Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins

Rapport 010447-01
établi par

Philippe BELLEC, Patricia CORREZE-LENEE, Patrick LAVARDE (coordinateur)

Juillet 2016

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé....4

Liste des recommandations....10

Introduction....12

1. Les moyens financiers actuels des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins....16

1.1. Une première approche par les comptes de l'environnement....16

1.2. Les moyens financiers de l'État et de ses opérateurs par analyse des comptes publics....18

1.2.1. Des ressources importantes et stables pour les politiques de l'eau grâce aux taxes affectées aux agences de l'eau....20

1.2.2. Les moyens alloués à la biodiversité terrestre dépendent majoritairement du budget général de l'État....21

1.2.3. Le financement des milieux marins dépend totalement du budget de l'État...23

1.2.4. L'opportunité du programme Investissements d'Avenir....23

1.3. Des collectivités territoriales actives, mais de manière hétérogène....24

1.3.1. Les Régions....24

1.3.2. Les Départements....25

1.3.3. Les communes et leurs groupements....26

1.4. Des fonds européens déterminants....26

1.4.1. Le Fonds européen agricole pour le développement rural....27

1.4.2. Le Fonds européen de développement régional....28

1.4.3. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche....29

1.4.4. Le programme LIFE....29

1.5. La contribution du secteur privé et associatif....30

1.5.1. Un apport significatif du secteur associatif....30

1.5.2. Un intérêt croissant des entreprises pour soutenir des actions en faveur de la biodiversité....31

1.6. Les financements dans les outre-mer....32

2. L'analyse des besoins de financement pour les politiques de la biodiversité....34

2.1. Réduire les aides publiques néfastes pour les écosystèmes....35

2.2. L'évolution des besoins dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques....35

2.3. Les besoins de financement pour la biodiversité terrestre....38

2.4. Les besoins financiers pour les milieux marins....44

2.5. Le cas particulier des outre-mer....47

2.6. Synthèse....48

3. Améliorer le financement des politiques de la biodiversité....50

3.1. Des scénarios pour la mise en œuvre des financements publics....50

3.1.1. Les scénarios proposés....51

3.1.2. Les avantages et les inconvénients des différents scénarios.....55
3.2. Propositions de ressources pour les financements publics.....58
3.2.1. Les modalités possibles pour financer les dispositifs confiés à l'AFB.....58
3.2.2. Les modalités de financement des dispositifs confiés aux agences de l'eau..60
3.2.3 Les modalités de financement des dispositifs confiés aux Régions.....66
3.3. Quelques points d'attention pour réussir la mise en œuvre des scénarios.....67
3.3.1. Renforcer la cohérence et la coordination à l'échelon régional.....67
3.3.2. Généraliser les pratiques contractuelles.....69
3.3.3. Faire évoluer la gouvernance pour faciliter les approches plus intégrées.....70
3.3.4. La contrainte des compétences.....71

4. Les perspectives de nouvelles sources de financement pour la biodiversité 73
4.1. Mobiliser une part des revenus de la tarification du carbone au service de la biodiversité.....73
4.2. Renforcer l'implication des investisseurs au bénéfice de la biodiversité.....76
4.2.1. Développer les obligations vertes.....76
4.2.2. Renforcer la place de la biodiversité dans les critères de la responsabilité sociétale des entreprises.....77
4.2.3. Mieux utiliser la certification et valoriser les engagements volontaires.....78
4.3. Développer la rémunération des services écosystémiques.....78
4.3.1. Les paiements pour services environnementaux.....78
4.3.2. Les perspectives ouvertes par les obligations réelles environnementales.....79
4.3.3. Faire payer l'usage de la nature.....80
4.4. Valoriser les mécanismes favorisant la collecte de fonds privés et de contributions volontaires.....81
4.5. Mobiliser le programme des investissements d'avenir.....83
4.6. Sécuriser les mécanismes de compensation.....83

Conclusion.....86

Annexes.....87

1. Lettre de mission.....88

2. Liste des personnes rencontrées.....91

3. Les engagements pris pour répondre au défi de la préservation de la biodiversité continentale et marine.....97

4. L'estimation des dépenses de protection de biodiversité par la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement.....103

