

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, 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 Jacques 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. François Aubey, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mmes Geneviève Jean, Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspart, Paul Vergès.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »	9
A. LES CRÉDITS PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE	9
B. UNE ÉVOLUTION QUI NE TRADUIT PAS UNE PRIORITÉ ÉCOLOGIQUE DU GOUVERNEMENT	9
II. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	10
A. UN PROGRAMME QUI MET EN AVANT TROIS PRIORITÉS	10
1. <i>Sites, paysages, publicité (action n° 1)</i>	11
2. <i>Logistique, formation et contentieux (action n° 2)</i>	12
3. <i>Gestion des milieux et biodiversité (action n° 7)</i>	12
B. DES MOYENS QUASIMENT STABLES	13
C. DES PRIORITÉS QUI PEINENT À SE TRADUIRE CONCRÈTEMENT	16
1. <i>La future Agence française pour la biodiversité</i>	16
a) <i>Quels moyens au service de quelle ambition ?</i>	16
b) <i>La spécificité de la préservation des milieux marins demande des moyens</i>	19
2. <i>Les moyens de la politique de l'eau</i>	20
III. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	21
A. UN PROGRAMME DÉDIÉ À LA POLITIQUE NATIONALE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE	21
1. <i>Production de l'information géographique (action n° 1)</i>	21
2. <i>Recherche dans le domaine de l'information géographique (action n° 2)</i>	22
3. <i>Pilotage de la politique d'information géographique (action n° 3)</i>	22
B. DES CRÉDITS QUASIMENT STABLES	22
C. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE 2013-2016 ET LES ENJEUX DU NOUVEAU GÉO-SERVICE PUBLIC NUMÉRIQUE	23
1. <i>La représentation parcellaire cadastrale unique</i>	23
2. <i>Le nouveau contrat d'objectifs et de performance</i>	25
3. <i>Le nouveau géo-service public numérique</i>	26

IV. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »	27
A. UN PROGRAMME HÉTÉROCLITE	27
1. <i>La politique de l'énergie (action n°1)</i>	28
2. <i>Gestion économique et sociale de « l'après-mines » (action n° 4)</i>	29
3. <i>Lutte contre le changement climatique (action n°5)</i>	30
4. <i>Soutien (action n°6)</i>	30
B. DES CRÉDITS EN REcul	30
C. LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE, PEU DOTÉE EN CRÉDITS	32
1. <i>La grande inconnue du financement de la transition énergétique</i>	32
2. <i>Le soutien aux énergies renouvelables doit passer d'abord par le renforcement des outils efficaces existants : l'exemple du Fonds chaleur</i>	34
D. LA PERSPECTIVE DE LA CONFÉRENCE DE PARIS (COP 21)	38
EXAMEN EN COMMISSION	41
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	53

Mesdames, Messieurs,

Cette année encore, notre commission s'est saisie pour avis des **crédits de la mission « Ecologie, développement et mobilités durables »** du projet de loi de finances (PLF 2015). Cette mission rassemble une part importante des activités et moyens du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et regroupe l'ensemble des programmes mobilisés autour de la politique du développement durable.

Au sein de cette mission, une enveloppe importante est allouée au **financement des politiques écologiques des ressources et écosystèmes, de l'énergie, de la qualité de l'air et du climat**. Concrètement, ce sont ces crédits qui doivent permettre de faire évoluer notre modèle énergétique vers davantage de sobriété et d'efficacité, de faire face aux enjeux fondamentaux induits par le changement climatique et enfin de protéger et de valoriser notre biodiversité.

Ces politiques – et donc les moyens de leur mise en œuvre – doivent cette année être à la hauteur de **rendez-vous particulièrement importants**.

Premier moment déterminant, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte, adopté par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014, devrait être **examiné par le Sénat début 2015**, puis rapidement entrer en application. Premier grand rendez-vous législatif depuis le Grenelle de l'environnement, il vise à mettre en œuvre les orientations issues des dernières Conférences pour l'environnement et du grand Débat national sur la transition énergétique, et à opérer une véritable **mutation écologique de notre modèle de développement**.

Deuxième de ces rendez-vous, le projet de loi relatif à la biodiversité, présenté en Conseil des ministres le 26 mars 2014 et déjà adopté par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale les 24, 25 et 26 juin derniers, devrait rapidement venir à l'ordre du jour législatif en 2015. Il entend renouveler les outils permettant d'agir sur la restauration des écosystèmes, la qualité de l'eau et la préservation de la biodiversité en prévoyant notamment la **création d'un nouvel établissement public administratif, l'Agence française pour la biodiversité (AFB)**. Trois préfigurateurs ont été nommés le 29 octobre 2014 afin d'anticiper et de proposer des modalités pour son installation.

2015 sera également une année importante pour la politique de l'eau, avec la 4^{ème} Conférence européenne sur l'eau, qui se tiendra à Bruxelles le 23 mars 2015, et le 7^{ème} Forum mondial de l'eau, du 12 au 17 avril 2015 à Daegu Gyeongbuk, en Corée du Sud. En outre, la mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » connaît en décembre 2014 une étape importante, avec la fin de la consultation publique et la mise en place des « programmes de surveillance » et des « programmes de mesures ».

Enfin, la 21^{ème} Conférence des parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui se tiendra à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015, doit impérativement aboutir à un **nouvel accord international sur le climat**, applicable à tous les pays, dans l'objectif de maintenir le réchauffement mondial en deçà de 2°C¹.

Dans ce contexte, les crédits consacrés cette année à la biodiversité, à l'énergie et au climat ne peuvent pas être en-deçà de ces enjeux : il en va de la crédibilité des politiques publiques menées dans ces domaines. Si le contexte budgétaire actuel conduit tous les programmes à contribuer à l'effort d'économies, les conditions de notre future croissance et les enjeux essentiels de préservation de notre planète ne doivent pas être sacrifiés sur une logique de court terme.

Cet avis retrace l'évolution des **crédits de trois des huit programmes de la mission** :

- les crédits du **programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »**, qu'il convient d'examiner en lien avec le **prélèvement de 175 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau**, prévu par l'article 16 du projet de loi de finances pour 2015, et renouvelable en 2016 et 2017 ;

- les crédits du **programme 159 « Information géographique et cartographique »**, qui doivent permettre d'assurer la mise en œuvre par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) du **contrat d'objectifs et de performance 2013-2016**, signé en mai 2014, et de tracer la feuille de route d'un **nouveau géo-service public numérique** ;

- les crédits du **programme 174 « Énergie, climat et après-mines »**, réservés de manière quasi-exclusive à la gestion sociale de l'après-mines mais qui doivent être également mis en regard avec le **financement de la transition énergétique**, qui devrait être débattue par le Sénat début 2015.

¹ Alors que l'action 5 du programme 174 portait des crédits dédiés à la préparation de la conférence sur le climat (COP 21) dans le budget 2014 (à hauteur d'1,5 million d'euros), les dépenses engagées pour permettre l'accueil de la COP 21 en 2015 ont été transférées sur le programme 341, créé pour l'occasion, et qui relève du ministère des affaires étrangères. En outre, en complément de ces crédits, les effectifs de l'équipe française de négociation climat ont été renforcés : les dépenses correspondantes sont portées par les programmes 105 et 215 notamment.

Ces trois programmes regroupent au total **918 millions d'euros**, soit **13,8% des 6,65 milliards d'euros** de l'ensemble de la mission. Il convient néanmoins d'y ajouter un volume important de **recettes fiscales affectées aux opérateurs** qui assurent l'exécution de cette mission. À ce titre, **2,3 milliards d'euros sont affectés aux opérateurs du programme 113** notamment (à hauteur de 2,2 milliards d'euros pour les agences de l'eau, de 68 millions d'euros pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de 36 millions d'euros pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres), mais aussi du programme 174 (226 millions d'euros pour l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs).

Dans ce contexte, votre rapporteur pour avis a souhaité se pencher plus précisément sur cinq enjeux essentiels :

- la **dynamique de la gestion de la biodiversité** dans le cadre de la **création de la future AFB**, et notamment la politique des aires marines ;

- les **enjeux de la politique de l'eau et les moyens et missions des agences de l'eau**, dans le contexte du prélèvement de 175 millions d'euros sur leurs recettes, qui sera renouvelé en 2016 et en 2017 ;

- les nouveaux défis de la **politique d'information géographique et cartographique**, via le rôle de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) ;

- les **moyens du financement de la « transition énergétique »** engagée par le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte ;

- le lien entre **climat et protection de la biodiversité**.

Réunie le mardi 25 novembre 2014, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, suivant son rapporteur, a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits « Biodiversité - Transition énergétique » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2015.

I. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

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

Les crédits demandés pour 2015 au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » s'élèvent, dans le projet de loi de finances initiale pour 2015, à **7,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 7,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit, par rapport à 2014, une **baisse de 4,8% en AE et de 6,2% en CP**. Ces montants prennent en compte la contribution directe de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Hors contribution au CAS « Pensions », le projet de loi prévoit un **plafond de 6,65 milliards d'euros en crédits de paiement**, alors que 7,09 milliards d'euros de crédits avaient été prévus pour 2015 par le triennal 2013-2015 au titre de la loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017.

Concernant les **emplois**, le plafond pour 2015 est fixé à **33 763 équivalents temps pleins travaillés (ETPT)**, soit une **baisse de 2%** (723 ETPT en moins) par rapport à l'année dernière. En outre, on constate une baisse de 515 équivalents temps plein (ETP), qui devrait se poursuivre en s'amplifiant encore en 2016 et 2017.

Les **dépenses fiscales** liées à la mission sont, quant à elles, en **augmentation en coût** (en raison principalement du renforcement du crédit d'impôt développement durable, renommé crédit d'impôt pour la transition énergétique, CITE) et en **diminution en nombre**. Elles s'élèvent au total à **2,043 milliards d'euros pour 2015** (contre 1,725 milliard d'euros en 2014).

B. UNE ÉVOLUTION QUI NE TRADUIT PAS UNE PRIORITÉ ÉCOLOGIQUE DU GOUVERNEMENT

Votre rapporteur pour avis regrette une **diminution continue du budget consacré aux politiques dédiées à l'écologie, au développement et à la mobilité durables depuis 2012**.

En effet, en 2014, les crédits de la mission avaient déjà diminué de 0,7 % en AE et de 6,2 % en CP par rapport à 2013. Et en 2013, ils avaient également diminué de 4,5 % en AE et de 3,7 % en CP par rapport à 2012.

Ces baisses conséquentes et constantes permettent de s'interroger sur la **traduction concrète de l'objectif affiché par le Gouvernement de faire de la France « une nation de l'excellence environnementale »**, et même par le Président de la République, notamment lors de son discours d'ouverture de la Conférence environnementale du 20 septembre 2013 : « *J'ai*

souhaité essentiellement revenir sur la transition énergétique et écologique parce que c'est une grande cause nationale ».

Il est également permis de se demander si les récents revirements en matière de fiscalité écologique ne traduisent pas une forme de **renoncement à la priorité exigeante que constitue la transition énergétique et écologique, au profit du retour à une logique purement budgétaire**, peu en phase avec les deux projets de loi relatifs à la transition énergétique et à la biodiversité, qui devraient être débattus en 2015. En effet, malgré le contexte budgétaire contraint, il semble difficile de pouvoir engager le pays dans une mutation environnementale ambitieuse si les moyens et le financement ne sont ni assurés, ni stabilisés, ni renforcés.

Votre rapporteur pour avis souligne que dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, **le Gouvernement a fait adopter, à l'occasion d'une nouvelle délibération sur l'article 32, un amendement minorant les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » de 33 millions d'euros**. Cette minoration vise à compenser les majorations de crédits adoptées pour d'autres missions. Elle frappe :

- le programme 113 à hauteur de 4 millions d'euros ;
- le programme 159 à hauteur de 860 000 euros ;
- le programme 174 à hauteur de 800 000 euros.

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

A. UN PROGRAMME QUI MET EN AVANT TROIS PRIORITÉS

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 et les paysages**.

Il ne peut s'appréhender que sur la durée, en fonction d'une programmation pluriannuelle et met en avant **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** ;

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

Il se décline en **3 actions principales, qui traduisent ces priorités**.

Dans le projet de loi de finances pour 2015, la maquette du programme 113 évolue légèrement. En effet, **l'action 8 « Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE) » est supprimée.** Ce fonds, créé en gestion en 2012 et érigé en action du programme 113 dans le projet de loi de finances 2013, est aujourd'hui éteint. Il n'a d'ailleurs jamais fait l'objet, en loi de finances initiale, que d'une budgétisation en crédits de paiement. Les éventuels restes à payer qui résulteraient des engagements de l'ex-action 8 seront, en 2015, couverts au moyen des dotations de l'action 7 Gestion des milieux et biodiversité.

Le **pilotage du programme est assuré par le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)** du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Un grand nombre d'opérateurs contribuent à la mise en œuvre du programme : Agence des aires marines protégées (AAMP), agences de l'eau, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), GIP Atelier technique des espaces naturels, Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), Parcs nationaux, Museum d'histoire naturelle, Office national des forêts (ONF), Domaine national de Chambord, IGN, Centres techniques « Matériaux de construction », IFREMER, INERIS, Bureau de recherches géologiques et minières.

