme l'a relevé à de nombreuses reprises la Commission européenne.

C. LA DIMENSION MARINE DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ : LA SITUATION ALARMANTE DE L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES

Votre rapporteur pour avis a souhaité se pencher de manière un peu plus détaillée sur le financement d'un volet essentiel de la politique de la biodiversité et de la préservation des milieux : son **volet marin**. En effet, il considère que, au regard des évolutions anthropiques, de l'impact du changement climatique et des nécessaires adaptations qui en découlent, la mer constitue à n'en pas douter notre solution du futur la plus solide, tant en termes de ressources que de champ d'innovations.

Aujourd'hui, la France est tenue de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'obtenir ou de maintenir un « bon état écologique » du milieu marin au plus tard en 2020, afin de se conformer à la **directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) du 17 juin 2008** et transposée en droit français aux articles L. 219-9 à L. 219-18 et R. 219-2 à R. 219-17 du code de l'environnement.

STRATÉGIE POUR LE MILIEU MARIN

Le milieu marin européen subit diverses pressions qui nuisent à la bonne santé de l'écosystème marin. Cette directive établit un programme-cadre et des objectifs communs pour la prévention, la protection et la conservation du milieu marin vis-à-vis des activités humaines nuisibles.

La 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 ») établit un programme-cadre et des objectifs communs pour la prévention, la protection et la conservation du milieu marin vis-à-vis des activités humaines nuisibles.

Cette directive impose aux pays de l'Union européenne (UE) des exigences minimales en termes d'élaboration de stratégies visant à protéger les écosystèmes marins et à veiller au caractère durable des activités économiques liées au milieu marin.

Elle renforce également la coopération entre les régions marines (l'Atlantique du Nord-Est, la mer Baltique, la mer Méditerranée et la mer Noire) par la mise en place de programmes transfrontaliers. Ces programmes sont notamment des actions en vue d'atteindre des objectifs convenus qui permettront de réaliser un « bon état écologique » d'ici à 2020.

Elle contribue enfin à la création d'un réseau mondial de zones maritimes protégées et ouvre le dialogue avec les pays situés hors de l'UE.

En 2014, la Commission a révisé les premières étapes de la mise en œuvre de la directive. Depuis, les pays de l'UE ont établi leurs programmes de surveillance.

La directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» sert d'orientations environnementales pour la directive relative à la planification de l'espace maritime publiée en 2014.

Cette dernière fait partie de la politique maritime intégrée (PMI), qui vise à mettre en œuvre une gestion optimale des océans et une gouvernance maritime. La PMI vise à soutenir et faciliter la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, la stratégie européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

Il est prévu que les autorités des pays de l'UE organisent des activités dans les zones marines afin d'atteindre des objectifs environnementaux, économiques et sociaux.

Les pays de l'UE doivent prévoir des programmes de mesures à prendre. Ceux-ci définissent l'étendue de la zone à couvrir et le calendrier des actions actuelles et futures afin de gérer les activités marines de façon durable.

Les pays de l'UE doivent évaluer l'état écologique de leurs eaux marines et l'incidence des activités humaines (y compris une analyse socio-économique). Ils doivent ensuite définir des objectifs pour parvenir à un bon état écologique d'ici à 2020, fixer des objectifs environnementaux, développer des réseaux de surveillance et préparer des programmes de mesures.

Des évaluations initiales peuvent contribuer à améliorer les connaissances des eaux marines européennes à travers des programmes tels que Connaissance marine, INSPIRE ou *Copernicus*.

Les mers européennes sont divisées en quatre régions marines: la mer Baltique, l'Atlantique du Nord-Est, la mer Méditerranée et la mer Noire. Les pays travaillant dans les mêmes régions marines sont tenus de coordonner leurs actions.

Les programmes de surveillance visent à mesurer et évaluer les progrès en vue d'atteindre les objectifs. Si certains objectifs ne sont pas atteints, les pays de l'UE sont tenus de donner des justifications et peuvent, le cas échéant, appliquer certaines exceptions.

Source : site Internet EUR-Lex

La transposition de cette directive nécessite donc l'élaboration de **plans d'action pour le milieu marin (PAMM)**, qui comprennent des évaluations initiales de l'état des eaux marines, la définition du bon état écologique de ces eaux, la définition d'objectifs environnementaux, des programmes de surveillance et des programmes de mesures.

En 2015, les travaux de préparation du **second cycle de mise en œuvre de la directive** ont démarré, dans un objectif de révision de l'évaluation initiale des eaux marines pour 2018, sur la base d'une définition révisée du bon état écologique.

Depuis 2008, le réseau de sites Natura 2000 en mer a été largement développé, ce qui fait que le réseau marin couvre désormais plus de 4 millions d'hectares. La France s'est engagée dans un programme

d'acquisition de connaissances pour compléter ce réseau d'ici 2016 par des sites au-delà de la mer territoriale, conformément à ce que lui a demandé la Commission européenne.

Parallèlement, la **stratégie nationale de création et de gestion des « aires marines protégées »** (parcs marins, Natura 2000 en mer, etc) a été adoptée en avril 2012 et pose les principes d'un réseau d'aires marines protégées cohérent et intégré dans le dispositif général de connaissance du milieu marin qui, à la fois, contribue à la protection du patrimoine naturel et des écosystèmes, participe au maintien ou au développement des activités maritimes, s'inscrit dans les politiques de gestion intégrée de la mer et du littoral et répond aux objectifs nationaux et internationaux.

L'article 43 du projet de loi relatif à la biodiversité initie ainsi une réflexion sur la protection des zones fonctionnelles halieutiques.

Cette stratégie est principalement mise en œuvre grâce à **l'action de l'Agence des aires marines protégées (AAMP)**, créée en 2006, installée à Brest et principalement chargée de :

- développer et assurer la gestion des aires marines protégées ;
- coordonner le travail technique relatif à l'extension du réseau Natura 2000 en mer, soit 40 % de la mer territoriale ;
- mettre en œuvre la directive DCSMM : dans ce cadre, le dossier prioritaire de 2015 a été la spécification détaillée et la préparation du démarrage de la mise en œuvre des programmes de surveillance et la finalisation des programmes de mesures de la directive.

En septembre 2015, sept parcs naturels marins existent et trois missions d'études sont en cours :

- 7 parcs existants : Iroise, Mayotte, Golfe du Lion, Glorieuses, Estuaires picards et mer d'Opale, Bassin d'Arcachon, Perthuis charentais ;
- 3 missions d'études en cours : Golfe normand-breton, Martinique et Cap Corse.

ACTIONS MENÉES ENTRE 2011 ET 2015 PAR L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES

- Réalisation de la très grande majorité des objectifs fixés au premier contrat d'objectifs triennal (2009-2011) État-AAMP. Le deuxième contrat d'objectifs (2012-2014) a été signé en avril 2012 et est en cours de mise en œuvre ; certaines actions pourraient cependant être différées ou ajustées en raison du contexte budgétaire. Le troisième contrat a été finalisé pour la période 2015-2017.

- Analyses stratégiques en matière de création d'aires marines protégées réalisées en Martinique, Guyane, Bretagne Nord, Bretagne Sud, Corse, Nouvelle-Calédonie (mer de Corail) et Polynésie française. Et en cours : Guadeloupe, TAAF et Marquises (archipel de Polynésie française).

- Parcs naturels marins : création de 7 parcs : PNM Iroise (sept 2007), PNM Mayotte (janvier 2010), du PNM Golfe du Lion (octobre 2011), du PNM Glorieuses (février 2012), du PNM Estuaires picards et mer d'Opale (décembre 2012), PNM Arcachon (juin 2014) et PNM Estuaire de la Gironde et pertuis charentais et vendéens (2015). Plan de gestion du PNM Iroise (créé en septembre 2007) adopté en novembre 2010 et celui du PNM Mayotte en juillet 2013. La mise en gestion du sanctuaire AGOA s'est poursuivie. La création du parc naturel de la mer de Corail en Nouvelle Calédonie s'est achevée en 2015 et celle de la grande AMP des Marquises a été engagée en 2014 ; l'initiative de ces créations relève des compétences propres des collectivités du Pacifique auxquelles l'AAMP apporte un soutien technique. Ces deux années 2014 et 2015 ont vu l'approbation des plans de gestion des PNM du Golfe du Lion (2014) et des Glorieuses (2015) et l'élaboration de celui du PNM des estuaires picards et de la mer d'Opale. Poursuite des travaux de la mission d'étude du PNM du golfe Normand-Breton, et de la mission d'étude du projet de PNM Martinique, et installation en juillet 2014 de la mission d'étude du projet de PNM au cap Corse.