5. Les mesures fiscales incitatives en faveur du patrimoine naturel.....106

6. Les moyens financiers consacrés par l'État et ses opérateurs aux politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins.....110

7. Les taxes affectées.....127

8. Le Programme Investissements d'Avenir (PIA).....138

9. La taxe d'aménagement et le financement de la biodiversité.....144

10. Les fonds européens.....152

11. Les financements dans les outre-mer : état des lieux et perspectives….166

12. Les besoins de financements de la biodiversité terrestre en métropole. 176

13. L'estimation des besoins liés à la mise en œuvre de la DCSMM.....215

14. Les parcs naturels marins.....219

15. Le financement de l'Agence française pour la biodiversité.....224

16. Les agences de l'eau et la biodiversité.....231

17. De nouvelles ressources fiscales affectées au financement des politiques en faveur de la biodiversité continentale et marine.....237

18. Les redevances d'occupation du domaine public maritime.....255

19. Les propositions de financements innovants de la biodiversité.....262

20. Les mécanismes de compensation.....287

21. L'évolution des compétences et la gouvernance.....292

22. Synthèse des réponses des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).....300

23. Synthèse des réponses des Directions interrégionales de la mer (DIRM) 306

24. Glossaire des sigles et acronymes.....313

Résumé

Madame la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer a demandé, le 19 janvier 2016, au Conseil général de l'environnement et du développement durable de mener une mission sur le financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins consistant à dresser le constat de la situation, synthétiser les réflexions des rapports et études existants, identifier les points de blocage et les positions des acteurs, proposer un ou plusieurs scénarios de financement et préciser les conditions de leur mise en œuvre.

Cette mission s'inscrit dans le contexte de l'examen par le Parlement du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages[1] qui prévoit notamment la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), l'élargissement du champ de compétences des agences de l'eau et la possibilité que celles-ci financent des actions en faveur de la biodiversité terrestre et marine. La loi confie également aux Régions, devenues autorités de gestion des fonds européens et chefs de file pour la biodiversité, la responsabilité de définir et mettre en œuvre des stratégies régionales de la biodiversité.

La mission a rencontré environ 120 personnes de plus de 50 organismes différents pour élaborer ses propositions.

Des moyens financiers actuels imparfaitement connus, fragiles pour certains

Les politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins sont mises en œuvre essentiellement avec des moyens financiers publics, venant non seulement de l'État et de ses opérateurs, mais également des différents échelons de collectivités, des fonds structurels européens, ainsi que de ressources d'autres acteurs (entreprises, associations).

La politique de l'eau et des milieux associés peut être considérée comme mature et son financement repose largement sur les programmes d'intervention des agences de l'eau qui bénéficient de ressources fiscales affectées. La politique des milieux marins se développe selon un modèle proche de celui des eaux continentales, mais elle dépend des moyens de l'État qui sont faibles, les collectivités territoriales étant très peu impliquées. La mise en œuvre de la politique de la biodiversité terrestre relève d'une pluralité de problématiques, s'appuie sur de multiples acteurs sans cadre stratégique opérationnel planifié et les moyens financiers ont tendance à diminuer.

L'analyse des comptes publics permet d'évaluer l'ordre de grandeur du montant des financements de l'État et de ses opérateurs pour la biodiversité à environ un milliard d'euros dont 500 M€ pour la biodiversité terrestre, 400 M€ pour les milieux aquatiques et environ 100 M€ pour les milieux marins. Les contributions viennent de plusieurs programmes de différents ministères. Le programme 113 « Gestion des milieux et biodiversité » qui est le seul programme dédié en totalité à la biodiversité, fournit plus de 40 % des moyens du budget général de l'État (260 M€ dont environ 210 M€ pour la biodiversité terrestre et 37 M€ pour les milieux marins). Les dépenses fiscales et les investissements d'avenir n'apportent qu'un soutien très limité à la biodiversité.