Ces opérateurs de l'État bénéficient de **151 millions d'euros de crédits en AE et de 153 millions d'euros de crédits en CP.**

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

L'**action n° 1 « Sites, paysages, publicité »** concentre **2,2 % des crédits du programme.** Elle consiste en la **protection et la gestion des sites classés.** Un million d'euros environ sera ainsi consacré à la **mise en œuvre des atlas de paysage**, qui sont des outils de connaissance partagés par les acteurs du territoire. Ils permettent de traduire sur le territoire le terme de « paysage », tel qu'il est définie par la Convention européenne du paysage : « *partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* ». C'est pourquoi ils sont un indispensable préalable à la définition des politiques du paysage.

Aujourd'hui, 87 départements disposent d'un atlas de paysage. L'objectif est que l'ensemble des départements en soient équipés en 2015. **Cet objectif est fixé par le projet de loi relatif à la biodiversité**, en cours d'examen au Parlement, qui entend également **donner à la notion de paysage une place nouvelle** afin que dans les projets de développement et d'aménagement, les différents paysages soient mieux pris en compte.

Le projet de loi relatif à la biodiversité comporte également des dispositions visant à **rationaliser la politique des sites** en la recentrant sur les sites classés. Des crédits de la présente action sont dédiés à leur valorisation et à leur gestion, ainsi qu'au financement d'études contribuant à la définition du bien ou à la clarification des actions à mener en matière de gestion. La France compte aujourd'hui **2 700 sites classés**, soit 1,6 % du territoire national et **l'objectif à terme de la politique portée par cette action est le classement de 2 % du territoire national, soit 260 nouveaux sites.**

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

L'action n° 2 « Logistique, formation et contentieux » concentre **2,1 % des crédits du programme**. Elle porte les dépenses de fonctionnement¹ courant et les dépenses de contentieux. Elle porte aussi la contribution au financement de la présence de la France à l'exposition universelle de Milan 2015².

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

L'action n° 7 « Gestion des milieux et biodiversité » concentre à elle seule **l'essentiel des crédits (95,7%)**.

Les crédits de cette action (265 millions d'euros en AE et 264 millions en CP), sont principalement dédiés à **l'application des directives communautaires dans le domaine de l'eau et de la nature**, à la mise en œuvre de la **stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) 2011-2020** et des décisions prises lors des conférences environnementales.

Concernant la **mise en œuvre de la SNB**, son lancement est encore récent. Néanmoins, 407 organismes ont d'ores et déjà signé l'adhésion à la SNB (soit 14 % de plus qu'en 2013). Le **décret permettant de finaliser le socle réglementaire de la Trame verte et bleue a été publié le 20 juin 2014** : il s'agit d'un document-cadre qui **appuie l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)**. Le premier de ces schémas a été adopté en Île-de-France en octobre 2013 et la dynamique régionale se poursuit : 3 SRCE ont été adoptés en juin et juillet 2014 (Rhône-Alpes, Basse-Normandie, Nord Pas-de-Calais), l'enquête publique a été menée en Provence Alpes Côte-d'Azur, en Alsace et en Haute-Normandie, la consultation est menée actuellement sur les projets de SRCE en Auvergne, en Aquitaine, dans le Centre et en Midi-Pyrénées. La poursuite de ces travaux d'élaboration devrait permettre à une **douzaine de schémas d'être adoptés**

¹ Les dépenses de fonctionnement comprennent la formation des agents, les frais de représentation, de communication et de missions de la direction générale ainsi que les frais de maintenance des systèmes d'information métiers.

² Il s'élève à 94 000 euros AE et 420 000 euros CP. Le coût total de cette participation s'élève à 1,25 million d'euros réparti sur quatre exercices.

en 2014 et la totalité en 2015. Deux millions d'euros y seront dédiés en 2015.

Pour ce qui est du **réseau Natura 2000**, il est quasiment achevé au niveau national, sauf en ce qui concerne la désignation des sites marins au large. Des travaux à ce sujet sont en cours, en vue de proposer à la Commission européenne des sites complémentaires d'ici la fin 2015. **Le réseau Natura 2000 comprend aujourd'hui 1 758 sites et couvre plus de 12,5 % du territoire métropolitain terrestre, 43 % de la mer territoriale et 5 % de la zone économique exclusive.** Les crédits consacrés à ce réseau pour 2015 concerneront prioritairement la gestion des sites via la mise en œuvre des documents d'objectifs (DOCOB) et la signature des contrats de préservation ou de restauration des sites.

Environ **4,5 millions d'euros** seront consacrés à la mise en œuvre de la **directive cadre Stratégie pour le Milieu Marin (DCSMM)** et de la directive cadre sur l'eau (DCE). Pour la DCSMM, après avoir notifié en décembre 2012 à la Commission européenne les trois premiers éléments des plans d'action pour le milieu marin (PAMM), à savoir « *l'évaluation initiale des eaux marines* », « *la définition du bon état écologique des eaux marines* » et « *les objectifs environnementaux et les indicateurs associés* », la France a poursuivi en 2013 et 2014 sa mise en œuvre en engageant des programmes de surveillance et des programmes de mesures.

Concernant plus particulièrement les milieux humides, un **3^{ème} plan d'action national en faveur des zones humides** a été annoncé par la ministre de l'écologie le 15 juin 2014 et lancé en septembre 2014.

Concernant la **préservation du milieu marin**, on compte depuis **septembre 2014 six parcs naturels marins** (Iroise, Mayotte, Glorieuses, Estuaires picards et mer d'opale, Golfe du Lion et Bassin d'Arcachon). Le parc Estuaire de la Gironde et Pertuis charentais est en voie d'aboutissement et trois autres projets sont à l'étude (Golfe normand-breton, Martinique, Cap Corse). En avril 2014 a également été créé par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie le parc naturel de la mer de Corail, qui est une des plus grandes aires marines protégées du monde.

B. DES MOYENS QUASIMENT STABLES

Les crédits du programme 113 pour 2015 sont **quasiment stables**. Ils s'établissent à **277 millions d'euros en AE et 275,9 millions d'euros en CP**.

Ils connaissent néanmoins une **très légère baisse par rapport à l'année dernière, notamment sur l'action n°1** en autorisations d'engagement (-1,2 million d'euros), qui s'explique par la budgétisation exceptionnelle en 2014 d'une enveloppe d'un million d'euros destinée à financer une étude sur les paysages du Marais Poitevin.

La **légère baisse des crédits consacrés à l'action n° 2** s'explique, d'une part par un retour à la trajectoire habituelle de la budgétisation des contentieux (après une augmentation exceptionnelle de l'ordre de 1,9 million d'euros en 2014), d'autre part, le solde de la participation du programme 113 au chantier du rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

Enfin, **l'évolution des crédits de l'action n°7** masque des disparités entre, d'une part, la **revalorisation (+1,57 million d'euros en AE et +2,17 millions d'euros en CP) des crédits affectés à la sous-action « Milieux et espaces marins »**, d'autre part, la baisse des crédits alloués au titre des mesures territoriales dans le domaine de l'eau.

Des fonds de concours sont attendus pour 2015 : ils concernent l'action n° 7, à hauteur de 2,2 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP. Ils proviennent des agences de l'eau et seront consacrés au financement de mesures territoriales dans le domaine de l'eau.

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2014 (crédits votés)	PLF 2015 (crédits demandés)	Variation (%)	LFI 2014 (crédits votés)	PLF 2015 (crédits demandés)	Variation (%)
Action 1 Sites, paysages, publicité	7,16	6	-16,2	6,17	6	-2,74
Action 2 Logistique, formation et contentieux	6,5	5,9	-8,4	6,14	5,9	-3,3
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	263,5	265,1	+0,6	261,7	264	+0,9
Total	277,2 ¹	277	-0,05	276 ²	275,9	-0,04

(en millions d'euros)

Il est à noter que sont comparés ici les crédits demandés pour 2015 à ceux qui ont été effectivement votés pour 2014.

Ces lignes budgétaires ne reflètent pas la totalité des sommes destinées à financer les politiques de préservation de la biodiversité, de l'eau et des paysages. En effet, **il convient d'ajouter à ces 277 millions d'euros du budget général les recettes fiscales destinées aux opérateurs que sont les**

¹ Le total du programme des crédits en AE en 2014 comprend également les crédits du Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (FIBRE), à hauteur de 3000.

² Idem pour les crédits en CP en 2014, à hauteur de 2 001 156 euros. La budgétisation du FIBRE était essentiellement en crédits de paiement sur les exercices 2013 et 2014.

agences de l'eau, l'Office national pour la chasse et la faune sauvage et le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, soit 2,3 milliards d'euros.

Ces opérateurs bénéficient en effet de l'affectation à leur budget d'impositions de toutes natures.

Les agences de l'eau, en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement, établissent et **perçoivent auprès des personnes publiques ou privées des redevances** pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique. Le montant de ces taxes affectées pour 2015 s'établit à **2,2 milliards d'euros** (comprenant la contribution à l'ONEMA¹).

Le **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** bénéficie du droit annuel de francisation des navires, qui s'élève cette année à **36,3 millions d'euros**.

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage, quant à lui, se voit affecter le montant des redevances cynégétiques, du droit de timbre pour la validation, le droit d'examen pour le permis de chasser et de la redevance pour la délivrance du permis de chasser, qui s'élève, au total pour 2015 à **67,6 millions d'euros**.

Votre rapporteur pour avis souligne enfin que, comme l'indique le rapporteur spécial de la commission des finances, **plus de 143 millions d'euros d'engagements ne seront pas couverts par des paiements au 31 décembre 2014, c'est-à-dire environ la moitié de la dotation** en crédits de paiement du programme en 2015, qui s'établit à 275 millions d'euros : « *Une telle situation devrait conduire à la préemption des futurs crédits de paiement pour solder des engagements antérieurs, au risque de contrarier la réalisation de nouveaux projets* ».

Au cours de ses auditions, votre rapporteur pour avis s'est vu confirmer que le programme 113 avait subi des annulations importantes au cours des dernières années et qu'il était, davantage que d'autres programmes, frappé en terme de régulation.

Dans le cadre de la deuxième délibération sur l'article 32 du projet de loi de finance lors de l'examen à l'Assemblée nationale, **le Gouvernement a fait adopter un amendement minorant notamment les crédits du**

¹ Les ressources de l'ONEMA sont composées des contributions financières des agences de l'eau, dont en particulier une partie des recettes de la redevance pour pollutions diffuses, reversée spécifiquement à l'ONEMA à des fins de financement des actions du plan Ecophyto 2018, dont l'objectif est de réduire de moitié la consommation de produits phytopharmaceutiques d'ici 2018. Elles s'élèvent cette année à 145 millions d'euros.

programme 113 de 4 millions d'euros. Votre rapporteur pour avis n'a pas pu avoir accès au détail des dépenses non obligatoires du programme qui seront touchées par cette réduction.

C. DES PRIORITÉS QUI PEINENT À SE TRADUIRE CONCRÈTEMENT

Les deux objectifs principaux du programme sont l'**objectif « eau »** et l'**objectif « biodiversité »**, comme le montre d'ailleurs l'évolution de la maquette de performance du programme, désormais simplifiée autour de ces deux priorités.

1. La future Agence française pour la biodiversité

a) Quels moyens au service de quelle ambition ?

Le titre III du projet de loi relatif à la biodiversité vise à doter la France d'un **grand opérateur public en matière de biodiversité : l'Agence française pour la biodiversité (AFB)**.

Cette ambition n'est pas nouvelle puisque déjà au moment du **Grenelle de l'environnement**, le groupe de travail n°2 (« *Préserver la biodiversité et les ressources naturelles* »), présidé par le sénateur Jean-François Legrand, avait émis l'idée de créer une « *Agence nationale de la nature* », c'est-à-dire une organisation à compétence nationale de la biodiversité laissant une large place en son sein à la concertation.

Une telle structure s'apparenterait à celles qui existent chez nos voisins européens, comme par exemple le *Joint Nature Conservation Committee* au Royaume-Uni ou le *Bundesamt für Naturschutz* en Allemagne.

La première Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, a consacré au thème de la biodiversité une des cinq tables rondes et le Président de la République y a proposé la création « *d'une agence nationale de la biodiversité, sur le modèle de l'ADEME, qui viendra en appui aux collectivités locales, aux entreprises, aux associations pour utiliser tous les instruments, là encore, qui pourront permettre d'atteindre nos objectifs.* »

Le 3 décembre 2012, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a demandé à Bernard Chevassus-au-Louis, inspecteur général de l'agriculture, et Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, d'étudier l'ensemble des aspects liés à cette création (missions, périmètre, moyens) et de proposer la façon d'y procéder ainsi que d'engager le processus de mise en place de cette structure. Leur **rapport de préfiguration** a été rendu au mois de février 2013.

Ce rapport, qui propose différents scénarii de mise en œuvre de la future AFB, rappelle aussi, de manière passionnante selon votre rapporteur pour avis, « *les quatre grandes évolutions des réflexions des scientifiques et des*

gestionnaires œuvrant dans le domaine du vivant et qui sont contenues dans le terme même de biodiversité ».

Les évolutions du terme « biodiversité »

(Extrait du rapport de préfiguration d'une Agence française de la Biodiversité -
Jean-Marc Michel et Bernard Chevassus-au-Louis)

La première est le **passage d'une gestion limitée à des espaces protégés et à des entités bien déterminées**, considérées comme « remarquables » (une population, une espèce, un habitat) - gestion censée à elle seule assurer la conservation de ces entités - **à une gestion de l'ensemble des territoires et de la diversité qu'ils abritent**. Cette évolution conduit notamment à considérer non seulement les composantes de la biodiversité mais l'importance de toutes les interactions entre elles, le « tissu du vivant » selon la belle expression de Robert Barbault, interactions qui, de fait, vont conditionner le devenir de l'ensemble de la biodiversité. Cette prise de conscience de l'importance de la biodiversité « ordinaire » ne minore pas les enjeux de la gestion de la biodiversité remarquable mais les replace dans une perspective plus large.