- Appui aux politiques publiques (coordination des travaux scientifiques et techniques dans le cadre de la mise en œuvre de la DCSMM, méthodologie et analyses au titre de Natura 2000 en mer, animation de sites Natura 2000 en mer).

- Succès du troisième congrès international sur les Aires marines protégées (Marseille et Corse, Octobre 2013), de la valorisation des initiatives françaises au congrès mondial des parcs qui s'est tenu à Sydney (2014), et préparation du 3ème colloque national sur les AMP en octobre 2015 à Brest.

En 2015, la création du plus grand parc naturel marin de métropole, l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, a été conditionnée à la création de comités géographiques locaux qui devront être mis en place après l'adoption de la loi relative à la biodiversité.

En Corse, la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a demandé une accélération du processus en vue d'une création du parc mi-2016. En Martinique, l'année 2015 a été consacrée à l'élaboration du projet de parc en concertation avec les acteurs en vue de la tenue de l'enquête publique en 2016.

Actuellement, environ 35 millions d'euros sont dépensés annuellement par l'État pour financer les politiques de préservation et de protection de l'environnement marin, dont **23 millions d'euros pour l'Agence des aires marines.**

Le montant des crédits consacrés par le programme 113 au volet **maritime** enregistre, entre 2015 et 2016, une augmentation globale en volume de **1,59 million d'euros** en autorisations d'engagement et de 1,19 million d'euros en crédits de paiement.

La revalorisation des crédits affectés à cette sous-action s'explique par la hausse des moyens affectés à l'application de la directive-cadre sur les milieux marins (DCSMM) puisque 2016 sera la première année de mise en œuvre opérationnelle des programmes de mesures destinés à atteindre ou à maintenir le bon état écologique des eaux marines à l'horizon 2020.

Mais **cette minuscule revalorisation ne peut compenser les difficultés financières de l'AAMP**, qui ne peut plus aujourd'hui garantir une mise en œuvre pérenne de ses missions. En 2016, la subvention de l'Etat à l'Agence des aires marines protégées s'élève seulement à **23 millions d'euros et cette dernière pourra disposer de 158 ETPT, ce qui est quasiment stable par rapport à 2015 (+1 ETPT)**.

Or, votre rapporteur pour avis a déjà eu l'occasion de dire l'année dernière que le coût pour l'État d'un réseau complet d'aires marines protégées couvrant 20 % des eaux sous juridiction en 2020 est estimé à terme à 100 millions d'euros. **Dans son périmètre actuel, l'AAMP devrait ainsi pouvoir compter, à court terme, sur un budget de l'ordre de 40 millions d'euros et une équipe de 400 personnes, soit plus du double de ce dont elle dispose aujourd'hui**. En effet, l'évaluation réalisée dans le cadre de l'étude d'impact de la loi du 14 avril 2006 estimait le coût de chaque parc marin entre 2 et 4 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis partage ainsi la vive inquiétude du directeur de l'Agence des aires marines protégées, qu'il a entendu dans le cadre des travaux préparatoires à son rapport. Selon lui, les moyens et les ressources financières dont dispose l'Agence pour 2016 la placent dans une situation de très grande difficulté. En outre, en termes de moyens humains, l'intégration de l'Agence des aires marines protégées au sein de la future Agence française pour la biodiversité ne suffira pas à apporter les moyens nécessaires, les marges de redéploiement se situant au-delà du périmètre prévu pour ce nouvel établissement.

Comme il a déjà eu l'occasion de le relever, **de nouvelles ressources financières pour la politique de protection du milieu marin sont indispensables**, tant dans le cadre de l'actuelle AAMP que dans celui de la future AFB. La revalorisation et l'affectation en partie d'un certain nombre de taxes et redevances concernant les usages (exploitation et occupation) du milieu marin seraient particulièrement légitimes, comme par exemple en ce qui concerne le domaine public maritime et la zone économique exclusive, qui ne bénéficie à ce jour d'aucun dispositif fiscal pour encadrer son exploitation pour les nouveaux usages en mer.

D. LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS DE LA FEUILLE DE ROUTE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ISSUE DES CONFÉRENCES ENVIRONNEMENTALES

Votre rapporteur pour avis ne peut, en ce qui concerne l'action 7 principalement, que **déplorer le retard pris par le calendrier d'examen du projet de loi relatif à la biodiversité**, et donc par le **report de la création du nouveau grand opérateur public en charge de la nature : l'Agence française**

pour la biodiversité. Cette dernière ne pourra vraisemblablement pas intervenir avant 2017.

La seconde mission de préfiguration de l'AFB, mise en place en octobre 2014 sous le haut patronage d'Hubert Reeves, président d'Humanité et Biodiversité et autour de Gilles Bœuf, président du Muséum d'histoire naturelle, Annabelle Jaeger, élue EELV de la région PACA, et Olivier Laroussinie, directeur de l'Agence des aires marines protégées, avait une visée opérationnelle puisqu'elle avait pour rôle de préfigurer la mise en place effective de l'Agence. Cette mission doit notamment préciser les orientations stratégiques et le programme pluriannuel de travail qui en découle, la gouvernance de l'établissement et son schéma d'organisation, le projet d'établissement et son organigramme et la projection budgétaire à 5 ans ainsi que des éléments relatifs au futur schéma immobilier de l'établissement.

Votre commission a d'ailleurs apporté, lors de sa réunion des 7 et 8 juillet 2015, un certain nombre de **modifications substantielles aux dispositions relatives à l'Agence française pour la biodiversité** :

- avis du Comité sur les orientations de l'AFB et avis des comités régionaux sur les orientations des délégations territoriales de l'AFB ;

- renforcement des missions de l'AFB : mission de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des mesures de compensation écologique ; mission d'appui à la mise en œuvre de plans de lutte contre l'introduction et le développement des espèces invasives ; appui technique aux acteurs socio-économiques dans leurs projets en faveur de la biodiversité ;

- recentrage du conseil d'administration de l'AFB sur quatre collègues précisés par décret ;

- délégations territoriales de l'AFB obligatoires ;

- comité d'orientation permanent dédié à la biodiversité ultramarine ;

- mutualisation des missions de police entre l'AFB et tous les établissements publics concernés, dans le cadre d'unités de travail communes ;

- suppression du rapport sur l'élargissement du périmètre de l'Agence française pour la biodiversité.

Votre rapporteur pour avis, ne peut, dans ce contexte, que s'inquiéter du scénario qui pourra être trouvé pour donner au nouvel opérateur public toute sa place et tous les moyens dont il aura besoin pour mener à bien les missions qui seront les siennes. Autant il considère que ce délai supplémentaire pourra avoir pour vertu de permettre une transition mieux gérée et anticipée, notamment pour les personnels des organismes appelés à être fusionnés, autant ce recul crée une véritable incertitude sur les

moyens de la mise en œuvre concrète de la politique en faveur de la biodiversité terrestre et marine pour les prochaines années.

Concernant la politique de l'eau, votre rapporteur pour avis réitère ses inquiétudes de l'année dernière, puisque, cette année encore, **les agences de l'eau verront à nouveau leur fonds de roulement prélevé de 175 millions d'euros**, pour la troisième année consécutive. Cette ponction fait peser sur les agences de véritables difficultés, alors même que le projet de loi relatif à la biodiversité étend leurs missions à la biodiversité terrestre.