[1] Les investigations de la mission ont été terminées avant l'adoption définitive du texte de loi par l'Assemblée Nationale le 21 juillet 2016.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, les montants engagés dans les contrats de plan fournissent une indication sur les moyens que les Régions de métropole consacrent *a minima* à ces politiques. Leur ordre de grandeur est supérieur à 115 M€ par an. Grâce à la taxe d'aménagement, les Départements sont des acteurs importants du financement de la politique des espaces naturels sensibles pour un montant actuellement mal connu, de l'ordre de 350 M€ par an. Les financements du bloc communal ne peuvent pas être quantifiés.

Les fonds européens ont apporté une contribution moyenne annuelle d'environ 90 M€ sur la période 2007-2013 dont 55 M€ sur le FEADER (les deux tiers au bénéfice de Natura 2000), 30 M€ sur le FEDER et 6 M€ sur le programme LIFE dans le cadre d'appels à projets. Pour la période 2014-2020, la contribution du FEDER devrait être portée à environ 40 M€ par an. Si les crédits prévus sur le FEADER sont en augmentation, il n'est pas possible d'estimer le montant annuel qui devrait être disponible pour les actions liées à la biodiversité en raison des incertitudes actuelles sur les mesures agro-environnementales. Enfin, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche pourrait apporter un financement direct limité (3,6 M€ pour la période 2014-2020).

Le secteur associatif est un acteur important, tout particulièrement dans le domaine terrestre, mais compte tenu de la contribution du bénévolat qui n'est pas valorisé dans les comptes, il est très difficile d'apprécier son apport en valeur. La contribution des entreprises n'a pas pu être quantifiée en dehors du mécénat au sein duquel 40 % des actions en faveur de l'environnement (210 M€ en 2015) portent sur la biodiversité.

Des financements complémentaires nécessaires pour respecter nos engagements

La mission a recensé les besoins des politiques de la biodiversité tels qu'ils peuvent être anticipés par milieux et, autant que possible, par type d'activités ou de dispositifs, à un horizon de l'ordre de cinq ans. Elle les a hiérarchisés en considérant les obligations réglementaires, les engagements pris, notamment à l'échelon européen, et les niveaux d'ambition affichés dans les stratégies nationales qui constituent un socle minimal d'actions à conduire en faveur de la biodiversité. Cette analyse a porté sur la métropole dans la mesure où le cadre de référence et les enjeux dans les outre-mer sont le plus souvent différents et nécessitent un travail spécifique.

Une analyse prospective sommaire permet de penser que les dépenses prévisibles sur le prochain programme des agences de l'eau (2019-2024) devraient globalement rester d'un montant comparable ou en croissance très modérée par rapport à celui du programme en cours. Les moyens financiers qui seront disponibles dans le cadre du XIe programme devraient permettre de faire face aux besoins relatifs à la biodiversité aquatique.

Pour ce qui concerne la biodiversité terrestre, les besoins de financements complémentaires à ceux actuellement mobilisés, tous acteurs confondus, sont estimés entre 166 et 206 M€ en année de croisière : 17 M€ pour la connaissance, 15 M€ pour la gestion des espèces, 38,5 M€ pour les aires protégées, 13 M€ pour Natura 2000, 22,5 M€ pour les parcs naturels régionaux, 10 M€ pour l'animation territoriale et 50 à 90 M€ pour le volet terrestre de la trame verte et bleue.

Pour les milieux marins, les moyens supplémentaires qui seraient nécessaires sont évalués à 35,5 M€ : 11 M€ pour la connaissance, 8,5 M€ pour les parcs marins, 8,5 M€ pour le programme de mesures de la directive cadre stratégie pour les milieux marins et 7,5 M€ pour Natura 2000.

A l'horizon 2020, hors milieux aquatiques et humides continentaux, les moyens financiers supplémentaires (hors fonds communautaires) à mobiliser pour les politiques de la biodiversité terrestre et marine, en métropole, s'élèvent donc à approximativement à **200 M€** par an (voire 240 M€ selon les ambitions en matière de trame verte et bleue). Environ les trois-quarts de ces moyens relèvent d'une mise en œuvre dans les territoires par les services de l'État, les établissements publics ou les collectivités territoriales.