La seconde concerne la **perception de la dépendance de notre humanité, hier, aujourd'hui et demain, vis-à-vis de la biodiversité**. Popularisée par la notion de « services écologiques », cette dépendance amène à considérer la biodiversité non seulement comme un « patrimoine » du passé mais également comme un capital essentiel pour le développement durable de nos sociétés, quel que soit leur état de développement.

La troisième évolution, liée aux deux précédentes, amène à s'adresser à l'ensemble des acteurs socioéconomiques qui interagissent avec cette biodiversité « ordinaire », et donc à **passer d'une gestion « spécialisée » à une volonté d'intégration des enjeux de la biodiversité dans toutes les activités humaines**. C'est en effet l'ensemble de ces acteurs qui va déterminer le devenir de la biodiversité sur notre planète et qu'il convient de sensibiliser, convaincre et accompagner dans leurs actions.

Enfin, la dernière évolution majeure est **l'intégration d'une vision dynamique de ce « tissu du vivant »** : dynamique dans l'espace car les êtres vivants ont besoin de pouvoir se déplacer, de changer leurs aires de répartition pour s'adapter à divers changements, et l'on retrouve ici la question des continuités écologiques ; dynamique dans le temps, car les espèces doivent pouvoir évoluer et disposer pour cela d'une diversité génétique et d'effectifs suffisants. C'est donc cette dynamique, et non un état à un moment donné, qu'il faut pouvoir permettre, et même favoriser, sur l'ensemble des territoires.

La nouvelle ministre de l'écologie a annoncé, le 29 octobre 2014, la nomination d'une **nouvelle mission de préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité**, à l'occasion du comité de suivi de la stratégie nationale pour la biodiversité : Gilles Bœuf, président du Muséum national d'histoire naturelle, est l'animateur du conseil scientifique, Annabelle Jaeger est chargée de l'animation des politiques territoriales et Olivier Laroussinie, actuel directeur de l'Agence des aires marines protégées, est le directeur de cette nouvelle instance de préfiguration, placée « sous le haut patronage » d'Hubert Reeves, président d'Humanité et Biodiversité.

Plusieurs sujets, qui sont encore aujourd'hui très incertains, devront être étudiés par cette mission.

En premier lieu, **le périmètre de la future agence devrait faire l'objet d'une analyse approfondie.** À ce stade en effet, l'article 9 du projet de loi relatif à la biodiversité prévoit la création d'un établissement public administratif dont les missions seront celles des organismes qui fusionneront pour lui donner naissance : l'ONEMA, les Parcs nationaux de France, le groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels et l'Agence des aires marines protégée (la fusion est prévue par l'article 16). **La question de la non-intégration dans ce périmètre de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de l'ONF** soulève encore des débats. Pour l'instant, des « conventions » sont prévues entre l'ONCFS, l'ONF, l'Ifremer, le CELRL, la Fondation pour la recherche pour la biodiversité et la future Agence.

La mission devra également se pencher sur **l'harmonisation des statuts**, sachant que la moitié des 1 200 agents concernés sont des contractuels appartenant à des cadres d'emplois très variés, et que le projet de loi relatif à la biodiversité prévoit pour ces derniers un quasi-statut, se traduisant par un coût budgétaire d'environ cinq millions d'euros par an. Un des véritables enjeux budgétaires de la future AFB sera ainsi d'intégrer ces personnels hors plafond sous plafond.

Le budget de cet établissement sera également étudié. L'article 9 du projet de loi détaille les ressources possibles de la future agence. Il s'agit pour l'essentiel, d'une liste usuelle s'agissant de nouveaux établissements publics. Ces modalités de financement reprennent logiquement tous les moyens de financement utilisés par les opérateurs de l'État intégrés dans l'AFB, et notamment les contributions des agences de l'eau à l'ONEMA, de façon à ne pas perturber la gestion financière du nouvel ensemble. Elles excluent cependant tout recours direct à l'emprunt.

Pour l'essentiel, le budget de l'AFB sera dès sa création abondé par deux sources de financement : la taxe affectée aux agences de l'eau, pour un montant de 186 millions d'euros (et 191 millions d'euros à partir de 2016), et le budget de l'État, pour un montant de 35 millions d'euros. Une source potentielle de financement pourrait également exister du côté du Programme d'investissements d'avenir (PIA) dans l'hypothèse où la future agence en serait l'opérateur (c'est actuellement l'Ademe).

Votre rapporteur pour avis souligne que d'autres sources de financement pourraient être investiguées, comme par exemple la perception d'une partie des redevances d'occupation du domaine public maritime, au sujet desquelles l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable viennent de rendre un rapport.

Enfin, votre rapporteur pour avis tient à souligner que la mission de préfiguration devrait également **se pencher sur le contenu politique de la future agence, qui gagnerait à ne pas consister en une fusion pure et simple d'établissements publics existants.** Le niveau d'ambition qui sera

retenu conditionnera en grande partie son rayonnement et sa force d'action. La question du rapport avec les collectivités territoriales devra également être abordée. M. Laroussinie, entendu par votre rapporteur, a ainsi indiqué que la question de la structure territoriale de la future agence était particulièrement importante.

b) La spécificité de la préservation des milieux marins demande des moyens

Votre rapporteur pour avis souhaite souligner **l'importance de la mission de préservation des milieux marins** qui sera attribuée à la future agence, notamment alors que l'année 2015 sera la première année de mise en œuvre effective d'un plan d'action relatif au milieu marin (hors outre-mer), dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre « *stratégie pour le milieu marin* ».

L'Agence des aires marines protégées (AAMP), qui a vocation à être intégrée dans la future AFB, est un établissement public national à caractère administratif qui a été créé par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006. Elle est installée à Brest et placée sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature et est chargée du développement et de la gestion des aires marines protégées, avec pour objectif national de classer 20 % des eaux sous juridiction française, dont 10 % en réserves halieutiques. Cet objectif a été atteint pour la métropole (22,63 %), mais progresse encore en qualité avec la création en 2014 du parc naturel marin d'Arcachon. Pour 2015, les crédits demandés pour l'AAMP s'élèvent à **23,64 millions d'euros en AE et en CP, pour un plafond de 147 ETP, quasiment stable par rapport à 2014.**

L'AAMP gère les **six parcs naturels marins** en place et est chargée, depuis 2013, de coordonner le travail technique relatif à l'extension du réseau **Natura 2000 en mer**, soit 40 % de la mer territoriale.

Selon l'actuel directeur de l'AAMP, que votre rapporteur pour avis a entendu, « *dans son périmètre de missions actuel et pour respecter les objectifs qui lui sont assignés, l'agence devrait pouvoir compter à court terme sur un budget de l'ordre de 40 millions d'euros et sur une équipe de 400 personnes (...) or, l'agence a reçu une subvention de l'Etat de l'ordre de 22,2 millions d'euros et 145 ETP en 2014* ». Selon lui, « *les ressources financières pour une véritable politique de protection du milieu marin pourraient être facilement trouvées à travers la revalorisation et l'affectation en partie d'un certain nombre de taxes et redevances concernant les usages (exploitation ou occupation) du milieu marin (...) en particulier, un chantier important devrait viser le domaine public maritime et la zone économique exclusive, laquelle ne bénéficie à ce jour d'aucun dispositif fiscal pour encadrer son exploitation par les nouveaux usages en mer* ». Il a également estimé qu'à court terme pour 2015, « *il serait utile d'affecter à l'AAMP, à titre exceptionnel, une part du produit de la redevance domaniale sur les granulats marins* ».

Convaincu que la future Agence française pour la biodiversité sera une opportunité pour améliorer la vision stratégique terre-mer, notamment via les parcs naturels marins, **votre rapporteur pour avis insiste sur l'importance de la prise en compte de la dimension maritime**. Il souligne que la nouvelle agence devra avoir une réelle **ambition pour les outre-mers** via un mode d'organisation adapté. Elle devra enfin bénéficier de **moyens excédant la seule addition des budgets actuels des organismes fusionnés**.

2. Les moyens de la politique de l'eau

Concernant les moyens dédiés à la politique de l'eau, **votre rapporteur pour avis s'inquiète du prélèvement de 175 millions d'euros sur le budget des agences de l'eau, prévu pour 2015, 2016 et 2017, par l'article 16 du projet de loi de finances**.

Un prélèvement de 210 millions d'euros, présenté comme unique et exceptionnel, avait déjà été opéré l'année dernière sur le fonds de roulement des agences.

Or, si ce premier prélèvement pouvait être absorbé par la trésorerie des agences, **un grand nombre d'entre elles se retrouvent aujourd'hui dans une situation financière plus difficile**. Conscientes de la nécessité de participer au redressement des finances publiques, les six agences ont d'ailleurs voté l'année dernière ce prélèvement mais elles ne pourront faire face à cette nouvelle ponction, à missions constantes.

En effet, l'argument du dynamisme des redevances des agences de l'eau avancé à l'Assemblée nationale par la rapporteure générale du budget et par le Gouvernement, qui affirment que ces dernières ont augmenté de 24 % entre 2010 et 2014, ne reflète pas la réalité. Ce chiffre prend en effet pour référence l'année 2010, qui est anormalement basse en raison du changement opéré par la loi sur l'eau (les agences de l'eau ont mis deux ans pour mettre en place le nouveau type de redevances et on a donc observé un phénomène de rattrapage en 2012) et tient compte du fonds de concours pour l'ONEMA, celui pour l'Etat et la part nationale affectée au plan Ecophyto. Ainsi, **en raisonnant sur six ans et sans inclure ces prélèvements nationaux, les recettes des agences n'ont en réalité augmenté que de 2,63 % en six ans, soit moins que l'inflation (environ 7 % sur la période)**.

Votre rapporteur pour avis **s'inquiète de cette nouvelle logique d'un prélèvement, non plus exceptionnel mais constant et pérenne, qui risque de peser sur l'investissement des collectivités et donc sur l'emploi local, et surtout de mettre à mal la réalisation de nos engagements au niveau européen, dans le cadre de la directive eaux résiduaires urbaines et de la directive cadre sur l'eau**. Enfin, ce prélèvement pourrait avoir des conséquences sur le **futur financement de l'Agence française pour la biodiversité**.

III. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

A. UN PROGRAMME DÉDIÉ À LA POLITIQUE NATIONALE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE

Les crédits du programme 159 poursuivent deux objectifs :

- la définition par l'Etat 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**.

Les informations géographiques¹ constituent en effet un support important pour l'aide à la décision publique, pour la représentation de certaines informations portées à la connaissance des citoyens ou encore pour l'e-administration.

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), issu de la fusion entre l'Institut géographique national et l'Inventaire forestier national (IFN), est **l'opérateur de référence et l'expert public** en matière d'information géographique. Le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 précise qu'il est « *un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés respectivement du développement durable et des forêts* » et qu'il a « *pour vocation de décrire, d'un point de vue géométrique et physique, la surface du territoire national et l'occupation de son sol, d'élaborer et de mettre à jour l'inventaire des ressources forestières nationales, ainsi que de faire toutes les représentations appropriées, d'archiver et de diffuser les informations correspondantes* ».

L'essentiel des crédits de ce programme est ainsi destiné au paiement de la **subvention pour charges de service public de l'IGN**².

Le programme est placé sous la responsabilité du Directeur de la recherche et de l'innovation du ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie.

1. Production de l'information géographique (action n° 1)

Cette action retrace la **part de la subvention pour charges de services 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.

¹ On appelle « information géographique » toute information descriptive du territoire contenant une référence à un lieu, qu'il s'agisse d'un point précis, d'un élément linéaire tel qu'une route ou une rivière, ou encore d'un périmètre donné.

² Le programme subventionne également un autre opérateur, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) à hauteur de 374 000 euros (AE=CP).

L'essentiel des crédits du programme (84,5%) y est consacré, soit 82 millions d'euros. Ils recouvrent les activités relatives à la production d'information (maintien des réseaux géodésiques et de nivellement, prises de vue aériennes, etc.), à sa diffusion en France (impression, Géoportail ³¹) et à la formation dispensée par l'École nationale des sciences géographiques dans le domaine de la géomatique.

2. Recherche dans le domaine de l'information géographique (action n° 2)

14,9 % des crédits du programme sont consacrés au financement des activités de **recherche et de développement**, que conduit l'IGN.

3. Pilotage de la politique d'information géographique (action n° 3)

Cette action, qui ne concentre que **0,5 % des crédits**, correspond à **l'activité d'animation et de coordination interministérielle** assurée par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Ces crédits financent la composante de catalogage et de recherche du Géoportail national et facilitent la mise en œuvre de plateformes régionales de partage et de mutualisation de l'information géographique. Ils financent également le secrétariat permanent du Conseil national de l'information géographique (CNIG), structure de coordination nationale exigée par la directive Inspire.

B. DES CRÉDITS QUASIMENT STABLES

Les crédits du programme s'élèvent à **97 millions d'euros (AE=CP)**, comme l'année précédente. Cette stabilité s'explique principalement par une maîtrise de la masse salariale de l'IGN, ainsi qu'une réduction des dépenses de fonctionnement de l'établissement. Ce montant est par ailleurs similaire à celui prévu par le triennal.

Au total, **la subvention pour charges de service public de l'IGN s'élève pour 2015 à 96,5 millions d'euros (AE=CP)**, en très légère hausse de 0,1 million d'euros par rapport à 2014. L'essentiel de ces crédits (85 %) est dans l'action n° 1 et le reste dans l'action n° 2.