En outre, l'amélioration de l'état de l'eau reposera en 2016 sur les **nouveaux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)**, qui ont été finalisés en 2015 et qui engagent la politique de l'eau pour 2015-2021, sur plusieurs objectifs :

- la **priorité donnée à la lutte contre les pollutions dues aux nitrates et aux produits phytosanitaires** (1 000 nouveaux captages prioritaires, délimitation de zones vulnérables, passage à « zéro-phyto » dans les collectivités) ;

- un **gain en efficacité des services publics d'eau et d'assainissement** (réduction des fuites sur les réseaux d'eau potable et d'assainissement) ;

- la **restauration de l'hydromorphologie** des cours d'eau et la préservation des zones humides ;

- la mise en place de la **nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations** (dite « Gemapi »), confiée aux EPCI.

III. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

Le programme 159 poursuit **deux objectifs** :

- la définition par l'État de la **politique nationale d'information géographique** ;

- la mise en œuvre de cette politique, notamment par **l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)**.

Il comporte **trois actions** ;

- **l'action n° 1 « Production de l'information géographique »** : cette action retrace la part de la **subvention pour charges de service public de l'IGN** consacrée au financement de ses activités exercées dans le cadre de sa mission de service public en matière de production et de diffusion de

l'information géographique et cartographique ; elle concentre **84,6 % des crédits du programme** ;

- **l'action n° 2** « *Recherche dans le domaine de l'information géographique* », qui concentre **14,9 % des crédits du programme** et qui est consacrée au financement des activités de recherche et de développement ;

- **l'action n° 3**, minime (elle ne concentre que **0,5 % des crédits**), « *Pilotage de la politique d'information géographique* ».

Ce programme est placé sous la responsabilité du Directeur de la Recherche et de l'Innovation. La mise en œuvre de cette politique est principalement assurée par l'IGN.

A. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE NATIONALE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE : UNE ENVELOPPE STABLE

<p>Les crédits consacrés à l'information géographique s'élèvent à 95,83 millions d'euros, en légère baisse de 0,24 % par rapport à la LFI 2015.</p>

Cette légère baisse s'explique, d'après les services, principalement par une maîtrise de la masse salariale de l'IGN, une réduction des dépenses de fonctionnement de l'établissement et permet d'assurer la couverture de ses besoins en investissement (achat de données, immobilisation des bases de données). Ces crédits comptent aussi 0,17 M€ de moins que le plafond prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Le programme 159 finance à 99 % la subvention pour charges de service public versée à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), qui fait l'objet d'une budgétisation en AE et en CP.

L'essentiel des crédits du programme est donc destiné à la subvention pour charges de service public à l'IGN (95,3 M d'euros). Les crédits sont répartis à 85 % dans l'action 1 et à 15 % dans l'action 2.

Le plafond d'emplois pour l'IGN s'élève cette année à 1 575 ETPT, soit une baisse de 32 ETPT assortis d'un abattement technique de 24 ETPT supplémentaires par rapport à 2015. Le schéma de diminution est dépendant des départs « naturels » (retraite, mutation statutaire annoncée) connus, et fait l'objet de vigilance, dans la mesure où une diminution trop importante des effectifs est susceptible d'avoir des effets visibles sur une diminution corrélative des recettes, notamment sur celles tirées des nouveaux services qui nécessitent des développeurs.

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2015 (crédits votés)	PLF 2016 (crédits demandés)	Variation (%)	LFI 2015 (crédits votés)	PLF 2016 (crédits demandés)	Variation (%)
Action 1 Production de l'information géographique	81,19	81,03	-0,2 %	81,19	81,03	-0,2 %
Action 2 Recherche dans le domaine de l'information géographique	14,35	14,3	-0,35 %	14,35	14,3	-0,35 %
Action 3 Pilotage de la politique d'information géographique	0,53	0,5	-5,66 %	0,53	0,5	-5,66 %
Total	96,06	95,83	-0,24 %	96,06	95,83	-0,24 %

(en millions d'euros)

B. L'IGN : UN INSTITUT AUX MISSIONS ESSENTIELLES

1. De la production de données à leur diffusion au service des politiques publiques

Votre rapporteur pour avis s'est rendu, dans le cadre de la préparation de son avis budgétaire, sur le **site de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) à Saint-Mandé**.

Il avait déjà évoqué, l'année dernière, la **réforme de la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU)**, signée le 22 mai 2014 dans le but d'unifier la représentation du cadastre de la Direction générale des finances publiques et la représentation du cadastre de l'IGN. Les premiers travaux de cette unification ont débuté en 2014 dans quelques départements et se sont généralisés progressivement sur tout le territoire.

Votre rapporteur pour avis a pu se rendre compte, sur place, des différentes missions remplies par l'Institut.

Première mission : la **production de données et de produits au service de nombreuses politiques publiques** comportant des enjeux d'analyse spatiale et de localisation d'objets ou d'événements. L'IGN contribue ainsi à l'aménagement du territoire en répondant aux besoins créés

par la complexité de l'aménagement urbain, des règles environnementales et aussi par la multiplication des risques naturels. Dans ce cadre, l'IGN décrit le territoire afin de rendre compte de la gestion de l'espace, de l'occupation du sol, de l'aménagement urbain, des zonages réglementaires, etc... C'est un travail effectué grâce à des logiciels, mais également en grande partie géré manuellement, grâce au traitement d'images aériennes numériques et de **données Lidar** (*Light Detection And Ranging*). L'Institut assure en effet la couverture photographique aérienne régulière de l'ensemble du territoire national grâce à une flotte de quatre avions.

Ces données sont ensuite **mises à disposition du public**, des acteurs économiques ou encore et surtout des collectivités territoriales grâce à des services numériques, comme le **Géoportail de l'urbanisme**, qui a été créé par **l'ordonnance du 20 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique** et qui permet notamment de mettre à disposition et de croiser toutes les informations relatives aux différents documents d'urbanisme et autres zonages. Il est actuellement en ligne pour 6 départements dont la Manche, le Pas-de-Calais ou encore le Loir-et-Cher, et sera déployé sur tout le territoire d'ici 2020. Grâce à cet outil, il est désormais possible d'entrer une adresse dans le Géoportail, d'y superposer tous les documents administratifs qui s'y appliquent et d'y avoir accès : un simple clic rend possible la consultation du plan local d'urbanisme (PLU) de la zone considérée par exemple.

L'IGN contribue aussi au **développement durable et à la protection de l'environnement** via sa contribution à la connaissance statistique des milieux, des réseaux hydrographiques ou encore grâce à l'élaboration de données sur l'empreinte thermique, l'éclairage nocturne ou encore les zones à potentiel éolien.

L'Institut développe également des outils pour la politique des transports, notamment via la production de données permettant la mise en place de réseaux intelligents et la connaissance des capacités d'intermodalités.

2. Une politique d'innovation menée par l'IGN : en 2015, l'innovation au service du climat

Votre rapporteur pour avis a pu se rendre compte du soutien très marqué apporté par l'IGN, par une politique d'innovation, à la **lutte contre le changement climatique**. Les applications innovantes développées par l'IGN, en partenariat avec des start-ups françaises et des PME sont nombreuses et diverses. Et en 2015, dans la perspective de la COP 21, l'IGN a particulièrement renforcé ces **partenariats au service de solutions innovantes**.

L'Institut a par exemple lancé en 2014 un **accélérateur de projets, IGN-Fab**, pour **aider les PME à développer des produits et services utilisant la description du territoire et la géolocalisation**. Le deuxième appel à projets lancé au printemps 2015 a porté sur deux thématiques : le **changement climatique et la prévention des risques**. **Quatre PME ont été sélectionnées** dans ce cadre et peuvent ainsi bénéficier des outils IGN pour développer leurs services. Ces 4 PME sont :

- *In Sun We Trust*, qui est un projet de service facilitant l'accès au photovoltaïque via une plateforme en ligne (ce projet est d'autant plus stratégique que les États-Unis ont lancé un projet similaire qui pourrait arriver chez nous) ;

- *Delair Tech*, qui est un projet d'industrialisation d'une caméra aux fins d'acquisition d'images par des drones ;

- *Open Forêt*, qui est un projet de service facilitant la mise en relation entre les exploitants forestiers et les millions de petits propriétaires ;

- *Hydratec*, qui est une plateforme de modélisation des processus de transports hydrologiques.

Ces projets seront présentés pendant la COP au Bourget dans la Galerie des solutions.