Les financements actuels en faveur des politiques nationales de biodiversité terrestre et marine imputés sur le programme 113, hors certains opérateurs (ONCFS, AAMP, GIP ATEN, PNF, établissement public du Marais poitevin, établissement public de Chambord) s'élèvent à 193 M€ dans la loi de finances 2016. Faisant l'hypothèse d'un maintien des dotations actuelles pour charges de service public aux opérateurs, la mission s'est attachée à travailler sur un budget correspondant à celui du programme 113 hors opérateurs, additionné des besoins complémentaires à assurer, soit environ 394 M€ pour la biodiversité terrestre et marine.

Un financement public des politiques de biodiversité à renforcer

Avant d'examiner les différentes possibilités pour atteindre ce budget, la mission a formulé des hypothèses de scénarios sur la prise en charge du financement des différents dispositifs des politiques de la biodiversité dans la mesure où la nature des ressources à identifier n'est pas indépendante des dispositifs concernés et des institutions qui en assurent le financement.

- *Des scénarios basés sur différentes répartitions des rôles entre les services de l'État, l'AFB et les agences de l'eau*

Quatre scénarios sont proposés pour la mise en œuvre des moyens financiers actuels sur le programme 113 et supplémentaires. Prévoyant tous une mobilisation accrue des Régions dans le cadre du renforcement de leurs compétences sur la biodiversité, ils sont basés sur une évolution de la répartition des rôles du MEEM et de ses établissements publics : le scénario A privilégie une mise en œuvre du financement par les services de l'État, le scénario A bis en constitue une variante compatible avec la dotation disponible sur le programme 113, le scénario B renforce le rôle de l'AFB et le scénario C celui des agences de l'eau.

Selon les scénarios, les financements à la charge des services de l'État (DEB et DREAL), de l'AFB, des agences de l'eau et des Régions sont les suivants :

En M€	Scénario A	Scénario A bis	Scénario B	Scénario C
DEB-DREAL	214	180	144	106
AFB	+ 65	+ 99	+ 105	+ 89
Agences de l'eau	+ 35	+35	+ 65	+ 119
Collectivités	+ 80	+ 80	+ 80	+ 80

Le scénario A « État » a l'avantage de permettre aux services de l'État de conserver le contrôle du déploiement des principaux dispositifs et d'assurer une continuité, mais sa mise en œuvre suppose une augmentation du budget du programme 113, ce qui paraît peu réaliste, sauf à renoncer à certaines actions.

Les scénarios A bis, B et C présentent l'avantage d'être compatibles avec les moyens disponibles sur le programme 113 et ils garantiraient le respect de l'ensemble des engagements pris. Les scénarios A bis et B constituent un bloc cohérent d'actions mis en œuvre par l'AFB sans remettre fondamentalement en cause la capacité de pilotage de l'État. Le scénario C a l'avantage de permettre de s'appuyer sur un mode de financement plus sécurisé. Il conduirait l'État à transférer aux agences de l'eau le financement de la quasi-totalité des actions menées sur les territoires en matière de biodiversité terrestre ce qui pourrait entraîner une perte du pilotage par l'État de dispositifs sur lesquels il porte une responsabilité directe (Natura 2000). De plus, et de manière encore plus nette que pour le scénario B, serait posée la question des effectifs et des compétences nécessaires.

- *Des ressources issues de l'optimisation et de l'adaptation de dispositifs existants*

Les ressources complémentaires ont été recherchées dans les marges de manœuvre qui pouvaient être offertes par des dispositifs existants, et en évitant de créer de nouvelles taxes. De nouvelles formes de financement ont également été envisagées, mais elles ne paraissent pas mobilisables à un niveau suffisant dans l'immédiat.

Les moyens supplémentaires nécessaires à l'AFB pourraient être financés par tout ou partie du solde disponible sur le budget général, par des ressources fiscales affectées (5 % de la taxe sur les éoliennes en mer) et par une augmentation de la contribution des agences de l'eau. Celle-ci serait fixée à 218 M€ par an sur la période 2019-2021 et portée à 231 M€ sur les années 2022-2024 dans le scénario A bis (respectivement 188 et 203 M€ dans le scénario B), alors qu'elle passerait à 163 M€ dans le scénario C.