L'action n° 2 voit ses crédits diminuer de 4,6 % tandis que l'action n° 3, qui passe de 600 000 à 500 000 euros, voit ses crédits diminuer de plus de 16 %.

¹ Deux sites web nationaux ont été créés pour faciliter l'utilisation de l'information géographique par tous les acteurs : le BRGM a mis en œuvre le Géocatalogue, qui permet de rechercher les cartes et les données grâce à un catalogue et un moteur de recherche ; l'IGN a mis en ligne le Géoportail, qui permet de les visualiser sur l'écran de son ordinateur.

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2014 (crédits votés)	PLF 2015 (crédits demandés)	Variation (%)	LFI 2014 (crédits votés)	PLF 2015 (crédits demandés)	Variation (%)
Action 1 Production de l'information géographique	81,2	82	+1,2	81,2	82	+1,2
Action 2 Recherche dans le domaine de l'information géographique	15,2	14,5	-4,6	15,2	14,5	-4,6
Action 3 Pilotage de la politique d'information géographique	0,6	0,5	-16,7	0,6	0,5	-16,7
Total	97	97	0	97	97	0

(en millions d'euros)

Le plafond d'emplois pour l'IGN s'élève cette année à 1 612 ETP, c'est-à-dire une **baisse de 20 ETP** par rapport à l'année dernière.

Votre rapporteur pour avis rappelle que lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a demandé une deuxième délibération sur l'article 32 et a fait adopter un amendement afin de rééquilibrer le budget à la suite des majorations adoptées en séance sur les crédits d'un certain nombre de missions. Dans ce cadre, **les crédits du programme 159 ont été minorés de 860 000 euros.**

C. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE 2013-2016 ET LES ENJEUX DU NOUVEAU GÉO-SERVICE PUBLIC NUMÉRIQUE

1. La représentation parcellaire cadastrale unique

L'histoire de l'information géographique remonte à 1666 avec l'**Académie des sciences**, chargée de la description géométrique des territoires. Au cours du 18^{ème} siècle, l'Académie lança plusieurs expéditions afin de connaître la forme exacte de la Terre. **La première couverture géographique de la France fut effectuée entre 1766 et 1819 : ce fut la carte de Cassini**, avec une échelle d'une ligne pour cent toises.

Les besoins nouveaux, notamment de l'artillerie (tir courbe) et de la cavalerie (déplacement) conduisirent à la publication de la **carte de l'État-major, au 1/80 000**. Une ordonnance royale de 1827 en confia l'exécution au Dépôt de la Guerre même si des premiers essais eurent lieu dès 1818. Le terme État-Major est utilisé en référence aux officiers d'État-Major qui ont réalisé les levés.

Parallèlement, en 1807, Napoléon crée la levée systématique du cadastre.

L'ordonnance royale du 11 juin 1817 prévoit une synergie entre les cartes cadastrales et topographiques : *« Il sera formé une commission de quatorze membres (...) chargés d'examiner le projet d'une nouvelle carte générale topographique de la France, appropriée à tous les services publics, et combinée avec l'opération du cadastre général, ainsi que d'en poser les bases et le mode d'exécution »*. Ce projet, confié au mathématicien Pierre-Simon de Laplace, resta alors inachevé.

Le 20^{ème} siècle fut caractérisé par de nouvelles techniques, au service de l'aménagement du territoire, et notamment celle de **l'utilisation de la photographie aérienne, puis, à partir des années 1980, du numérique**.

L'IGN aujourd'hui poursuit cette voie séculaire d'amélioration de la description du territoire en augmentant toujours plus les types de description ainsi que les natures d'objets décrits (utilisation des sols, ressources naturelles, description des contraintes, etc). Votre rapporteur pour avis a ainsi été particulièrement surpris d'apprendre que la France comptait aujourd'hui **environ 400 types de zonage administratif ou réglementaire différents** et que, alors qu'il n'y avait nulle part d'inventaire de ces types de zonages, le développement du numérique allait permettre de rendre ces descriptions accessibles à tous.

Les couvertures aériennes sont effectuées par le biais de caméras numériques et on ne parle plus d'échelle mais de résolution.

Dans ce contexte, le rôle de l'IGN consiste en la fabrication et surtout la mise à jour en continu des données, ce qui nécessite environ 150 personnes sur le terrain, et des données accessibles sur le **Géoportail**. L'IGN effectue désormais un métier nouveau : l'accès aux données géographiques et leur traitement.

La Direction générale des finances publiques et l'Institut national de l'information géographique et forestière ont signé, **le 22 mai 2014, une convention relative à la constitution de la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU)**.

Cette RPCU doit devenir à terme le nouveau plan cadastral français et mettre ainsi fin à la coexistence des deux représentations du cadastre, celle de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et celle de l'IGN,

accessibles aux usagers et aux acteurs de l'information géographique et de l'aménagement du territoire.

Issus des expérimentations menées avec le concours de collectivités territoriales et de l'Ordre des géomètres-experts (OGE), les travaux de constitution de la RPCU seront menés conjointement par la DGFIP et l'IGN à partir du plan cadastral de la DGFIP. Ces travaux s'appuieront sur les savoir-faire de la DGFIP et de l'IGN en exploitant les progrès récents dans le domaine du numérique.

L'utilisation de ce nouveau plan par les services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement et de l'égalité des territoires sera améliorée dans de nombreux champs, au service d'un développement durable des territoires : élaboration de documents d'urbanisme, plans de prévention de risques, etc.

Les premiers travaux de ce chantier de grande ampleur ont débuté au cours du deuxième semestre 2014 dans un nombre limité de départements avant une extension progressive à l'ensemble du territoire à partir de 2015.

Clin d'œil historique, ces avancées méthodologiques et technologiques permettent de combiner la cartographie et le cadastre selon la volonté exprimée par l'ordonnance royale de 1817.

Le directeur général adjoint de l'IGN, entendu par votre rapporteur pour avis, a estimé que ce processus de RPCU prendrait **environ sept ans**. Il a indiqué également que l'IGN allait former cette année des jeunes dans le cadre des emplois d'avenir.

Concernant la fusion entre l'Institut national forestier et l'Institut géographique national dont est issu l'actuel IGN, qui a eu lieu en 2012, il a expliqué à votre rapporteur pour avis que celle-ci avait permis de **développer la recherche sur le domaine forestier via la création d'un Laboratoire d'inventaire forestier**. En revanche, il s'est montré inquiet sur le dynamisme des formations d'ingénieurs forestiers et a indiqué que l'IGN avait lancé des travaux de sensibilisation avec le ministère de l'agriculture.

2. Le nouveau contrat d'objectifs et de performance

Les récents comités interministériels de modernisation de l'action publique (18 décembre 2012, 2 avril 2013, 17 juillet 2013 et 18 décembre 2013) ont réaffirmé la **politique publique d'ouverture et de partage des données publiques** (« open data ») pour faire face à la croissance des besoins des administrations publiques, des citoyens et de l'économie.

L'information géographique est ainsi soumise à **la directive européenne Inspire**, qui impose aux autorités publiques un certain nombre d'obligations :

- rendre leurs données environnementales géographiques accessibles au public en publiant sur internet ces données et les métadonnées correspondantes ;

- partager les données entre autorités publiques, à l'exception de celles qui concernent une mission de service public à caractère industriel ou commercial.

Dans ce contexte, la politique nationale d'information géographique poursuit les objectifs suivants :

- faciliter la réalisation d'études et donc la conception, le suivi et l'évaluation des politiques environnementales ;

- faciliter la prise de décision des autorités publiques, des acteurs concernés et du grand public ;

- décloisonner les informations entre les autorités publiques ;

- permettre la mise en place de meilleurs services au citoyen ;

- favoriser la croissance économique et la création d'emplois.

Le contrat d'objectifs et de performance signé entre l'Etat et l'IGN pour la période 2013-2016 en mai 2014, prévoit de recentrer l'IGN sur ses missions de service public et de renforcer son rôle d'opérateur de référence auprès des différents acteurs publics.

Ce nouveau COP devrait permettre aussi de remédier aux **difficultés financières structurelles de l'établissement** : en effet, l'exercice 2014 devrait se conclure, après budget rectificatif, par un déficit de 0,87 million d'euros et un prélèvement sur le fonds de roulement de 7,7 millions d'euros.

Comme le souligne le rapporteur spécial de la commission des finances, plusieurs difficultés apparaissent : un « *décalage entre les recettes et les dépenses d'investissement* », qui implique ce prélèvement sur le fonds de roulement, « *une capacité d'autofinancement de 9,4 millions d'euros qui demeure supérieure à celle constatée lors de l'exercice passé mais qui ne permet toujours pas d'assurer les investissements nécessaires au développement de l'établissement et à ses engagements contractuels envers l'État* ».

3. Le nouveau géo-service public numérique

D'une manière plus générale, l'IGN doit passer **d'un rôle de producteur et diffuseur de données géographiques à un rôle de fournisseur de services numériques de référence** basés sur les informations descriptives du territoire.

Avec l'essor d'Internet et des terminaux mobiles, de nombreux services innovants basés sur l'information géo-localisée ont vu le jour. Face à cette évolution, l'IGN a pris l'initiative de créer un cycle de réflexions - les Ateliers de l'IGN - en associant les acteurs de la filière, élus, administrations, experts de la société civile.

Au terme d'une première session de ces ateliers consacrée au thème « *Comment l'information géo-localisée fait-elle évoluer les services publics* », l'IGN a fait une série de propositions, remises à la ministre en charge du numérique le 12 novembre 2014.

Les neuf propositions de l'IGN

Proposition n° 1 : Établir une stratégie nationale de gouvernance des données géo-référencées.

Proposition n° 2 : Mettre en place les outils pour un partage et un croisement des données géo-référencées.

Proposition n° 3 : Mettre en place un modèle économique efficace pour des données géographiques pivots ouvertes.

Proposition n° 4 : Construire des synergies entre les acteurs publics et privés et les citoyens.

Proposition n° 5 : Développer l'industrie numérique française à partir des données géographiques.

Proposition n° 6 : Multiplier les collaborations à l'échelon européen en matière de données géographiques.

Proposition n° 7 : Renforcer la coopération de l'IGN avec les opérateurs de l'État et les collectivités locales.

Proposition n° 8 : Mieux affirmer et développer l'IGN.

Proposition n° 9 : Mettre en place un géo-service public numérique.

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

A. UN PROGRAMME HÉTÉROCLITE

Le programme « *Énergie, climat et après-mines* » poursuit **trois objectifs** différents.

Il porte tout d'abord la **mise en œuvre de la politique énergétique nationale**, en veillant à ce qu'elle respecte les impératifs de **coût, de sécurité d'approvisionnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie**. L'année 2015 sera, au regard de cet objectif, particulièrement importante avec, l'examen du **projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance**

verte, qui redéfinit les objectifs de notre politique énergétique, les conditions de sécurité et d'approvisionnement, et engage le pays dans un nouveau modèle qui transforme notre manière de consommer, de produire et de recycler.

Le programme 174 porte également les **crédits destinés à la lutte contre le réchauffement climatique** avec pour objectif la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques. Là encore, il est impossible de ne pas évaluer avec exigence les moyens afin de s'assurer qu'ils seront au rendez-vous des engagements ambitieux et exemplaires qui devront être pris lors de la prochaine conférence sur le climat, qui se tiendra à Paris en décembre.

Enfin, ce programme finance les **prestations sociales destinées aux anciens mineurs**. Il est de ce point de vue largement déséquilibré puisque la garantie aux anciens mineurs de la préservation de leurs droits après l'arrêt de l'exploitation minière représente la quasi-totalité des crédits (93 %), dans l'action n° 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mine ». Les autres actions prenant en charge les objectifs définis plus haut sont en comparaison très peu dotées.

Le programme est placé sous la **responsabilité du Directeur général de l'énergie et du climat**. Un certain nombre d'opérateurs interviennent dans sa mise en œuvre : l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), le centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA), l'Agence de service et de paiement (ASP) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

1. La politique de l'énergie (action n°1)

L'action n° 1 « Politique de l'énergie » dispose de **5,5 millions d'euros en AE et de 5,9 millions d'euros en CP, soit 1 % des crédits** du programme.

Elle consiste essentiellement en des **dépenses de fonctionnement** relatives (outre le personnel) au financement des bons de commandes issus du marché actuel relatif au contrôle de la qualité des carburants en station-service et à la mise en œuvre du **programme « Extraplac »**¹. Votre rapporteur pour avis souligne que la Délégation sénatoriale à l'outre-mer a travaillé sur

¹ Extraplac est un programme interministériel d'extension de la plaque continentale initié en 2002 et prolongé dans le cadre d'un programme pluriannuel, jusqu'en 2018. Les dépenses liées à ce programme, dont l'IFREMER est en charge, concernent notamment des acquisitions de données en mer, des études et des relevés de terrain.

ce sujet dans son rapport d'information relatif aux zones économiques exclusives ultramarines¹.

2. Gestion économique et sociale de « l'après-mines » (action n° 4)

Ces crédits, qui constituent la **quasi-totalité des crédits du programme 174**, permettent de **garantir les droits sociaux et l'accompagnement des mineurs en cas de fermeture d'entreprises minières et ardoisières**. Ils s'élèvent à **506,8 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 8,4 % par rapport à 2014**.

L'action n°4 prend ainsi 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).

Dans ce cadre, **la subvention attribuée à l'ANGDM, qui s'élève à 456 000 euros (AE = CP)**, représente une part prépondérante de l'ensemble des subventions accordées dans le cadre de ce programme. Cette dernière connaît toutefois une **baisse de 9% par rapport à 2014, mécaniquement liée à la diminution naturelle des ayants droits de « l'après-mine »**.