L'IGN concrétise également son **soutien à l'innovation via l'initiative C3, c'est-à-dire Climate Change Challenge**, qui est menée en collaboration avec de nombreux partenaires comme Météo-France, le Muséum d'histoire naturelle ou encore le CNES : les membres de cette opération seront aussi présents à la COP et les résultats de cette démarche citoyenne pour trouver des solutions innovantes face aux défis climatiques seront dévoilés.

AUTRES ACTIONS DE L'IGN EN VUE DE LA COP 21

Exposition sur l'évolution du glacier d'Argentière de 1860 à 2015

L'IGN et le CESE se sont rapprochés afin de co-produire une exposition intitulée « l'évolution du glacier d'Argentière de 1860 à 2015 », exposée sur les grilles du Palais d'Iéna du 1^{er} au 17 juin 2015 puis à l'IGN lors des journées européennes du patrimoine. Elle est installée au Centre de documentation scientifique de l'IGN à l'École nationale des sciences géographiques jusqu'à la fin de l'année. Sur ce glacier a été testé le prototype du Géocube, instrument de mesure conçu par le laboratoire d'optoélectronique, de métrologie et d'instrumentation de l'IGN pour, entre autres, le suivi précis des glissements de terrain et en particulier des mouvements de glaciers.

L'IRTF, 30 ans de calcul de référence géodésique

L'étude des mouvements faibles ou lents de la Terre ainsi que de leurs incidences, tels que la vitesse de la montée du niveau de la mer, la détermination très précise de la position d'un point à la surface d'une Terre en constante déformation, les effets de la dérive des continents, des phénomènes sismiques ou de la fonte des calottes glaciaires, nécessitent de disposer d'un repère géométrique mondial. C'est la finalité du repère international de référence terrestre ou International Terrestrial Reference Frame (ITRF) calculé depuis 1985 par l'IGN au sein du laboratoire de recherche en géodésie et utilisé par les scientifiques, les astronomes, les géophysiciens, les climatologues du monde entier qui étudient les déformations et les mouvements de la Terre.

SONEL – Système d'observation du niveau des eaux littorales

Le système SONEL a été initié par un partenariat de quatre organismes (IGN, Service hydrographique et océanographique de la marine, Laboratoire d'études en géophysique et océanographie spatiales LEGOS, l'unité mixte de recherche du CNRS Littoral, Environnement et Sociétés), chacun ayant une expertise spécifique dont la mutualisation avec les trois autres se révèle un atout important pour la surveillance du niveau des mers.

Immercité – du 8 au 20 décembre 2015

L'IGN présentera, en partenariat avec la start-up intuit'Art incubée par le 104 FACTORY, une orthophotographie géante de Paris de 144 m2 accompagnée d'un dispositif pédagogique de découverte d'un territoire au regard des enjeux du développement durable et de l'écocitoyenneté.

Présence de l'IGN à la COP 21 au Bourget

Pavillon France : sur le stand du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Espace génération climat : un événement parallèle présentant les lauréats du Climate Change Challenge

Galerie des solutions : un stand avec les quatre start-up sélectionnées à l'issue de l'appel à projets de l'incubateur IGN Fab sur le changement climatique et sur la prévention des risques, ainsi qu'une conférence.

Source : IGN

IV. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »

Le programme 174 « *Énergie, climat et après-mines* » poursuit **trois objectifs, mais ne concentre en réalité ses crédits que sur un seul : la gestion de l'après-mines**. Ces trois objectifs sont néanmoins les suivants :

- la **mise en œuvre de la politique énergétique** en veillant à ce qu'elle respecte les impératifs de coût, de sécurité d'approvisionnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie ;

- la **lutte contre le réchauffement climatique** avec pour objectif la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques ;

- la **garantie aux anciens mineurs de la préservation de leurs droits** après l'arrêt de l'exploitation minière.

A. UN PROGRAMME DONT LES CRÉDITS, QUASI-INTÉGRALEMENT DÉDIÉS À L'APRÈS-MINES, SONT EN BAISSÉ

1. Un budget dédié en réalité quasi-exclusivement à la gestion et à l'accompagnement social de l'après-mines

La quasi-totalité des crédits de ce programme sont regroupés dans l'action n° 4 « **Gestion économique et sociale de l'après-mines** » : ils permettent de garantir les droits sociaux et l'accompagnement des mineurs en cas de fermeture d'entreprises minières et ardoisières.

Cette action prend en charge le financement et le versement de prestations aux retraités ou retraités anticipés des mines fermées et de certaines mines et ardoisières en activité (prestations de chauffage et de logement, pensions de retraites anticipées, allocations de raccordement et de pré-raccordement, indemnités conventionnelles de cessation anticipée d'activité).

Le budget de l'après-mines s'élève en 2016 à 479 millions d'euros en crédits de paiement. 90 % de ce montant est destiné à l'Agence nationale pour la garantie des droits de mineurs (ANGDM). Deux autres établissements publics sont concernés dans une moindre mesure : la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG).

Enfin, deux autres entités disposeront de moyens pour gérer les conséquences de l'après-mines. Il s'agit des Mines de potasses d'Alsace (MDPA) et le Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM).

2. Un budget dérisoire pour les politiques de l'énergie et de lutte contre le changement climatique et qui ne sont pas à la hauteur des enjeux pourtant portés par le Gouvernement comme des priorités

Au-delà de l'après-mines, le programme comprend **trois autres actions, peu dotées** :

- l'action n° 1 « **Politique de l'énergie** », qui dispose de **4,2 millions d'euros en crédits de paiement**. Ce budget baisse de 30 % par rapport à l'année précédente, en raison d'un changement de méthode appliquée au contrôle de la qualité des carburants permettant de réduire le coût, et de

l'arrivée à échéances de plusieurs conventions internationales relatives au soutien des énergies renouvelables en Afrique ;

- **l'action n° 5 « Lutte contre le changement climatique »**, qui dispose de **28,6 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une baisse de 8 % par rapport à 2015 : financement des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), plans de protection de l'atmosphère (PPA), des mesures dans le domaine du changement climatique et de l'efficacité énergétique, des études confiées à l'Union technique de l'automobile, du motocycle et du cycle (UTAC) ;

- **l'action n° 6 « Soutien »**, qui dispose d'une **enveloppe de 1,1 million d'euros** (baisse de 0,2 million d'euros par rapport à l'année dernière) et qui assure le suivi et la rationalisation des dépenses par la mise en place d'un dialogue de gestion avec les services ; cette action est pilotée par la sous-direction des affaires générales et de la synthèse à la direction générale de l'énergie et du climat.

Le programme est placé sous la **responsabilité du Directeur général de l'énergie et du climat**. Concernant les emplois, c'est l'**action « miroir » n°23 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »** qui les identifie. **775 ETPT vont œuvrer en 2016 à la mise en œuvre du programme 174 tout en étant budgétairement rattachés au programme support 217 (contre 784 ETPT pour 2015).**

La DGEC a coordonné en 2015 les travaux de l'administration centrale du MEDDE pour l'adoption de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et va coordonner la publication des mesures réglementaires d'application.

<p>Le montant total des crédits demandés au titre du programme 174 pour 2016 s'élève à 510,6 millions d'euros en AE et 512,93 millions d'euros en CP, soit une baisse respectivement de 5,91 % et de 6,2 % par rapport à 2015.</p>

La baisse de la dotation de ce programme repose principalement sur la diminution annuelle du nombre des ayants droits de l'après-mines et plus particulièrement des crédits d'intervention de l'ANGDM.

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2015 (crédits votés)	PLF 2016 (crédits demandés)	Variation (%)	LFI 2015 (crédits votés)	PLF 2016 (crédits demandés)	Variation (%)
Action 1 Politique de l'énergie	5,36	4,14	-22,76	5,8	4,16	-28,28
Action 4 Gestion économique et sociale de l'après-mines	503,8	476,67	-5,4	506,9	479,01	-5,5
Action 5 Lutte contre le changement climatique	30,44	28,62	-5,98	30,44	28,62	-5,98
Action 6 Soutien	1,17	1,14	-2,56	1,17	1,14	-2,56
Total	540,77	510,58	-5,58	544,32	512,93	-5,77

(en millions d'euros)

Le programme 174 dispose d'un seul **fonds de concours créé en 2015 et relatif au projet de stockage de déchets radioactifs CIGEO**. Ce fonds a pour objet le financement d'études et de prestations de conseils juridiques pour la sécurisation et la coordination des procédures autour du projet. Son budget n'est pas encore défini.

B. LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : LES OUBLIÉS DU BUDGET 2016

1. Le vote de la loi relative à la transition énergétique

L'action n° 1, support des crédits de la politique énergétique, dispose d'environ **4 millions d'euros** pour mener à bien un certain nombre de missions :

- financement des bons de commandes du marché relatif au contrôle de la qualité des carburants ;

- études prospectives dans le domaine de l'énergie comme pour le « programme Extraplac », programme national de délimitation du plateau continental ;

- des subventions pour charges de service public à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), à hauteur de 2,95 millions d'euros ;

- une subvention au Comité local d'information et de suivi du laboratoire souterrain de recherche de Meuse / Haute-Marne - CLIS de Bure ;

- le financement de la coopération dans le domaine de l'énergie et le soutien aux organismes internationaux ;

- le fonctionnement du Conseil supérieur de l'énergie (CSE).

Votre rapporteur pour avis constate que **ces crédits sont en baisse de 23 % par rapport à l'exercice précédent**, alors même que 2015 a été l'année d'adoption de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et que 2016 sera l'année de sa mise en œuvre. Le « souffle » voulu par le Gouvernement en matière de transition énergétique, de changement de paradigme de notre politique énergétique qui doit s'inscrire sur le chemin d'une transition vers un modèle « décarboné » et durable, retombe nettement à considérer les moyens qui y sont attachés.

Votre rapporteur pour avis souligne en outre que **l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (Ademe) doit être prélevée en 2016 de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement**, ce qui, comme l'indique le rapporteur de la commission des finances, Jean-François Husson, dans son rapport, ne met pas en péril la soutenabilité du budget de l'Agence mais accélère la décroissance de son fonds de roulement, ce qui risque, à l'avenir de lui poser des difficultés, surtout dans la perspective de mise en œuvre des actions supplémentaires induites par la transition énergétique. Ainsi par exemple, la loi de transition énergétique a fixé un objectif de multiplication par 5 du volume de chaleur d'origine renouvelable et de récupération livré par les réseaux de chaleur entre 2012 et 2030, ce qui passe notamment par les programmes incitatifs de l'Ademe en la matière ou encore le Fonds Chaleur.

Votre rapporteur pour avis regrette ainsi le signal qui est donné à travers ce prélèvement supplémentaire, alors même que l'Ademe est un opérateur dont le champ des missions a été étendu et renforcé.

2. La politique de lutte contre le changement climatique : des crédits insuffisants au regard des enjeux

Quant à l'action n°5, dédiée à la lutte contre le changement climatique, votre rapporteur pour avis rappelle quelques chiffres, parlants selon lui : ces crédits représentent 0,4 % de la mission, 5,6 % du programme 174 et sont **en baisse de 6 % par rapport à l'année dernière**, alors même qu'ils ont vocation à être adoptés au moment où se tiendra la COP 21 à Paris.

Ces **28 millions d'euros** couvrent les dépenses relatives aux inventaires des émissions de gaz à effet de serre, au fonctionnement du réseau des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) à travers leur fédération ATMO, à la réalisation des plans de protection de l'atmosphère (PPA), à la subvention allouée au Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique (Citepa), qui réalise des inventaires annuels de polluants atmosphériques ou encore au Laboratoire de surveillance de la qualité de l'air.

À l'Assemblée nationale, un amendement à l'article 24 du député Marc Goua, rapporteur spécial de la commission des finances pour le programme énergie et climat de la mission écologie, avait été adopté par la commission des finances : il rétablissait les crédits du Citepa, à la hauteur de ceux adoptés dans la loi de finances initiale pour 2015.

Votre rapporteur pour avis était plutôt favorable à ce rétablissement de crédits, qui augmentait de 140 000 euros les crédits destinés au Citepa au sein de l'action n°5 grâce à une diminution de 140 000 euros des crédits destinés aux frais de contentieux de l'action n°1 du programme 181 Prévention des risques, qui fait l'objet d'une sur-budgétisation récurrente (3,4 millions d'euros pour le PLF 2016).

Mais **cet amendement a été retiré par son auteur en séance publique le 10 novembre 2015**, au bénéfice des explications du ministre en charge des transports, qui a garanti que, « *si la dotation prévue dans le projet de loi de finances s'avérait insuffisante, elle serait ajustée en cours d'année par redéploiement au sein du programme 174* ».

Votre rapporteur pour avis estime que **la baisse générale des crédits de cette action constitue un signal particulièrement dommageable**, à quelques jours de l'ouverture de la conférence internationale sur le climat. La commission d'enquête sénatoriale sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, qui a rendu public son rapport le 15 juillet 2015 et a ainsi constaté que la France ne respectait pas ses obligations en matière de protection de la population contre la pollution de l'air et a notamment recommandé de « *renforcer les moyens et les prérogatives des AASQA* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 12 novembre 2015, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « Biodiversité et Transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Hervé Maurey, président. – À entendre les déclarations ministérielles, les crédits, dont Jérôme Bignon va nous exposer l'évolution pour 2016, sont jugés prioritaires : ils doivent permettre de financer la transition énergétique, le climat, la biodiversité, la politique de l'eau.

Or, dans les faits, il me semble que l'on constate des baisses de crédits importantes. Je passe sans plus tarder la parole à Jérôme Bignon pour qu'il nous éclaire sur cette contradiction.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Il me revient de vous présenter pour la deuxième année consécutive l'avis budgétaire relatif aux politiques de la biodiversité et de la transition énergétique. Je vous rappelle brièvement qu'il concerne les crédits de trois programmes au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » :

- le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ;
- le programme 159 « Information géographique et cartographique » ;
- et le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ».

Ces trois programmes sont hétérogènes d'un point de vue budgétaire puisque le programme 113 regroupe 276 millions d'euros alors que le programme 159 n'en regroupe que 96 millions. Quant au programme 174, il s'élève à 510 millions, mais dont plus de 90 % consistent en la gestion économique et sociale de l'après-mines, comme tous les ans.

Ces trois programmes concentrent 882,8 millions d'euros, soit 13,6 % des crédits de la mission, proportion qui reste globalement stable par rapport à l'exercice précédent. S'ils ne sont pas, en volume, les programmes dotés de la plus grosse enveloppe budgétaire, ils constituent le support de réformes récentes et d'orientations politiques nouvelles, qui ont été adoptées en 2015 ou en cours d'adoption.

Après une présentation rapide des enjeux budgétaires de chacun de ces programmes, je m'attarderai quelques instants sur certains points thématiques : les enjeux marins au sein du programme 113 et le fonctionnement de l'IGN au sein du programme 159. Je crois que c'est là que peut se situer notre plus-value sur cet exercice annuel en tant que commission pour avis, étant donné que sur le plan strictement budgétaire, je

suis en phase avec les observations du rapporteur de la commission des finances Jean-François Husson.

Le programme 113 « Paysage, eau et biodiversité » est le support des actions à engager au nom des feuilles de route de la transition écologique issues des conférences environnementales et de la législation en vigueur et à venir. Cela vise en particulier le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, adopté le 24 mars 2015 à l'Assemblée nationale, et le 8 juillet dernier par notre commission.

Les crédits de ce programme pour 2016 sont en légère augmentation. Ils s'établissent à 276,4 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit environ 1% d'augmentation par rapport à l'année dernière en autorisations d'engagement et 1,5% en crédits de paiement. Il s'agit du seul programme dont les crédits augmentent un peu, ce dont il faut, je crois, se féliciter étant donné le contexte de redressement des finances publiques dans lequel nous nous trouvons et auquel il faut évidemment souscrire. Les services m'ont expliqué que les crédits supplémentaires seraient « saupoudrés » sur plusieurs priorités : la politique des sites et paysages dans le cadre du plan de reconquête des paysages, la politique des espaces marins, la politique de la trame verte et bleue et des espaces protégés, et l'indemnisation des éleveurs, suites aux dégâts commis par les grands prédateurs. Je ne suis pas convaincu que ce « saupoudrage » soit très efficace.