Selon les scénarios, les montants supplémentaires qui seraient à financer par les agences de l'eau au titre de l'élargissement de leur périmètre à la biodiversité (y inclus l'augmentation de leur contribution à l'AFB) seraient de 117 M€ pour les scénarios A bis et B ou de 132 M€ pour le scénario C, soit de l'ordre de 5 % du montant de leur programme annuel d'intervention.

La non reconduction ou au moins la réduction à partir de 2018 du prélèvement (175 M€ par an) opéré au profit du budget général permettrait aux agences de financer la totalité des besoins liés à la biodiversité pour tous les scénarios sans avoir la nécessité de recourir à de nouvelles ressources. Afin d'atténuer l'impact de la réduction du prélèvement pour le budget général de l'État, les recettes de redevances d'occupation du domaine public maritime pourraient être augmentées, notamment par leur harmonisation à l'échelle nationale.

Quoi qu'il en soit, il est souhaitable que pour financer la biodiversité terrestre les agences de l'eau puissent disposer de ressources en lien avec elle. Une taxe en relation avec le foncier semble la mieux adaptée. Cette diversification des ressources permettrait une légère diminution du montant des « redevances » acquittées par les consommateurs d'eau.

Enfin, tous les scénarios proposés ont en commun l'hypothèse d'un engagement supplémentaire des Régions pour un montant compris entre 80 M€ et 100 M€. Afin de ne pas créer de fiscalité nouvelle, la mission propose de diminuer le plafond de la part départementale de la taxe d'aménagement et d'ouvrir la possibilité aux conseils régionaux d'instituer une part régionale équivalente à cette réduction pour financer leurs actions au bénéfice de la biodiversité.

- *Des points d'attention pour réussir la mise en œuvre des scénarios*

Pour améliorer l'efficacité des financements, un des enjeux consiste à faciliter une approche globale et coordonnée de l'action publique en faveur des milieux terrestres, aquatiques et marins. Une programmation concertée entre l'État (et ses établissements publics) et le conseil régional devrait être élaborée à l'échelon régional en tenant compte des priorités déjà définies et en coordonnant les différents dispositifs de protection et de gestion des milieux. L'élaboration des stratégies régionales de biodiversité pourrait constituer l'occasion d'assurer cette coordination qui bénéficierait de l'appui des agences régionales de la biodiversité.

Les agences de l'eau pourraient développer, avec les conseils régionaux volontaires, des contrats territoriaux de protection et de restauration de la biodiversité (aquatique et terrestre). Pour contribuer à une meilleure intégration des politiques de la biodiversité, une commission mixte au comité de bassin et au comité régional de la biodiversité pourrait être constituée.

Les ressources humaines pour en assurer la mise en œuvre constituent une contrainte plus ou moins forte selon les scénarios. Les compétences disponibles au sein des différents services et opérateurs de l'État sont à optimiser et les délégations d'instruction de dossiers à développer.

Les perspectives de nouvelles sources de financement pour la biodiversité

Climat et biodiversité sont des enjeux liés et il faudrait avoir en perspective d'intégrer davantage l'enjeu de la biodiversité dans les mécanismes de financement innovants mobilisés contre les changements climatiques. Une partie des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émissions de CO^2 pourrait bénéficier à la préservation de la biodiversité. L'évolution attendue du prix de la tonne de CO^2 et les négociations en cours sur l'évolution du marché européen d'échange de quotas font de cette ressource potentielle une piste à privilégier.

Les obligations vertes pourraient être une piste intéressante pour le financement d'investissements par des collectivités territoriales. Le renforcement des critères liés à la biodiversité dans les standards de la responsabilité sociétale des entreprises, le développement de la certification et la valorisation d'engagements volontaires mériteraient d'être approfondis, pour permettre soit d'orienter les pratiques des investisseurs dans un sens vertueux, soit même de financer des projets.

La valorisation des services rendus par les écosystèmes ou les paiements pour usage de la nature ne paraissent pas constituer aujourd'hui des voies susceptibles de procurer des ressources financières significatives. Une expérimentation sur la collecte de contributions volontaires pour préserver les aires protégées pourrait néanmoins être lancée et il faudra suivre avec attention la mise en place d'obligations réelles environnementales.