Il convient de noter que **le Gouvernement a fait adopter un article additionnel au sein du projet de loi de finances** lors de son examen par l'Assemblée nationale. Ce nouvel article **reconnaît explicitement le caractère discriminatoire et abusif du licenciement et prévoit le versement d'une allocation forfaitaire pour les mineurs grévistes de 1948 ou leurs ayant-droit et d'une allocation spécifique pour leurs enfants**. Cette disposition entraînant un **surcoût de 700 000 euros** en 2015 pour l'ANGDM, un autre amendement du Gouvernement à l'article 32 a majoré les crédits du programme 174, coût intégralement gagé par une diminution de 700 000 euros des crédits du programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice ».

¹ *Rapport n° 430 (2013-2014) de MM. Jean-Étienne ANTOINETTE, Joël GUERRIAU et Richard TUHEIAVA, fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 9 avril 2014.*

3. Lutte contre le changement climatique (action n°5)

L'action n° 5 « Lutte contre le changement climatique » dispose de **31,2 millions d'euros (AE=CP)** concrètement dédiés à la mise en œuvre de mesures issues du « Grenelle de l'environnement »¹ concernant la qualité de l'air et la lutte contre la pollution atmosphérique, le volet « effet de serre » et les mesures en matière de sécurité et d'émissions polluantes des véhicules.

4. Soutien (action n°6)

Cette action dispose d'une **enveloppe de 1,3 million d'euros (AE=CP) et assure le suivi et la rationalisation des dépenses** par la mise en place d'un dialogue de gestion avec les services². 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.

B. DES CRÉDITS EN REcul

Le montant des crédits demandés au titre du programme 174 pour 2015 s'élève à **541,6 millions d'euros en AE, et à 545,2 millions d'euros en CP, soit une baisse d'environ 8,5 %** par rapport à l'exercice précédent.

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

Néanmoins, les actions relatives à la politique de l'énergie et à la lutte contre le changement climatique voient elles aussi leurs crédits diminuer, respectivement de 5 % et de près de 10 %.

¹ Réalisation d'inventaires des émissions de GES, modélisation des trajectoires des émissions futures, supervision des volets locaux des politiques publiques mises en œuvre dans ce cadre, expertise économique sur les marchés du carbone et la politique climatique, subventions à l'Association technique énergie environnement (ATEE) pour sa contribution au dispositif des certificats d'économie d'énergie et à l'Agence française de normalisation (AFNOR) pour ses actions dans le domaine de l'énergie, mise en œuvre des mesures du Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA), animation des réseaux nationaux de surveillance de la qualité de l'air et du Conseil national de l'air, inventaires d'émissions territorialisés, etc.

² Frais de communication générale, frais de mission et de représentation, formation, remboursement de frais de personnels mis à disposition, paiement des stagiaires, informatique métier.

Les crédits¹ de l'action n° 6 ont diminué de 20 % par rapport à l'année dernière.

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2014 (crédits votés)	PLF 2015 (crédits demandés)	Variation (%)	LFI 2014 (crédits votés)	PLF 2015 (crédits demandés)	Variation (%)
Action 1 Politique de l'énergie	5,8	5,5	-5	6,2	5,9	-4,8
Action 4 Gestion économique et sociale de l'après-mines	548,5	503,7	-8,2	553,4	506,8	-8,4
Action 5 Lutte contre le changement climatique	34,5	31,2	-9,6	34,5	31,2	-9,6
Action 6 Soutien	1,6	1,3	-18,8	1,6	1,3	-18,8
Total	590,5	541,6	-8,3	595,8	545,2	-8,5

(en millions d'euros)

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. **784 ETPT sont prévus pour 2015** pour la mise en œuvre du programme 174 (dont 226 pour l'administration centrale, la DGEC), ce qui est stable par rapport à l'année dernière.

Votre rapporteur pour avis rappelle que les crédits du programme 174 ont été minorés de 800 000 euros lors de l'examen à l'Assemblée nationale.

¹ Ces dépenses ont fait l'objet d'un transfert en provenance du programme 217 en 2012 sans crédits supplémentaires.

C. LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE, PEU DOTÉE EN CRÉDITS

1. La grande inconnue du financement de la transition énergétique

Au-delà de la gestion de l'après-mines, qui constitue l'essentiel des crédits du programme 174, la crédibilité de ce budget s'apprécie également cette année en fonction du **niveau d'ambition prévu par le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte**, en cours de navette.

Ce projet de loi transmis au Sénat le 14 octobre 2014, après avoir été adopté à l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, comprend **huit titres** :

- titre I^{er} : définir les objectifs communs pour réussir la transition énergétique, renforcer l'indépendance énergétique de la France et lutter contre le réchauffement climatique ;

- titre II : mieux rénover les bâtiments pour économiser l'énergie, faire baisser les factures et créer des emplois ;

- titre III : développer les transports propres pour améliorer la qualité de l'air et protéger la santé ;

- titre IV : lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire : de la conception des produits à leur recyclage ;

- titre V : favoriser les énergies renouvelables pour diversifier nos énergies et valoriser les ressources de nos territoires ;

- titre VI : renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens ;

- titre VII : simplifier et clarifier les procédures pour gagner en efficacité et en compétitivité ;

- titre VIII : donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'État le pouvoir d'agir ensemble.

Or, l'étude d'impact ne comprend pas d'étude de financement précise sur la mise en œuvre du texte. En outre, la suspension de l'écotaxe, qui prive les finances publiques de 500 millions d'euros de recettes (montant auquel il convient d'ajouter le dédommagement de la société Ecomouv), accentue cette **inquiétude qui pèse sur la crédibilité du financement prévu pour la transition énergétique**.

Malgré les financements mis en avant par le Gouvernement de l'ordre de 10 milliards d'euros sur 3 ans, les mesures du texte ne paraissent pas clairement financées. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a également déploré, dans son avis, que le texte « *ne comporte aucun chiffrage financier global, ni mesure par mesure* ». Les moyens ne semblent pas à la hauteur des ambitions, ni du changement de modèle prôné par le texte.

Le coût du plafonnement à 50% en 2025 et à 63,2 gigawatts de la part du nucléaire dans la production d'électricité, prévu par l'article 1^{er}, suscite de fortes réserves quant au réalisme de cet objectif. Le rapport d'information¹ des députés Marc Goua et Hervé Mariton, publié le 30 septembre 2014, avait ainsi chiffré le coût de la fermeture des réacteurs nucléaires à entre 650 millions et 5,7 milliards d'euros.

Au-delà des ambitions affichées, des objectifs déclaratifs mais non contraignants, la **question du financement, véritable clé de voûte de tout l'édifice, demeure donc entière**. Malgré le contexte économique difficile, qui nécessite un effort budgétaire réel, la raison même de la mutation écologique que nos politiques publiques doivent accomplir est justement de changer de modèle, et donc de sortir de la logique purement budgétaire de cette transition.

La transition énergétique est en réalité plus largement une **transition écologique qui ne peut se faire sans y consacrer les moyens adéquats**. Elle ne pourra se faire par des déclarations d'intentions, aussi louables et incitatives soient-elles. Il faut réaffecter nos moyens là où la dynamique de la transition le nécessite.

Mesures de financement de la transition énergétique affichées par le Gouvernement

- **Crédit d'impôt unique pour la transition énergétique avec un taux de 30 %** (au lieu de 15 % et 25 %) avec de nouveaux équipements éligibles (compteurs individuels pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire dans les copropriétés, bornes de recharge véhicules électriques) : cette disposition est prévue à l'**article 3 du PLF 2015** ;

- **aide de l'Agence nationale de l'habitat + chèque énergie** pour les ménages non imposables pour travaux de rénovation ;

- **relance de l'éco-prêt à taux zéro** avec un allègement des procédures (mise en place de l'éco-conditionnalité, renforcement de la formation des artisans et des PME du bâtiment) ;

- **mise en place par le projet de loi relatif à la transition énergétique du tiers-financement** (droit pour les sociétés de tiers-financement de faire l'avance du financement des travaux) ;

- création par le projet de loi d'un **Fonds de garantie pour la rénovation énergétique** ;

- **fonds exceptionnels de la Caisse des dépôts** pour financer les projets liés à la transition portés par les collectivités : une **dotations de 5 milliards d'euros de prêts transition énergétique et croissance verte** à un taux avantageux ;

- **appel à projets pour 200 territoires à énergie positive** (financé par l'État à hauteur de 150 millions) ;

¹ *Rapport d'information n°2233 sur le coût de la fermeture anticipée de réacteurs nucléaires : l'exemple de Fessenheim présenté par MM. Marc GOUA et Hervé MARITON, 30 septembre 2014.*

- **aide** venant en plus du bonus écologique (6 300 euros) **pour l'achat d'un véhicule électrique en remplacement d'un diesel polluant** accordée sous conditions de ressources et prioritairement dans les zones concernées par une mauvaise qualité de l'air (portant l'aide totale à 10 000 euros) ;
- annonce par la Ministre d'un **doublment des crédits du fonds chaleur de l'Ademe en 2017** (400 millions d'euros) ;
- 100 millions d'euros pour atteindre **1 500 méthaniseurs** ;
- **doublment des prêts de BPI France** aux projets énergies renouvelables d'ici 2017 ;
- création d'un **Fonds national de la transition énergétique et de la croissance verte, doté d'1,5 milliard d'euros sur 3 ans.**

2. Le soutien aux énergies renouvelables doit passer d'abord par le renforcement des outils efficaces existants : l'exemple du Fonds chaleur

À titre d'exemple, la politique et les moyens consacrés au développement des énergies renouvelables est significatif.

L'article 1^{er} du projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte prévoit de **porter, en 2020, la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie, et à 32 % en 2030**. Dans l'étude d'impact, cet objectif est décomposé en : 40 % pour la production d'électricité, 38% pour la consommation finale de chaleur et 15 % pour la consommation finale de carburants.

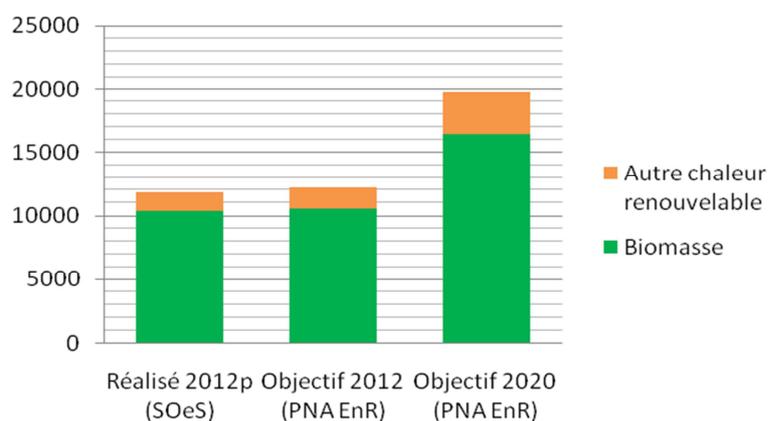
Or, la moitié de cet objectif repose sur la biomasse¹. Le **Plan National d'Action en faveur des énergies renouvelables** précise l'effort à fournir par la filière biomasse énergie dans chaque secteur de l'énergie pour l'atteinte de l'objectif global de 23 % de la consommation finale d'énergie en France assurée par les énergies renouvelables en 2020 (13,7 % réalisé en 2012, selon le rapport sur les progrès réalisés dans la promotion et l'utilisation des énergies renouvelables).

¹ L'Union européenne définit la biomasse comme la « fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture (y compris les substances végétales et animales), de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux ».

La filière biomasse en quelques chiffres

Dans le secteur du **chauffage** et du refroidissement, la filière biomasse est la **1^{ère} filière contributrice à l'objectif 2020 (83 %)**.

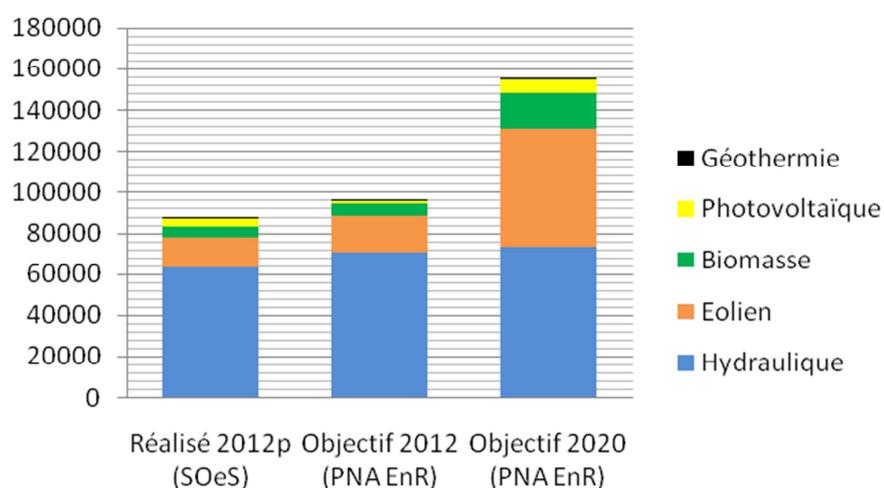
Consommation finale d'énergie secteur chauffage et refroidissement (ktep)



Direction Générale de l'Energie et du Climat

Dans le secteur de **l'électricité**, la filière biomasse est la **3^{ème} filière contributrice à l'objectif 2020 (11 %)**, derrière la filière hydraulique (46 %) et la filière éolienne (37 %), mais devant la filière photovoltaïque (4,4 %).