J'ajoute, qu'en ce qui concerne les opérateurs, les dotations sont globalement maintenues à leur niveau de 2015, mais 76 emplois sous plafond seront supprimés, ce qui pose un certain nombre de difficultés, j'y reviendrai.

Sur ce programme, je voudrais insister sur plusieurs points. Le premier est pour déplorer que l'enjeu – pourtant essentiel – du financement du nouveau grand opérateur public que sera l'Agence française pour la biodiversité, l'AFB, que le projet de loi relatif à la biodiversité vise à créer, soit de facto repoussé au prochain budget, dans la mesure où il dépend de l'adoption définitive du projet de loi. La date de création de cette nouvelle agence, toujours fixée au 1^{er} janvier 2016, devra inévitablement être repoussée, dans le meilleur des cas au 1^{er} janvier 2017. Cela pose des difficultés plus complexes qu'il n'y paraît puisque la mise en application de la loi nécessite des décrets en Conseil d'État soumis à de nombreuses consultations. Les préfigureurs nous ont ainsi fait comprendre qu'il faudrait, pour tenir ces délais, aller particulièrement vite. Mais je ne veux pas être pessimiste: j'ai bien entendu le Président de la République, au moment où il a lancé la COP à l'Élysée à la rentrée, dire qu'il engagerait très vite la poursuite des travaux sur la biodiversité.

Le deuxième point est le prélèvement, cette année encore, de 175 millions d'euros sur les fonds de roulement des agences de l'eau. Ce

prélèvement est d'autant plus inapproprié que les agences voient leurs missions étendues par le projet de loi sur la biodiversité.

Le troisième point concerne les moyens spécifiquement dédiés au sein de ce programme à la politique de préservation des milieux marins. Je crois en effet qu'au regard des évolutions anthropiques – il y a par exemple de plus en plus de monde sur les littoraux, aujourd'hui 8,5 millions d'habitants dans 850 communes françaises –, de l'impact du changement climatique et des nécessaires adaptations qui en découlent, la mer constitue une solution importante et solide pour le futur, tant en termes de ressources que de champ d'innovations.

En 2015, les travaux du second cycle de mise en œuvre de la directive-cadre « *Stratégie pour le milieu marin* » de 2008 ont démarré, dans un objectif de révision de l'évaluation initiale des eaux marines pour 2018, sur la base d'une définition révisée du bon état écologique. Depuis 2008, le réseau de sites Natura 2000 en mer a été largement développé, ce qui fait que le réseau marin couvre désormais plus de quatre millions d'hectares. La France s'est engagée dans un programme d'acquisition de connaissances pour compléter ce réseau d'ici 2016 par des sites au-delà de la mer territoriale, conformément à ce que lui a demandé la Commission européenne. Parallèlement, la stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées est mise en œuvre depuis 2012, principalement grâce à l'action de l'Agence des aires marines protégées. Il est également important de connaître les kilomètres carrés de plateau continental en plus que la France a obtenus.

En septembre 2015, sept parcs naturels marins existent et trois missions d'études sont en cours. La création du plus grand parc naturel marin de métropole, Estuaire de la Gironde et mer des Pertuis, a été conditionnée par la création de comités géographiques locaux qui devront être mis en place après l'adoption de la loi relative à la biodiversité.

En Corse, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a demandé une accélération du processus en vue d'une création du parc mi-2016. En Martinique, l'année 2015 a été consacrée à l'élaboration du projet de parc, en concertation avec les acteurs, en vue de la tenue de l'enquête publique en 2016. On pourrait encore citer le projet de parc normano-breton.

Si le montant des crédits consacrés par le programme 113 au volet maritime enregistre, entre 2015 et 2016, une augmentation globale en volume de 1,59 million d'euros en autorisations d'engagement et de 1,19 million en crédits de paiement, cette minuscule revalorisation ne peut compenser les difficultés financières de l'AAMP, qui ne peut plus aujourd'hui garantir une mise en œuvre pérenne de ses missions. En 2016, la subvention de l'État à l'Agence des aires marines protégées s'élève seulement à 23 millions d'euros et cette dernière pourra disposer de 158 ETPT, ce qui est quasi-stable par

rapport à 2015. Un seul ETPT supplémentaire alors que deux parcs ont été créés et que deux le seront en 2016 relève de la mission impossible.

Cela affecte la crédibilité de notre politique. Un réseau complet d'aires marines protégées couvrant 20 % des eaux sous juridiction en 2020 est estimé à terme à 100 millions d'euros. Aujourd'hui nous en sommes à 16,8 %. Dans son périmètre actuel, l'AAMP devrait ainsi pouvoir compter, à court terme, sur un budget de l'ordre de 40 millions d'euros et une équipe de 400 personnes, soit plus du double de ce dont elle dispose aujourd'hui. Je partage donc la vive inquiétude du directeur de l'Agence des aires marines protégées, que j'ai entendu, et selon qui les moyens et les ressources financières dont dispose l'Agence pour 2016 la placent dans une situation de très grande difficulté. Il nous a également indiqué que, en termes de moyens humains, l'intégration de l'Agence des aires marines protégées au sein de la future Agence française pour la biodiversité ne suffira pas à apporter les moyens nécessaires, les marges de redéploiement se situant au-delà du périmètre prévu pour ce nouvel établissement.

J'en viens maintenant aux crédits du programme 159 « Information géographique et cartographique », qui ont pour objectif de permettre la définition de la politique nationale d'information géographique et sa mise en œuvre par l'Institut national de l'information géographique et forestière, l'IGN. Ils s'élèvent à 95,83 millions d'euros, en légère baisse de 0,24 % par rapport à la LFI 2015. L'essentiel de ces crédits est destiné à la subvention pour charges de service public à l'IGN, soit 95,3 millions d'euros.

J'ai souhaité me rendre, cette année, sur le site de l'IGN à Saint-Mandé, où j'ai été très bien accueilli et où j'ai pu faire une visite complète et avoir une présentation de toutes les activités. Je vous invite à vous y rendre : il y a beaucoup de choses qui peuvent intéresser les élus locaux que nous sommes. Je trouve par ailleurs que l'État ne met pas assez en avant cet apport. Il s'agit pourtant d'un travail de très grande qualité, effectué par des ingénieurs de haut niveau, qualifiés, et qui travaillent sur des documents précieux : la plus-value est mésestimée. C'était passionnant à plusieurs titres.

Tout d'abord pour la production de données et de produits que l'IGN développe et qui sont au service de nombreuses politiques publiques comportant des enjeux d'analyse spatiale et de localisation d'objets ou d'événements. Un travail est en cours pour faire coïncider le cadastre et les données de l'IGN. Cette représentation parcellaire cadastrale unique a été lancée dans deux départements, puis elle le sera dans quinze départements tous les ans. L'IGN contribue ainsi à l'aménagement du territoire en répondant aux besoins créés par la complexité de l'aménagement urbain, des règles environnementales et aussi par la multiplication des risques naturels. Dans ce cadre, l'IGN décrit le territoire afin de rendre compte de la gestion de l'espace, de l'occupation du sol, de l'aménagement urbain, des zonages réglementaires, etc... C'est un travail effectué grâce à des logiciels, mais également en grande partie géré manuellement, grâce au traitement

d'images aériennes numériques et de données « Lidar » (*Light Detection And Ranging*). L'Institut assure la couverture photographique aérienne régulière de l'ensemble du territoire national avec une flotte de quatre avions.

Ces données sont ensuite mises à disposition du public, des acteurs économiques ou encore et surtout des collectivités territoriales grâce à des services numériques, comme le *Géoportail de l'urbanisme*, qui a été créé par l'ordonnance du 20 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique et qui permet de mettre à disposition et de croiser toutes les informations relatives aux différents documents d'urbanisme et autres zonages. Il est actuellement en ligne pour six départements, dont la Manche, le Pas-de-Calais ou encore le Loir-et-Cher, et sera déployé sur tout le territoire d'ici 2020. Grâce à cet outil, vous pouvez entrer une adresse et superposer tous les documents administratifs qui s'y appliquent, et d'un simple clic consulter le plan local d'urbanisme (PLU) de la zone considérée par exemple.