Le mécénat d'entreprises peut soutenir par des moyens additionnels des projets spécifiques et apporter tout ou partie de la contrepartie privée nécessaire pour mobiliser des financements publics. Des « ambassadeurs de la biodiversité » adossés à une fondation reconnue d'utilité publique pourraient démarcher et sensibiliser les entreprises et donateurs sur des projets.

Le programme des investissements d'avenir pourrait financer des projets de territoire innovants portés par des collectivités locales pour préserver et restaurer la biodiversité.

Ces diverses formes de financements soutiendraient des projets et conforteraient la capacité d'autofinancement des maîtres d'ouvrage mais, à part l'affectation d'une part

des revenus de la tarification carbone, à un horizon qui reste incertain, ces modes de financement ne peuvent se substituer aux propositions faites pour financer le socle minimal des politiques de biodiversité.

Enfin, si la compensation écologique ne constitue pas à proprement parler un mode de financement de la biodiversité, il pourrait être nécessaire d'inclure dans le modèle français de compensation les modalités de financement de mécanismes permettant d'assurer sa qualité et sa pérennité.

Liste des recommandations

1.Recommandation au CGDD-SOeS : Réviser le périmètre, les actions et les sources de données à prendre en compte pour établir le compte du domaine « protection de la biodiversité et des paysages »....18

2.Recommandation à la DGALN : Évaluer la mise en œuvre, les moyens mobilisés et les résultats de la politique des aires protégées continentales et marines et proposer les adaptations au modèle actuel qui s'avéreraient nécessaires compte tenu notamment des contraintes en termes de moyens humains....46

3.Recommandation à la DGALN : Concevoir en concertation avec les acteurs locaux une stratégie sur la biodiversité continentale et marine spécifique aux outre-mer puis établir un plan d'actions propre à chacun des territoires....48

4.Recommandation à la DGALN : Proposer que l'Agence française de la biodiversité bénéficie de 5 % de la taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent....58

5.Recommandation à la DGALN : Financer les nouvelles actions qui seraient confiées à l'AFB par l'affectation des crédits budgétaires du programme 113 correspondant à ces actions et par les ressources disponibles à la création de l'agence (dont le fonds de roulement) et, en complément, par des ressources nouvelles provenant, d'une part, de l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur l'énergie éolienne en mer et, d'autre part, d'une contribution des agences de l'eau....60

6.Recommandation à la DGALN : Ne pas reconduire à partir de 2018 ou a minima réduire le prélèvement opéré sur les agences de l'eau au profit du budget général, pour leur permettre de financer les besoins liés à la biodiversité terrestre et marine....62

7.Recommandation à la DGALN : Saisir la DGFIP afin que soient harmonisées à court terme les assiettes et les pratiques de détermination du montant des redevances d'exploitation du domaine public maritime et que soit étudiée une éventuelle augmentation à moyen terme de certains taux pour tenir compte des coûts environnementaux....62

8.Recommandation au MEEM : Proposer que soit instituée au profit des agences de l'eau, une nouvelle taxe (le cas échéant plusieurs) assise(s) de préférence sur des usages qui affectent la biodiversité....65

9.Recommandation à la DGALN : Diminuer le plafond de la part départementale de la taxe d'aménagement et ouvrir la possibilité aux conseils régionaux d'instituer une part régionale équivalente à cette réduction pour contribuer au financement de leurs actions au bénéfice de la biodiversité....67

10.Recommandation à la DGALN : Organiser les rôles respectifs des DREAL et des agences de l'eau pour les actions liées à la biodiversité terrestre dont le financement serait pris en charge par les agences.....72

11.Recommandation au MEEM : Proposer que soit affectée en loi de finances une part des revenus issus du système d'échange de quotas d'émissions de CO^2 à des actions en faveur de la préservation de la biodiversité.....75

12.Recommandation à la DGALN et au CGDD : Étudier les conditions et les perspectives de mutualisation de la collecte des fonds issus du mécénat ou d'autres contributions volontaires par une fondation reconnue d'utilité publique existante ou à créer afin de soutenir des projets en faveur de la biodiversité.....82

13.Recommandation à la DGALN : Proposer un appel à projets sur le programme des investissements d'avenir ouvert aux collectivités locales pour financer des projets innovants de préservation et de restauration de la biodiversité continentale et marine.....83

Introduction

La commande

Par lettre du 19 janvier 2016, Madame la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de mener une mission sur le financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins.