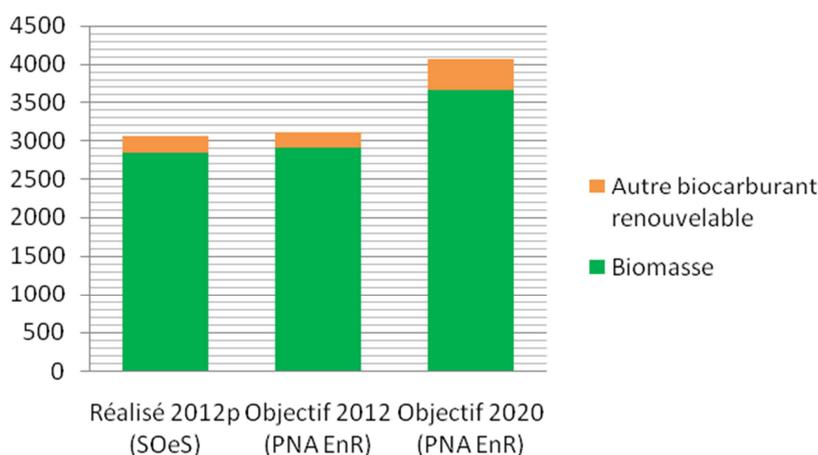
Production brute d'électricité (GWh)



Direction Générale de l'Energie et du Climat

Dans le secteur des **transports**, la filière biomasse est la **1ère filière contributrice à l'objectif 2020 (90 %)**.

Consommation finale d'énergie secteur transports (ktep)



Direction Générale de l'Énergie et du Climat

Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Créé en décembre 2008, **le fonds chaleur constituait un des engagements du Grenelle de l'environnement**. Il a été mis en place afin de soutenir la production de chaleur à partir de sources renouvelables. Il est doté d'une enveloppe de **1,2 milliard d'euros pour la période 2009-2013**, crédits qui ne sont pas inscrits au budget de l'État, dans la mesure où la gestion du fonds est déléguée à l'Ademe dont les ressources proviennent pour l'essentiel des produits de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affectés à l'agence. Le fonds alloue des aides aux entreprises et aux collectivités pour l'équipement en systèmes de production de chaleur utilisant les énergies renouvelables ou valorisant la chaleur de récupération. **Quatre sources de production d'énergie sont couvertes : le bois, le biogaz, la géothermie et l'énergie solaire. La biomasse est la principale filière à en bénéficier.**

Ce fonds a permis de soutenir près de **1 860 installations d'énergies renouvelables et de réseaux de chaleur** sur la période 2009-2011 (373 en biomasse, 181 en géothermie, 1030 en solaire, 269 en réseaux de chaleur).

L'utilité et l'efficacité du fonds chaleur ont largement été éprouvées, tant du point de vue de **l'important « effet levier » de ses investissements que du point de vue du développement de la filière économique forestière.**

Pourtant, les crédits n'ont cessé de diminuer après avoir atteint un pic de 300 millions d'euros en 2010.

Comme l'indique la Cour des comptes dans un rapport public thématique de juillet 2013¹, « d'un montant de 179 M€ en 2009, les dotations au fonds chaleur auraient dû augmenter pour progressivement atteindre 500 M€ en 2012, puis 800 M€ en 2020 selon le plan arrêté à la création du fonds. Or, les décisions budgétaires successives ont limité l'enveloppe à 1,2 Md€ sur la période 2009-2013, soit 240 M€ seulement en moyenne annuelle, un niveau très inférieur aux intentions initiales. »

La Cour des comptes considère ainsi que le niveau de ces crédits ne suffira pas à atteindre les objectifs fixés pour la production de chaleur à partir de sources renouvelables : « plus de la moitié (5,5 Mtep) de l'objectif de progression d'énergie renouvelable thermique entre 2006 et 2020 (10,3 Mtep) doit être financée par le fonds chaleur. L'Ademe considère que les résultats atteints sont en ligne avec les objectifs attendus pour 2012. Or, sur la base des coûts observés jusqu'ici, les capacités financières actuelles du fonds ne permettraient de financer que 3,1 Mtep. Sans modification de la dotation, 1,4 Md€ supplémentaires seraient nécessaires jusqu'en 2020 pour atteindre l'objectif de 5,5 Mtep. »

La Ministre de l'écologie a annoncé, le 18 juin 2014, le **doublément du fonds chaleur à horizon 2017**, mais aucun élément concret de financement n'a été à ce jour détaillé ni ne figure dans le projet de loi de finances.

Les déclarations de la Ministre à l'occasion de l'examen des crédits de la mission en commission élargie à l'Assemblée nationale le 6 novembre 2014 ne sont guère rassurantes quant au doublement effectif des moyens du fonds chaleur : « Ce doublement sera atteint grâce au maintien des engagements de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et grâce au fonds de garantie mis en place à l'issue de la conférence bancaire et financière pour la transition énergétique. Y contribuera également la contractualisation avec les collectivités volontaires, notamment les régions, déjà très largement engagées, souvent dans des propositions équivalentes aux engagements financiers de l'Ademe ».

Votre rapporteur pour avis **regrette que les moyens de parvenir au doublement du fonds chaleur ne soient pas plus précis** (il remarque d'ailleurs que le fonds de garantie mis en place à l'issue de la conférence bancaire et financière cité par la Ministre est en réalité supposé être dédié à la rénovation thermique des bâtiments) et il craint que les collectivités territoriales ne soient encore mises à contribution.

¹ La politique de développement des énergies renouvelables, rapport public thématique de la Cour des comptes (juillet 2013).

D. LA PERSPECTIVE DE LA CONFÉRENCE DE PARIS (COP 21)

Les crédits consacrés à la lutte contre le changement climatique, au titre du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » comme au titre de la mission relative à l'action extérieure de l'État, sont à mettre en regard avec les prochaines échéances des négociations internationales des Nations Unies sur le climat, avec la **conférence de Lima de décembre prochain**, mais aussi et surtout **la 21^{ème} conférence des parties à Paris en décembre 2015**.

Cette conférence, présidée par la France, constitue un rendez-vous crucial : il s'agira pour la communauté internationale d'aboutir à un nouvel accord sur le climat, qui soit applicable à tous et qui permette de maintenir le réchauffement climatique mondial en deçà de 2°C d'ici à la fin du siècle.

La France a engagé une démarche de définition des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre européen tout d'abord. L'Union européenne a adopté fin octobre le **paquet énergie-climat 2030**. Trois objectifs ont été fixés : **réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030 par rapport aux chiffres de 1990, porter à 27 % la part d'énergies renouvelables dans le mix énergétique, enfin, améliorer l'efficacité énergétique de 27 %**. Ces objectifs chiffrés, dont seuls les deux premiers sont contraignants, fixent le cap à atteindre et encadrent les discussions qui ont lieu, au Parlement, sur la déclinaison de ces objectifs pour la France, dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte.

Votre rapporteur pour avis estime que ce débat parlementaire doit être l'occasion de placer véritablement la France sur la voie d'une transition **vers un modèle économique décarboné**.

Le 5^{ème} rapport du Groupement intergouvernemental des experts sur le climat (GIEC), paru en octobre dernier, est sans appel. La communauté scientifique internationale est aujourd'hui formelle : l'origine anthropique du changement climatique est avérée, et l'on observe d'ores et déjà des impacts de grande ampleur qui sont appelés à s'aggraver. Chaque année qui s'est écoulée depuis le début du 21^{ème} siècle a été classée parmi les quinze années les plus chaudes depuis que l'on a commencé à relever les températures dans la deuxième moitié du 19^{ème} siècle.

Votre rapporteur pour avis souligne à cet égard que, s'il convient de se fixer des échéances pour agir à l'horizon de la fin du siècle, il faut prendre conscience que **les effets concrets du dérèglement climatique se font d'ores et déjà sentir dans les territoires**, que ces effets entraînent une aggravation des risques naturels (inondations, submersions marines, fonte des glaciers) ou pèsent économiquement sur les activités humaines (tourisme, agriculture, santé).

Enfin, votre rapporteur pour avis est convaincu de la **nécessité d'articuler lutte contre le changement climatique et politique de préservation de la biodiversité**. Dans son rapport « Planète vivante » de septembre 2014, le Fonds pour la nature (WWF) indiquait que **la Terre a perdu la moitié de ses populations d'espèces sauvages en quarante ans**, sous l'effet combiné de la dégradation de leurs habitats, des pratiques agricoles, de la pollution et du changement climatique. En Europe, à titre d'exemple, selon une étude publiée le 3 novembre dernier par le journal scientifique *Ecology Letters*, **plus de 400 millions d'oiseaux d'espèces communes ont disparu en 30 ans**.

Dans la mesure où les effets du dérèglement climatique vont s'intensifier dans les décennies à venir, votre rapporteur pour avis considère que **la biodiversité doit devenir un axe d'action des politiques de prévention et d'adaptation au changement climatique**. Les territoires d'outre-mer, qui concentrent les ressources en biodiversité et sont très exposés aux risques naturels, doivent en particulier constituer un point de vigilance accrue et peuvent devenir, pour la France, un véritable laboratoire de la préservation de la biodiversité et de l'adaptation aux effets du changement climatique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 25 novembre 2014, 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 2015.

M. Hervé Maurey, président. – Pour l'examen des crédits « Biodiversité Transition énergétique », nous avons désigné Jérôme Bignon, rapporteur pour avis. C'est, cher collègue, votre premier rapport de nouveau sénateur, mais vous avez déjà abordé ces questions en tant que député. Aussi, je pense que, sur ce sujet également, la commission va pouvoir bénéficier d'un regard d'expert.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter l'avis budgétaire relatif aux politiques de la biodiversité et de la transition énergétique. 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 regroupent au total 918 millions d'euros, soit 13,8 % des 6,65 milliards d'euros de l'ensemble de la mission, auxquels il faut ajouter un volume important de recettes fiscales affectées aux opérateurs qui en assurent l'exécution.

Je vais vous les présenter successivement, en examinant les crédits et les principales évolutions et je m'arrêterai, pour chacun d'entre eux, sur un ou deux points thématiques, qui devront faire l'objet de notre vigilance et de notre suivi au cours de l'année 2015.

Aussi bien les politiques de la biodiversité que celles de la transition énergétique doivent cette année être à la hauteur de rendez-vous importants.

Le premier est le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte, qui devrait être examiné par le Sénat début 2015. Premier grand rendez-vous législatif depuis le Grenelle de l'environnement, il vise à mettre en œuvre les orientations issues des dernières Conférences environnementales et du grand Débat national sur la transition énergétique, et à opérer une véritable mutation écologique de notre modèle de développement.

Le deuxième est le projet de loi relatif à la biodiversité, adopté en juin dernier par la commission du développement durable à l'Assemblée nationale, avec Geneviève Gaillard comme rapporteure, et qui devrait rapidement venir à l'ordre du jour en 2015. Il entend renouveler les outils

permettant d'agir sur la restauration des écosystèmes, la qualité de l'eau et la préservation de la biodiversité, en prévoyant notamment la création d'un nouvel établissement public administratif, l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

Si 2014 était une année importante pour la politique de l'eau avec le 50^{ème} anniversaire de la loi sur l'eau, 2015 le sera également avec la 4^{ème} Conférence européenne sur l'eau, qui se tiendra à Bruxelles le 23 mars 2015, et le 7^{ème} Forum mondial de l'eau, en avril, en Corée du Sud.

Enfin, la 21^{ème} Conférence des parties à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, qui se tiendra à Paris dans un an, doit, nous l'espérons tous, aboutir à un nouvel accord international sur le climat, applicable à tous les pays, dans l'objectif de maintenir le réchauffement mondial en deçà de 2°C. Dans ce contexte, les crédits consacrés cette année à la biodiversité, à l'énergie et au climat ne peuvent pas être en-deçà de ces enjeux : il en va de la crédibilité des politiques publiques menées dans ces domaines.

Le programme 113 a pour principal objectif de mettre en œuvre la stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020. Il est doté de 277 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 275,9 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui est quasiment stable par rapport à l'année dernière. Il convient d'y ajouter les recettes fiscales destinées aux opérateurs, soit 2,3 milliards d'euros, principalement affectées aux agences de l'eau.

L'action n° 1 « Sites, paysages, publicité », avec 6 millions d'euros, concentre 2,2 % des crédits du programme. Elle consiste en la protection et la gestion des sites classés. C'est d'autant plus important que les lois relatives aux paysages sont anciennes et méritent d'être actualisées. Un million d'euros sera consacré à la mise en œuvre des atlas de paysage, qui sont des outils de connaissance partagés par les acteurs du territoire. C'est un point qui sera abordé dans le projet de loi relatif à la biodiversité.

L'action n° 7 « Gestion des milieux et biodiversité » concentre à elle seule, avec 265 millions d'euros en AE et 264 millions en CP, l'essentiel des crédits (95,7 %) du programme.

Concernant la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité, le décret permettant de finaliser le socle réglementaire de la Trame verte et bleue a été publié le 20 juin 2014 : il s'agit d'un document-cadre qui appuie l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique, les SRCE. Le premier de ces schémas a été adopté en Île-de-France en octobre 2013 et la dynamique régionale se poursuit : 3 SRCE ont été adoptés en juin et juillet 2014. La totalité des schémas devrait être adoptée en 2015. Deux millions d'euros y seront consacrés en 2015.