L'IGN contribue également au développement durable et à la protection de l'environnement via sa contribution à la connaissance statistique des milieux, des réseaux hydrographiques ou encore grâce à l'élaboration de données sur l'empreinte thermique, l'éclairage nocturne ou encore les zones à potentiel éolien. Il a par exemple un drone permettant de réaliser un plan des égouts de Paris.

L'Institut développe également des outils pour la politique des transports, à travers la production de données permettant la mise en place de réseaux intelligents et la connaissance des capacités d'intermodalités.

Je voudrais enfin insister sur le soutien apporté par l'IGN à l'innovation dans la lutte contre le changement climatique. Les applications innovantes développées par l'IGN, en partenariat avec des start-ups françaises et des PME sont assez fascinantes.

Dans la perspective de la COP 21, l'IGN a particulièrement renforcé ces partenariats. Je citerai par exemple l'accélérateur de projets *IGN-Fab*, lancé en 2014 pour aider les PME à développer des produits et services utilisant la description du territoire et la géolocalisation. Le deuxième appel à projets lancé au printemps 2015 a porté sur deux thématiques : le changement climatique et la prévention des risques. Quatre PME ont été sélectionnées et peuvent bénéficier des outils IGN pour développer leurs services. Ces quatre PME sont *In Sun We Trust*, qui est un projet de service facilitant l'accès au photovoltaïque via une plateforme en ligne (ce projet est d'autant plus stratégique que les États-Unis ont lancé un projet similaire qui pourrait arriver chez nous) ; *Delair Tech*, qui est un projet d'industrialisation d'une caméra aux fins d'acquisition d'images par des drones ; *Open Forêt*, qui est un projet de service facilitant la mise en relation entre les exploitants forestiers et les millions de petits propriétaires ; *Hydratec*, qui est une plateforme de modélisation des processus de transports hydrologiques.

Ces projets seront d'ailleurs présentés pendant la COP au Bourget dans la Galerie des solutions, vous pourrez les voir par vous-mêmes.

L'IGN concrétise également son soutien à l'innovation via l'initiative C3, c'est-à-dire *Climate Change Challenge*, qui est menée en collaboration avec de nombreux partenaires comme Météo-France, le Muséum d'histoire naturelle ou encore le CNES : les membres de cette opération seront aussi présents à la COP.

Je pourrais encore vous citer le marégraphe de Marseille où les observations effectuées par l'Institut depuis la fin du 19^{ème} siècle ont permis de constater une élévation du niveau de la mer à Marseille de 16 cm. L'exploitation de ces données marégraphiques est riche d'enseignements dans le contexte de la lutte contre le changement climatique.

J'en viens enfin au dernier programme, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », dont les crédits doivent servir de support à la mise en œuvre de la politique énergétique et à la lutte contre le changement climatique. Il est lui aussi concerné par l'adoption de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui a fixé de nouveaux objectifs à la politique énergétique de notre pays.

Le montant total des crédits demandés à ce titre pour 2016 s'élève à 510,6 millions d'euros en AE et 512,93 millions d'euros en CP, soit une baisse d'environ 6 % par rapport à 2015.

Nous ne pouvons que regretter que les crédits, qui, au sein de ce programme, sont dédiés à la politique énergétique – déjà très faibles puisqu'ils représentent 4 millions d'euros – soient en baisse de 23% par rapport à 2015. Le « souffle » voulu par le Gouvernement en matière de transition énergétique, de changement de paradigme de notre politique énergétique, sur le chemin d'une transition vers un modèle « décarboné » et durable, retombe nettement si l'on considère les moyens qui y sont attachés.

L'Ademe doit être prélevée en 2016 de 90 millions d'euros sur son fonds de roulement, ce qui, comme l'indique le rapporteur de la commission des finances, Jean-François Husson, ne met pas en péril la soutenabilité du budget de l'Agence mais risque à l'avenir de lui poser des difficultés, surtout dans la perspective de mise en œuvre des actions supplémentaires induites par la transition énergétique, comme l'objectif de multiplication par cinq du volume de chaleur d'origine renouvelable et de récupération livré par les réseaux de chaleur entre 2012 et 2030, ce qui passe notamment par les programmes incitatifs de l'Ademe en la matière ou encore le Fonds Chaleur.

Le signal donné à travers ce prélèvement supplémentaire n'est donc pas compréhensible. S'il faut faire des économies, j'en conviens, comment pour autant faire davantage avec moins de moyens ? Comment avoir les moyens des ambitions de la transition énergétique dans ce contexte ?

Et ce qui est vrai de la politique énergétique l'est aussi pour la politique de lutte contre le changement climatique puisque les 28 millions d'euros qui y sont consacrés par l'action n° 5 sont en baisse de 6 % par rapport à l'année dernière, alors même que notre réseau de surveillance de la qualité de l'air mériterait d'avoir enfin un financement lui permettant de remplir ses missions. C'est d'autant plus paradoxal que la Commission européenne a adressé un avis motivé à la France en avril dernier, lui demandant de respecter la législation relative à la limitation de l'exposition des citoyens aux particules fines en définissant des valeurs limites spécifiques à ne pas dépasser. La Commission a en effet considéré que la France n'a pas adopté les mesures qui auraient dû être appliquées depuis 2005 pour protéger la santé de ses citoyens.

Voici les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance, mes chers collègues. Les crédits de ces programmes ne me semblent pas à la hauteur des ambitions que la France doit porter pour la COP 21 et risquent même de faire peser sur certains acteurs des charges indues les empêchant de mener à bien leurs missions. Pour toutes ces raisons, je vous proposerai un avis défavorable à ces crédits.

M. Hervé Maurey, président. - Merci beaucoup pour cette présentation complète et très intéressante, effectuée avec enthousiasme. Elle montre votre grande implication et votre connaissance de ces sujets. Vous avez raison, la difficulté est que nous sommes là en présence de politiques dites prioritaires mais avec des baisses de crédits, même si nous sommes conscients qu'il faut réduire les dépenses publiques.

M. Hervé Poher. - Merci au rapporteur pour son intervention enthousiaste. Nous avons longuement débattu la semaine dernière sur la question du verre à demi-plein ou à demi-vidé. De mon côté, je ne suis pas tout à fait d'accord avec le rapporteur. Je ferai trois constats. Le premier constat est que lorsque le contexte budgétaire est difficile, les premiers budgets auxquels on touche sont la culture et l'environnement. C'est déplorable mais c'est ainsi. Le deuxième constat est que les politiques environnementales sont aujourd'hui très transversales, ce qui pose un problème de lisibilité. Par exemple, le crédit d'impôt qui va être porté à 1,4 milliard d'euros l'année prochaine pour les travaux d'économies d'énergie n'est pas visible au travers de ces programmes. Idem pour l'argent qui va être consacré aux territoires à énergie positive. Troisième constat : nous sommes dans un contexte où il faut serrer la ceinture, nous le savons. Enfin, j'ai une intuition : avant le vote de la loi sur la biodiversité, les technostructures financières d'État ont souhaité gagner une année.

Rapidement, sur le programme 113, même si davantage de crédits auraient été souhaitables, le contexte financier nous l'interdit. Sur les sites et paysages, le rapporteur comme moi-même aurions également souhaité davantage. Sur l'Agence française pour la biodiversité, il va de soi que nous ne pouvons pas la budgéter puisque la loi n'est pas encore votée. Sur les

agences de l'eau, je confirme ce que j'ai dit l'année dernière. À titre personnel, je considère que c'est un cambriolage. Il y avait un principe fort : l'eau va à l'eau. Je suis d'une région fortement touchée. Dans un quotidien il y a deux jours était souligné le fait que le travail restant à accomplir était colossal en matière d'environnement. Je vous lis seulement ce passage concernant l'eau dans la région Nord-Pas-de-Calais: « 95% des nappes sont polluées ; 150 captages d'eau potable ont été fermés ces dernières années ; seul un quart des cours d'eau et des plans d'eau sont en bon état écologique ». Il y a encore beaucoup de travail. Pour le programme 174, il y a une baisse globale des crédits comme l'a dit le rapporteur, mais c'est principalement la démographie des mineurs.