La ministre relève que dans un contexte économique et budgétaire difficile se pose la question du financement de ces politiques qui doivent relever de nombreux défis, notamment le respect des directives européennes et des conventions internationales, ainsi que l'adaptation au changement climatique.

Si de nombreux audits et rapports ont déjà examiné une partie de ces questions, la ministre considère qu'il manque une approche globale de cette problématique. Certaines réponses partielles ont été amorcées, comme l'élargissement du champ d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et au milieu marin prévu par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, mais il convient d'en approfondir la faisabilité.

Conformément à la lettre de commande, la mission vise à dresser le constat de la situation, à synthétiser les réflexions des rapports et études existant, à identifier les points de blocage et les positions des acteurs, à proposer un ou plusieurs scénarios de financement et à préciser les conditions de leur mise en œuvre.

La méthode suivie

La mission a pris connaissance des nombreux rapports et documents qui ont déjà abordé certains aspects des questions à traiter sans déboucher le plus souvent sur des propositions chiffrées et évaluées. Plutôt que de présenter des résumés de ces documents, elle a préféré en reprendre certains éléments au sein des annexes thématiques qui éclairent et complètent le présent texte.

La mission a mené de nombreux entretiens avec les parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre des politiques considérées. Elle a ainsi rencontré environ 120 personnes de plus de 50 organismes différents (voir la liste en annexe 2). Elle a également interrogé à l'aide d'un questionnaire les services déconcentrés (DREAL et DIRM), la synthèse de leurs réponses figurant en annexes 22 et 23.

Ces contacts directs lui ont permis de recueillir des propositions, d'élaborer progressivement puis de formaliser des scénarios et d'en tester l'acceptabilité.

La mission remercie tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité et leur écoute, ainsi que pour les échanges ouverts et constructifs lors de ces rencontres.

Le contexte de la mission

La mission s'inscrit dans le contexte de l'examen par le Parlement du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages[2]. Trois lectures du texte par l'Assemblée nationale et deux lectures par le Sénat auront eu lieu pendant le déroulement de la mission. Le texte définitif de la loi n'est pas encore adopté au moment où s'achève la rédaction du présent rapport. Cette actualité législative est importante car certaines des propositions présentées par la mission préparent la mise en œuvre de dispositions prévues par la nouvelle loi.

La loi prévoit la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) dans une période budgétaire difficile qui incite aux économies plutôt qu'à une augmentation des dépenses de l'État[3]. Elle élargit le champ de compétences des agences de l'eau et ouvre la possibilité que celles-ci financent les actions en faveur de la biodiversité et du milieu marin, l'extension à la biodiversité terrestre (hors des zones humides) étant controversée ainsi que l'ont montré les positions divergentes des deux assemblées sur ce sujet.

Le contexte correspond également à une période de recomposition du périmètre des différents niveaux de collectivités territoriales et d'évolution de leurs compétences. La clause de compétence générale est supprimée. Les Régions sont désignées chefs de file sur la biodiversité et auront la responsabilité de définir et mettre en œuvre des stratégies régionales de la biodiversité. Elles sont devenues autorité de gestion des fonds européens. Les EPCI ont compétence sur la gestion des milieux aquatiques. Ces évolutions sont concomitantes avec un accroissement des tensions sur les ressources des collectivités, ce qui les conduit à être plus sélectives dans leurs politiques.

Le périmètre de la mission et ses caractéristiques

Le périmètre thématique de la mission porte sur :

- la politique de l'eau au sens du « grand cycle de l'eau »[4] et des milieux aquatiques continentaux, orientée par la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) qui se concrétise dans les plans de gestion que sont les schémas directeurs de gestion et d'aménagement des eaux (SDAGE) ;

- la politique des milieux marins encadrée notamment, en métropole, par la mise en application de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) ;

- la politique de protection et de restauration des milieux et de la biodiversité terrestres, notamment pour atteindre les objectifs de bon état de conservation des espèces et des milieux en application des directives habitats-faune-flore et oiseaux.