Pour ce qui est du réseau Natura 2000, il est quasiment achevé au niveau national, sauf en ce qui concerne la désignation des sites marins au large. Des travaux sont en cours, en vue de proposer à la Commission

européenne des sites complémentaires d'ici la fin 2015. S'agissant des sites en mer, il peut y avoir des difficultés avec l'armée, notamment sur les lignes de rupture du plateau continental, où on trouve une très grande richesse biologique mais qui sont aussi parfois des zones de « cache » des sous-marins. Le réseau Natura 2000, qui n'est plus aussi conflictuel qu'il a pu l'être, comprend aujourd'hui 1 758 sites et couvre plus de 12,5 % du territoire métropolitain terrestre, 43 % de la mer territoriale et 5 % de la zone économique exclusive, hors outre-mer.

Environ 4,5 millions d'euros seront consacrés à la mise en œuvre de la directive cadre Stratégie pour le Milieu Marin, qu'on appelle la DCSMM, et de la directive cadre sur l'eau, la DCE. Je m'y arrête un instant pour vous dire que nous entrons cette année dans une phase très importante pour la mise en œuvre de la DCSMM. En effet, après la notification en décembre 2012 à la Commission européenne des trois premiers éléments qui doivent constituer les plans d'action pour le milieu marin, autrement appelés PAMM, à savoir « l'évaluation initiale des eaux marines », « la définition du bon état écologique des eaux marines » et « les objectifs environnementaux et les indicateurs associés », la consultation publique sur les « programmes de surveillance » vient de prendre fin en novembre 2014 pour une adoption à la fin de l'année, et la consultation publique sur les « programmes de mesures » s'ouvrira le 19 décembre 2014 avec l'objectif d'une notification à la Commission européenne fin 2015. On peut d'ailleurs se réjouir que tout se passe bien et sans retard sur l'application de cette directive.

Concernant plus particulièrement les milieux humides, un 3^{ème} plan d'action national en faveur des zones humides a été lancé en septembre 2014. Un nouvel élan est donné.

Enfin, concernant la préservation du milieu marin, on compte depuis septembre 2014 six parcs naturels marins. Le parc Estuaire de la Gironde et Pertuis charentais est en voie d'aboutissement et trois autres projets sont à l'étude.

J'attire votre attention sur l'exécution des crédits de ce programme. En effet, plus de 143 millions d'euros d'engagements ne seront pas couverts par des paiements au 31 décembre 2014, c'est-à-dire environ la moitié de la dotation en crédits de paiements du programme, qui s'établit à 275 millions d'euros. Cela risque fortement de contrarier la réalisation de nouveaux projets prévus dans le cadre de ce programme.

Un premier point concerne les moyens et l'ambition qui seront mis au service de la future Agence française pour la biodiversité (AFB). Consistera-t-elle en une simple fusion d'établissements existants ? Aura-t-elle les moyens de sa politique ? Vous le savez, le projet de loi biodiversité prévoit la création de ce grand opérateur public en matière de biodiversité, dont l'idée n'est pas nouvelle puisqu'on parlait déjà à l'époque du Grenelle d'une agence de la nature.

Un premier rapport de préfiguration a été rendu par Bernard Chevassus-au-Louis et Jean-Marc Michel, que notre commission a d'ailleurs entendu, en avril 2013. Mais une nouvelle mission de préfiguration vient d'être lancée par la ministre fin octobre, pour la phase plus opérationnelle de mise en œuvre, autour de Gilles Bœuf, Annabelle Jaeger et Olivier Laroussinie, sous le « haut patronage » d'Hubert Reeves.

Les contours de cette future agence sont encore flous. Son périmètre d'abord : à ce stade, l'ONCFS, l'ONF ou encore le Conservatoire du littoral, resteraient en dehors, mais est-ce optimal ? L'harmonisation des statuts sera également un enjeu budgétaire majeur puisque la moitié des 1 200 agents concernés sont des contractuels et qu'il s'agira de faire entrer sous plafond tous les personnels hors plafond. Le budget de l'agence, qui à ce stade, serait constitué des ressources des établissements existants, pourrait également être élargi à d'autres sources de financement : je pense par exemple à la piste, devenue serpent de mer, des redevances pour occupation du domaine public maritime. J'insiste pour ma part sur l'importance de la dimension marine de la future agence et des moyens qui y seront consacrés. Le directeur de l'agence des aires marines actuelle, indique qu'un budget de l'ordre de 40 millions d'euros et une équipe de 400 personnes serait nécessaire pour mener à bien ses missions, alors que cette agence ne dispose en 2014 que 22,2 millions d'euros et 145 ETP. Il y a toujours un appétit formidable pour lancer des aventures sans avoir forcément les moyens d'y parvenir. Les enjeux ultramarins sont considérables, puisque 97 % de la mer française est ultramarine.

Le deuxième point sur lequel je souhaite insister est celui des moyens consacrés à la politique de l'eau. Le PLF prévoit, à l'article 16, un prélèvement de 175 millions d'euros sur le budget des agences de l'eau, prélèvement qui sera renouvelé en 2016 et en 2017. Cet article est peut-être, à l'heure où je vous parle, en cours de discussion en séance publique.

Un prélèvement de 210 millions d'euros avait déjà été opéré l'année dernière et les comités de bassin l'avaient voté dans la mesure où cette ponction leur avait été présentée comme exceptionnelle. En réalité, il est devenu pérenne.

Si elles pouvaient le supporter l'année dernière, un grand nombre d'agences se retrouvent aujourd'hui dans une situation financière difficile. Le premier problème est un problème de principe : toute la législation sur l'eau en France, qu'on a même réussi à transposer au niveau européen, est remise en cause par cette idée du prélèvement. Si on pérennise ce prélèvement et que cet argent ne va plus à la biodiversité ou à l'eau, on rentre dans un nouveau système. Cela pose un deuxième problème : nous ne serons plus en mesure de respecter nos engagements européens, dans le cadre de la directive eaux résiduaires urbaines et de la directive cadre sur l'eau.

L'argument du dynamisme des redevances des agences de l'eau a été avancé à l'Assemblée nationale par la rapporteure générale du budget et par le Gouvernement, qui affirment que leurs recettes ont augmenté de 24 % entre 2010 et 2014. Mais cela ne reflète pas la réalité car ce chiffre prend pour référence l'année 2010, qui a été anormalement basse. En effet, en raison du changement opéré par la loi sur l'eau, les agences de l'eau ont mis deux ans pour mettre en place le nouveau type de redevances et on a donc observé un phénomène de rattrapage en 2012. En outre, le calcul du Gouvernement tient compte du fonds de concours pour l'ONEMA, de celui pour l'État et de la part nationale affectée au plan Ecophyto.

Ainsi, en raisonnant sur six ans et sans inclure ces prélèvements nationaux, les recettes des agences n'ont en réalité augmenté que de 2,6 % en six ans, soit moins que l'inflation, qui est d'environ 7% sur la période.

C'est pourquoi j'ai déposé en séance publique un amendement visant à supprimer cet article 16, amendement destiné à alerter les élus sur ce sujet qui risque d'avoir de réelles conséquences. Plus encore que la logique de l'investissement local, c'est un coup de canif donné à l'esprit de la politique de l'eau en France. Je sais d'ailleurs que la ministre a reçu la semaine dernière les six présidents des comités de bassin et a été très sensible à ce cri d'alerte. Mais maintenant, quelle solution pourra être trouvée ?

Concernant le programme 159 « Information géographique et cartographique », les crédits alloués, qui s'élèvent cette année comme l'année dernière à 97 millions d'euros, recouvrent pour l'essentiel la subvention versée à l'Institut national de l'information géographique et forestière, l'IGN, issu de la fusion en 2012 de l'IGN et de l'Institut national forestier.

J'ai entendu, dans le cadre de cet avis budgétaire, le directeur adjoint de l'Institut. Beaucoup de choses m'ont semblé particulièrement intéressante pour notre commission, notamment au titre de sa compétence aménagement du territoire. J'ai d'ailleurs eu l'impression que l'IGN était un instrument d'aménagement du territoire trop peu connu, trop peu utilisé et qui mériterait probablement d'être mieux valorisé.

Je pourrais vous raconter l'histoire de la cartographie depuis le XVII^{ème} siècle mais je vais vous en dispenser : vous pourrez consulter mon rapport si ces questions vous intéressent.

Je tiens seulement à souligner que le projet de synergie entre les cartes cadastrales et topographiques, qui avait été prévu par l'ordonnance royale du 11 juin 1817 mais qui avait échoué à l'époque va enfin aboutir aujourd'hui, grâce à la signature, le 22 mai 2014, d'une convention relative à la constitution de la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU), qui devrait être achevée dans sept ans environ.

Autre point de vigilance, le contrat d'objectifs et de performance signé entre l'État et l'IGN pour la période 2013-2016, signé en mai 2014. Il

devra permettre de remédier aux difficultés financières structurelles de l'établissement, qui présente un décalage entre ses recettes et ses dépenses d'investissement. Il serait intéressant de rendre visite aux personnels de l'IGN, d'autant que ce n'est pas très loin.

Dernier programme, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ». Ses crédits s'élevaient à 541,6 millions d'euros en AE, et 545,2 millions d'euros en CP, en baisse d'environ 8,5 % par rapport à l'exercice précédent. Ils sont quasi-intégralement destinés à garantir les droits sociaux et l'accompagnement des mineurs en cas de fermeture d'entreprises minières et ardoisières, via la subvention versée à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs. La baisse des crédits du programme s'explique en grande partie par la diminution naturelle des ayants droits de « l'après-mines ».

Les 5 % restants de ces crédits sont donc consacrés, d'une part, à la politique de l'énergie, d'autre part, à la lutte contre le réchauffement climatique.

Au-delà de ces crédits, je souhaiterais donner un signal d'alarme sur trois sujets :

Le premier est la grande inconnue du financement de la transition énergétique : malgré les financements mis en avant par le Gouvernement, de l'ordre de 10 milliards d'euros sur 3 ans, les mesures du projet de loi ne paraissent pas clairement financées, comme nous l'avait d'ailleurs dit le Conseil économique, social et environnemental quand nous l'avons entendu. Le coût du plafonnement du nucléaire reste flou, les objectifs fixés par l'article 1^{er} semblent pour la plupart très optimistes et leur calendrier de mise en œuvre difficile à croire.

Le deuxième point de vigilance concerne le fonds chaleur, dont les crédits n'ont pas cessé de diminuer depuis 2010. On sait pourtant que cet outil, institué par le Grenelle de l'environnement, est efficace sur les territoires. La Cour des comptes, dans un rapport sur le financement des énergies renouvelables a indiqué que les dotations au profit de ce fonds auraient dû augmenter pour progressivement atteindre 500 millions d'euros en 2012, puis 800 millions d'euros en 2020, selon le plan arrêté lors de sa création. Or, les décisions budgétaires successives ont limité l'enveloppe à 1,2 milliard d'euros sur la période 2009-2013, soit 240 millions d'euros seulement en moyenne annuelle, un niveau très inférieur aux intentions initiales. La ministre de l'écologie a annoncé en juin un doublement du fonds, pour atteindre 400 millions d'euros en 2017. Or, aucune précision sur les moyens d'atteindre cet objectif ne figure dans le projet de loi de finances. Il y a donc là une vraie incertitude sur laquelle nous devons interroger le Gouvernement.

Le dernier point de vigilance concerne la lutte contre le réchauffement climatique, avec notamment la conférence des parties qui se tiendra à Paris en décembre 2015. Cette dernière devra aboutir un nouvel accord sur le climat, qui soit applicable à tous et qui permette de maintenir le réchauffement climatique mondial en deçà de 2°C d'ici à la fin du siècle. C'est pourquoi le débat parlementaire à venir sur la transition énergétique devra être l'occasion d'engager résolument la France sur la voie d'une transition vers un modèle décarboné. Je suis convaincu qu'il est absolument nécessaire d'articuler lutte contre le changement climatique et politique de préservation de la biodiversité. Dans son rapport « Planète vivante » de septembre 2014, le Fonds pour la nature (WWF) indiquait que la Terre a perdu la moitié de ses populations d'espèces sauvages en quarante ans, sous l'effet combiné de la dégradation de leurs habitats, des pratiques agricoles, de la pollution et du changement climatique. En Europe, à titre d'exemple, selon une étude publiée le 3 novembre dernier par le journal scientifique *Ecology Letters*, plus de 400 millions d'oiseaux d'espèces communes ont disparu en 30 ans.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait adopter lors d'une seconde délibération sur l'article 32 un amendement minorant les crédits de la mission de 33 millions d'euros. Cette baisse affecte le programme 113 à hauteur de 4 millions d'euros, le programme 159 à hauteur de 860 000 euros et le programme 174 à hauteur de 800 000 euros.

Les crédits des programmes que je viens de présenter ont certes été en partie préservés, mais ils ne semblent pas à la hauteur des enjeux cruciaux qui nous attendent, non pas dans trois ou cinq ans, mais en 2015. Aucun signal positif n'est donné, à travers ces crédits, concernant le financement de la transition énergétique ou celui de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance de la biodiversité. En regardant uniquement les crédits, j'aurais plutôt eu tendance, à titre personnel, à vous proposer de donner un avis favorable. Mais il n'y a aucune lecture par rapport aux perspectives importantes qui sont devant nous. C'est pourquoi je vous proposerai, mes chers collègues, de donner un avis défavorable aux crédits de ces trois programmes.