Pour résumer, je pensais que les choses seraient pires sur ce budget. Mon groupe sera donc d'accord avec les crédits proposés.

M. Gérard Cornu. - Je souhaitais interroger le rapporteur sur la question de la montée des eaux. Je ne sais pas si elle est due au changement climatique mais on a observé depuis plusieurs années, et notamment l'année dernière des problèmes de changement de cours d'eau avec des inondations et des catastrophes naturelles importantes, notamment dans le Sud de la France. Le Gouvernement s'était engagé à aider les collectivités - le plus souvent démunies - pour réaliser des travaux importants. À ma connaissance, je n'ai pas vu de traduction budgétaire sur cette aide aux collectivités. Peut-être cette aide vient-elle des agences de l'eau, ce qui m'inquiéterait encore plus, étant donné la diminution de leurs moyens.

M. Jean-Jacques Filleul. - Je voulais faire remarquer que globalement les moyens de l'État sont préservés dans ce budget. C'est rassurant. Je voulais remercier aussi le rapporteur qui a fait un rapport passionnant, en particulier sur l'IGN. Nous avons reçu ici le directeur de l'IGN : c'était très intéressant et nous avons envisagé de nous y rendre. Le rapporteur l'a fait pour nous et c'est tant mieux. Il serait peut-être possible d'y retourner ensemble.

Je regrette simplement la conclusion du rapporteur.

M. Rémy Pointereau. - Je félicite à mon tour le travail de notre collègue Jérôme Bignon qui a une très grande connaissance du sujet, mais qui a surtout une vision pragmatique des choses, ce qui est très important. Je souhaite l'interroger sur le projet de loi relatif à la biodiversité. Avez-vous des informations sur la date du passage du texte en séance ? On a un peu l'impression que ce texte est sans cesse repoussé.

M. Ronan Dantec. - C'est encore un budget en baisse. Il y a deux choses dans ce budget : les moyens budgétaires de l'État et un certain nombre de dispositifs fiscaux. La difficulté à laquelle nous allons être confrontés, c'est qu'à force de réduire les moyens en termes de fonctionnaires, nous n'allons plus être capables de faire fonctionner un certain nombre de dispositifs. C'est la logique budgétaire qui est ici à

l'œuvre : à force de baisser les moyens de la police de l'environnement par exemple, on a plus que de l'affichage. Je ne voterai pas le rapport car je trouve qu'il comprend certaines postures même si je sais que le rapporteur est sincère.

M. Hervé Maurey, président. - M. Dantec vous apportez donc votre soutien au rapporteur mais pas au rapport, si j'ai bien compris.

M. Louis Nègre. - Je félicite tout d'abord le rapporteur pour son analyse à la fois critique et objective. On voit que le rapporteur est malheureux car il ne dispose pas des crédits dont il souhaiterait disposer. Je le répète, la France est un pays étrange. Tout le monde reconnaît qu'il y a un problème environnemental majeur, on fait la COP 21, on en fait la priorité des priorités, et pourtant, je constate comme la dernière fois qu'il y a une incohérence profonde dans la politique actuelle entre les avancées intellectuelles et les moyens qui sont en diminution. Je constate, programme après programme, la litanie des rapporteurs pour avis de la commission qui se plaignent tous des diminutions de crédits. Caton l'Ancien disait : *Delenda est Carthago*. Je répète que nous avons 140 milliards d'euros chaque année de crédits sociaux supplémentaires à ceux de l'Allemagne, où le niveau social est identique au nôtre. Si nous arrivons au pouvoir, je suis persuadé que nous trouverons les moyens pour soutenir le rapporteur et son excellent rapport.

M. Guillaume Arnell. - Je serai rapide. Je m'associe aux collègues qui ont félicité le rapporteur, que j'ai également eu le privilège de côtoyer à la délégation à l'outre-mer et dont je salue la parfaite connaissance de ces problématiques. J'ai beaucoup écouté et je me rends compte que malheureusement, alors que sur nos territoires nous avons le sentiment d'être mal servis en ce qui concerne l'environnement, c'est en réalité un problème général qui concerne tous les territoires : il y a des moyens supplémentaires à mobiliser sur ces politiques. L'outre-mer constitue une grande partie de la biodiversité française : pourquoi ne met-on pas là plus de moyens ? Il n'empêche qu'il faudra se satisfaire de ce que nous avons mais continuer à faire pression sur ce gouvernement et le suivant pour que des moyens supplémentaires soient déployés.

Mme Évelyne Didier. - Malgré les baisses de crédits et la diminution de fonctionnaires, on constate tout de même qu'il se fait encore beaucoup de belles et bonnes choses. Je voudrais rendre hommage aux fonctionnaires qui continuent à réussir à mettre en œuvre un certain nombre de politiques malgré ces diminutions drastiques de crédits depuis plusieurs années. À force de critiquer les fonctionnaires, on finit par oublier tout ce qu'ils réussissent à faire malgré tout. On est en train par ailleurs d'atteindre la masse budgétaire critique après les cures d'amaigrissement successives. Cela correspond tout à fait aussi à la volonté de l'opposition qui n'arrête pas de préconiser des baisses de crédits et de dépenses publiques. Comment pouvez-vous demander moins de dépenses publiques et moins de

fonctionnaires et en même temps à chaque budget déplorer que plus d'actions ne soient pas menées. C'est une contradiction, quel que soit le Gouvernement.

Je termine par l'après-mines car c'est un sujet auquel je tiens beaucoup et qui concerne beaucoup d'ayant-droits dans mon secteur géographique. Il y a une diminution du nombre d'ayant-droits. Mais la gestion de l'après-mines est devant nous en ce qui concerne l'atteinte aux sols et aux sous-sols dans de nombreuses communes.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Mme Didier, dans les programmes que nous examinons aujourd'hui ne figure que l'accompagnement social des mineurs. La question des sols et des sous-sols sera traitée par notre collègue Pierre Médevielle à travers le programme 181, la semaine prochaine. M. Pointereau, sur le calendrier, nous savons juste que la Conférence des présidents n'a pas pour l'instant évoqué le projet de loi sur la biodiversité. Certains bruits nous disent que le texte pourrait venir à l'ordre du jour en février, mais je n'ai aucune information précise, ni de la ministre, ni du cabinet, ni des services. Sur l'IGN, je vous remercie de vos appréciations. Il pourrait y avoir une occasion d'y aller pour l'inauguration prochaine, en 2016, de leur centre de documentation. Sur les crédits, M. Poher a tout dit lorsqu'il a affirmé qu'il croyait que cela allait être pire. Au fond, lorsque la nécessité fera loi, alors il y aura les crédits : malheureusement aujourd'hui, la conscience de cette nécessité n'est pas encore arrivée. La Chine a bougé sur ces questions, non par conscience mais parce que la population s'est mise à protester vivement parce qu'elle ne pouvait plus respirer. Cela arrivera un jour aussi chez nous.

Réunie le mercredi 18 novembre 2015, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur, a émis un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 27 octobre 2015 :

- *Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature :*
MM. Paul Delduc, directeur, **François Mitteau**, directeur de l'eau et de la biodiversité, et **Frédéric Rocchi**, sous-directeur de la performance ;

- **M. Olivier Laroussinie**, préfigurateur de l'agence française pour la biodiversité.

DÉPLACEMENT

Lundi 9 novembre 2015 :

Institut national de l'information géographique et forestière

- **Accueil par M. Daniel Bursaux, directeur général**

- **Visite du service de la documentation**

Philippe Truquin, chef du service de la documentation géographique

- **La production de l'information géographique : présentation de la chaîne de production IGN - focus restitution, Lidar**

Philippe Gerbe, directeur de la production des référentiels

- **Diffusion de données et services : préfiguration d'une plateforme de géo-service public numérique**

Fionn Halleman, directeur de programme Géoportail
Neil Guion, chef de projet

 - le Géoportail, portail d'accès à l'information géographique : les API, le site, les outils, ses perspectives
 - focus sur le géoportail de l'urbanisme

- **Innovation**
 - focus ITowns (Alexandre Devaux, chercheur)
 - IGNFab (Nicolas Lambert, chef de la mission innovation/
François Lecordix, chef de projet R&D)