M. Hervé Maurey, président. – Concernant le prélèvement sur les agences de l'eau, outre ce qui a été dit par le rapporteur sur le non-respect du principe qui veut que l'utilisateur paye une redevance pour une destination particulière, on commence concrètement à voir dans nos territoires des difficultés des agences de l'eau à financer des projets. Dans le département dont je suis élu, il y a des collectivités qui ont travaillé pendant des années avec les agences de l'eau sur des projets d'assainissement collectif qui doivent aujourd'hui y renoncer. C'était donc une bonne chose de déposer des amendements pour supprimer le prélèvement.

M. Rémy Pointereau. – Je voudrais féliciter notre jeune rapporteur qui finalement est un rapporteur expérimenté, qui a travaillé déjà beaucoup à l'Assemblée nationale sur les questions de biodiversité et de transition énergétique. Son travail est très argumenté. Je voudrais insister sur la question du prélèvement des agences de l'eau. C'est encore de l'argent en moins pour la mise aux normes des stations d'épuration, pour la recherche sur les écosystèmes et les continuités écologiques, etc. C'est scandaleux, d'autant que ce n'est pas la première fois. Je me souviens que nous avons été confrontés à un prélèvement important lorsque Dominique Voynet était ministre de l'environnement. C'est la raison pour laquelle le groupe UMP s'associe au point de vue du rapporteur avec un avis défavorable.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Nous sommes tous conscients des difficultés. Il ne s'agit donc pas d'alourdir les charges en privant l'État de 175 millions d'euros de recettes. Une solution consisterait à laisser l'argent aux agences et à débudgétiser une partie des crédits du programme 113, par le biais d'un amendement sur la deuxième partie que je déposerai la semaine prochaine si mon premier amendement à l'article 16 est adopté. Ainsi, ce serait une opération blanche pour le Gouvernement mais l'argent de l'eau resterait à l'eau. On préfigurerait ainsi le financement de la future Agence française pour la biodiversité.

M. Hervé Maurey, président. – C'est une position de sagesse.

M. Ronan Dantec. – Certains se rappellent que j'étais un peu « grognon » lors de la réunion de bureau où nous avons réparti les avis budgétaires. Finalement, je trouve que c'est une excellente chose que ce soit la majorité sénatoriale et l'opposition nationale qui aient un certain nombre de rapports, et notamment sur l'environnement. Cela donne lieu à des moments tout à fait intéressants. J'espère que le compte-rendu sera fidèle, pour les années qui viennent...

Tout d'abord sur la transition énergétique, je ne suis pas d'accord avec le rapporteur. Je trouve que ce budget est intéressant puisqu'il fonctionne plus en termes de garanties et d'outils mis à disposition des territoires pour faire. Ce n'est pas l'État qui va payer la transition énergétique. J'en tiendrais presque un discours libéral. Mais c'est bien le modèle économique qui permet la transition énergétique. L'État doit créer les conditions de la transition énergétique. L'année qui vient devra dire si les collectivités se saisissent de ces outils financiers. Avec un million de garanties ou de prêts à taux réduit, on peut faire des milliards et engager la transition énergétique à la bonne échelle.

Il reste encore des simplifications administratives sur le développement rapide du renouvelable, sur la maîtrise par les territoires d'un certain nombre d'outils de la transition énergétique comme la distribution, même si j'ai cru comprendre qu'il n'y avait plus beaucoup de soutien sur ce sujet. Mais globalement, je pense que l'État prend les choses

dans le bon sens. Il ne s'agit pas de financer les choses, mais permettre de faire. Monsieur le Président, il serait utile que nous ayons une analyse concrète avant la loi de finances de l'année prochaine sur la façon dont les territoires se sont saisis de ces outils de financement et quels sont les éventuels obstacles qui demeurent. Je ne partage donc pas le pessimisme du rapporteur, même si j'ai trouvé que son rapport était très complet et très pédagogique.

Je suis en revanche tout à fait d'accord avec lui sur le Fonds chaleur. À Nantes, nous avons développé, grâce au Fonds chaleur, un réseau de chauffage urbain qui aujourd'hui s'autofinance, ce qui correspondrait à 9 % des émissions de gaz à effet de serre du territoire.

Sur l'eau, je suis globalement d'accord sur le principe qui veut que l'argent de l'eau va à l'eau. Il y a trois ans, nous avons déjà parlé de hold-up sur les agences de l'eau. À l'époque c'était Nathalie Kosciusko-Morizet qui le défendait. Les malfrats ont donc changé mais le hold-up demeure. C'est donc devenu une tradition bien installée au sein de l'État de prendre dans la caisse des agences de l'eau. Il faudrait y mettre un coup d'arrêt. Je rejoins le rapporteur : nous avons là un levier intéressant pour abonder le budget de l'Agence française pour la biodiversité. En outre, beaucoup de lobbies ont fait pression pour réduire le périmètre de l'agence. Or, nous avons là une occasion d'avoir une seule police environnementale, des agents moins spécialisés mais qui interviennent sur l'ensemble du périmètre. Le résultat est peu rationnel et implique plus de dépenses de l'État pour un résultat moindre. Malheureusement, on voit bien qu'il y a un décalage entre le discours général et la confrontation aux cas particuliers. J'espère que le rapporteur sera persuasif pour qu'un jour, toutes les structures soient rassemblées au sein de l'Agence pour la biodiversité. On ne peut pas se lamenter sur le nombre d'oiseaux qui disparaissent et ne pas être capable de relâcher six ours dans les Pyrénées. C'est une vraie faiblesse.

Pour conclure, je crois qu'il y a un double discours, qu'on retrouve sur Ecomouv. Je pense que c'est une bonne chose qu'on n'ait pas inscrit le dédit Ecomouv dans ce budget. Car tant qu'il n'est pas inscrit, l'avenir n'est pas totalement fermé. Or, aujourd'hui, l'État se trouve sur un dédit d'un milliard environ pour une facture annuelle de fonctionnement d'Ecomouv de 250 millions d'euros. Est-ce qu'il est raisonnable de tout arrêter ? Ou peut-on trouver une solution de repli pour garder, y compris peut-être à perte pour quelques années, le dispositif Ecomouv, pour permettre à d'autres de l'utiliser, notamment les régions. On pourrait régionaliser le dispositif, en Alsace par exemple. Mais quels élus défendront ce principe d'une régionalisation d'Ecomouv demain dans la campagne des régionales ? Le problème sur les budgets de l'environnement, c'est qu'au-delà des grandes phrases, quand on entre dans le détail, il y a un fossé qu'on ne franchit jamais.

J'étais donc heureux d'entendre une grande partie des propos du rapporteur. Néanmoins je ne suivrai pas son avis car pour une fois qu'un budget est préservé, il ne faut pas bouder son plaisir.

M. Hervé Maurey, président. – Je tiens à préciser que la mauvaise humeur de Ronan Dantec ne venait pas de la répartition des avis budgétaires entre l'opposition et la majorité mais venait de la répartition au sein de l'opposition.

Mme Odette Herviaux. – Je félicite moi aussi le rapporteur pour son propos très intéressant et documenté, ce dont je ne doutais pas pour avoir vu comment Jérôme Bignon a présidé l'Agence des aires marines protégées pendant des années. J'ai quelques remarques.

Je suis d'accord avec le rapporteur lorsqu'il dit que les crédits ne peuvent pas être en-deçà des enjeux. Mais, comme le disait mon collègue Ronan Dantec, il n'y a pas que les crédits qui comptent, il y a aussi la volonté politique.

Lorsqu'on parle de la préservation du milieu marin, il est vrai que l'on peut regretter l'insuffisance des moyens. Mais, comme je le disais à l'époque où j'étais à l'Agence des aires marines protégées, c'est une bonne chose de se donner les moyens de sa politique, néanmoins on ne peut faire que la politique de ses moyens. Très souvent, je crois que les agences ont un peu tendance à faire grossir leurs besoins et à augmenter un peu la nécessité.

Enfin, sur les problématiques des milieux marins, mon collègue Jacques Cornano voulait également rappeler le problème, tant d'un point de vue de santé publique que de biodiversité, de la pollution marine par les algues sargasses, en Guadeloupe et en Martinique. Il faudra en tenir compte.

Sur le programme 159, j'apprécie votre discours sur l'IGN. J'ai eu l'occasion de rencontrer les personnels du SHOM, le service hydrographique et océanographique de la marine. Il faut mettre en synergie ces organismes pour définir plus finement le trait de côte. On sait qu'avec le réchauffement climatique et avec l'avancée des côtes, nous devons avoir une cartographie précise et de plus en plus fine.

M. Hervé Poher. – Je voudrais tout d'abord remercier le rapporteur. Il a parlé de transition, de biodiversité, de climat : cela veut dire que dans l'année qui vient, il sera possible de faire beaucoup de choses, de se dépasser et de dépasser nos clivages politiques. En effet, le paysage, la biodiversité, ou encore la nature, c'est autre chose, c'est amoureux davantage que politique. Je vous remercie donc de nous avoir donné un peu d'espoir.

Je regrette néanmoins de ne pas vous avoir pris comme avocat lorsque j'étais président du comité de bassin de l'agence de l'eau Artois-Picardie pendant dix ans. La situation n'était pas facile. J'y ai mis tout mon cœur, toute mon énergie et tout mon temps, avec un seul mot d'ordre : la

directive cadre sur l'eau. J'ai mobilisé tout le monde, et notamment les collectivités, pour rattraper ce challenge.

Cela commençait à aller mieux lorsque j'ai été chargé de demander au ministre le report des dates de la directive cadre sur l'eau, à 2021, voire à 2027. Malgré tous les efforts que l'on faisait en Picardie, l'état des eaux était difficile avec les nitrates, les perchlorates, les phosphates, les métaux lourds.

Les agences de l'eau ne font pas de profit. Si les recettes ont augmenté, c'est à cause des taxes pour l'ONEMA ou pour le plan Ecophyto. Ce n'était pas de l'argent qui restait dans les caisses des agences. En Artois-Picardie, pour terminer l'année 2013, on a dû ouvrir de nouvelles lignes de trésorerie. Je ne peux pas accepter qu'on prenne de l'argent aux agences de l'eau. C'est pourquoi je m'abstiendrai sur ces crédits. L'eau doit rester à l'eau, le message est important.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Merci de votre écoute à tous. Il est vrai que ces sujets sont très mobilisants et que dans les années qui viennent, nous aurons à travailler sur le réchauffement climatique, l'eau ou encore la biodiversité. Malgré nos sensibilités politiques différentes, malgré nos approches différentes, on doit pouvoir trouver les moyens de se parler intelligemment, c'est la raison pour laquelle nous sommes membres de cette commission du développement durable. Monsieur Dantec, je crois que l'avenir nous départagera sur un certain nombre de points. Je n'ai pas d'hostilité à l'idée du cercle vertueux des collectivités mais ces dernières n'ont pas plus d'argent que l'État. Sur le Fonds chaleur, s'il fonctionne tout seul, tant mieux, mais je demande à voir. Sur l'eau, nous sommes sur la même ligne. Sur l'Agence française pour la biodiversité, les résistances que vous avez évoquées sont réelles. En tant que président de l'Agence des aires marines protégées, j'ai donné mon sentiment à l'époque et il n'a pas été entendu. Ce qui est intéressant dans cette future agence, au-delà de ses missions, c'est son modèle de gouvernance. Par exemple, le fait d'avoir neuf établissements publics pour les neuf parcs nationaux est beaucoup trop lourd.

Sur les parcs marins, il faut compter déjà trente personnes par parc, mais également un backoffice assuré par l'Agence. En comptant cela, nous ne sommes pas très loin des 400 personnes nécessaires que j'évoquais.

Sur l'IGN, j'ajoute que sa fusion avec l'Institut forestier a été très intéressante car on est en train d'y créer une véritable ingénierie de la cartographie dynamique pour connaître notre territoire forestier. Des jeunes en contrat d'avenir qui vont être formés ont même été embauchés.

Merci Hervé Poher pour vos remerciements. Je connais bien l'agence Artois-Picardie. Je sais les ravages de l'industrie et de l'agriculture sur nos sous-sols. Dans ces conditions, c'est à 2040 qu'il va falloir reporter la directive cadre sur l'eau.

Je vous informe à ce sujet que concernant les amendements de suppression de l'article 16 du projet de loi de finances dont nous parlions tout à l'heure et qui viennent d'être examinés en séance, certains ont été retirés et d'autres ont été rejetés. Le Gouvernement a donné un avis défavorable et la commission des finances a demandé leur retrait. Il faudra continuer le combat tout de même car une politique de l'eau sans moyens pour l'assurer n'existe plus.

M. Hervé Maurey, président. – Il est regrettable que le Sénat ait rejeté cet amendement de suppression. Je voudrais dire à Hervé Poher, qui semble un peu embarrassé de ne pas être forcément en accord avec le Gouvernement qu'il soutient, que j'ai également connu cette situation quand j'ai été élu en 2008. J'ai retenu une phrase du président Gérard Larcher qui avait dit à l'époque que la loyauté, ce n'était pas l'inconditionnalité. Quand on est dans la majorité on doit être loyal et voter les textes importants mais on n'est pas obligé d'être d'accord sur tout.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « Biodiversité – Transition énergétique » du projet de loi de finances pour 2015.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 18 novembre 2014 :

- *Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Direction de l'eau et de la biodiversité* : **M. Laurent Roy**, directeur.

Mercredi 19 novembre 2014 :

- *Institut national de l'information géographique et forestière* : **M. Jean-Philippe Grelot**, directeur général adjoint ;

- *Agence de l'eau Artois-Picardie* : **M. Olivier Thibault**, directeur ;

- *Agence des aires marines protégées* : **M. Olivier Laroussinie**, directeur.