Outre les directives européennes qui imposent des objectifs de résultat mais qui, à l'exception de la DCE, ne s'appliquent pas dans les outre-mer, le cadre des politiques à mettre en œuvre est constitué par les engagements internationaux (par exemple les objectifs adoptés en 2010 à Aïchi, au titre de la convention pour la diversité

[2] Dans la suite du rapport, le projet de loi sera qualifié de « loi sur la biodiversité ».

[3] Préalablement à la création de l'AFB, une mission d'audit de l'Agence des aires marines protégées qui en sera une des composantes, a été conduite par le CGEDD concomitamment à la présente mission.

[4] Le rapport ne traite pas de la prévention et de la lutte contre les inondations ni de la gestion des services d'eau et d'assainissement qui correspondent au « petit cycle de l'eau ».

biologique), les stratégies européenne et nationale pour la biodiversité, les stratégies nationales thématiques (par exemple sur la création d'aires protégées), voire des stratégies régionales qui sont encouragées par la loi.

Les situations sont néanmoins différentes selon les types de milieux (voir annexe 3).

La politique de l'eau et des milieux associés peut être considérée comme mature. Elle est fortement encadrée à l'échelon européen depuis 2005 par la directive cadre. La stratégie est fixée par les SDAGE et les programmes de mesures qui leur sont associés selon une périodicité de six ans. La programmation des actions à mener est structurée autour de plans d'actions opérationnels territoriaux et/ou des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Leur financement repose largement sur les programmes d'interventions des agences de l'eau qui bénéficient de ressources fiscales affectées. Une organisation coordonnée est en place entre les services de l'État et les établissements publics (Office national de l'eau et des milieux aquatiques et agences de l'eau). La contractualisation avec les collectivités et les autres acteurs maîtres d'ouvrage est une pratique bien développée pour assurer le financement des actions à mener dans les territoires.

En ce qui concerne les milieux marins, la politique est en plein développement autour de la DCSMM adoptée en 2008, de la politique maritime intégrée et du développement des aires marines protégées. Selon un modèle proche de celui en vigueur pour les eaux continentales et selon la même périodicité, la stratégie est définie par les plans d'action pour le milieu marin et les programmes de mesures associés. La mise en œuvre repose sur une organisation administrative dont l'architecture reste complexe. Elle dépend très fortement des moyens de l'État qui sont faibles. Les collectivités territoriales sont jusqu'à présent peu impliquées. Les pressions en provenance de l'espace terrestre sont transmises par les cours d'eau, ce qui relie spontanément cette politique à celle de l'eau.

La politique de la biodiversité terrestre s'inscrit dans le cadre d'obligations communautaires plus anciennes (directives oiseaux de 1979 et habitats-faune-flore de 1992) et impératives, d'engagements internationaux liés notamment à la convention sur la diversité biologique, relayés par des stratégies européennes et nationales. La mise en œuvre relève d'une pluralité de problématiques sans cadre stratégique opérationnel planifié. L'organisation est complexe et les acteurs nombreux, mêlant établissements publics, collectivités territoriales, structures associatives, etc. L'évaluation du bon état des milieux manque encore de méthode. L'ensemble reste peu coordonné et les moyens financiers ont tendance à diminuer.

Les objectifs de la mission

L'objet de la mission porte sur le financement des actions directement conduites non seulement par l'État et ses opérateurs, mais également sur celles menées dans les territoires par (ou en partenariat avec) les collectivités, de même que sur la capacité d'autres acteurs (entreprises, associations) à financer ou conduire des opérations qui contribuent aux politiques considérées. En effet, si l'État conserve la responsabilité de garantir la bonne mise en œuvre des directives européennes, une part croissante des moyens financiers est maîtrisée par les collectivités, notamment par les Régions qui assurent désormais la gestion de la majeure partie des fonds européens.

Les commanditaires de la mission ont exprimé leur priorité qui porte sur la stabilisation d'un modèle de financement qui permette d'améliorer l'adéquation entre les besoins et les ressources, en particulier sur les milieux marins et la biodiversité terrestre, moins dotés que les milieux aquatiques continentaux dont le modèle de financement est à

préserver. La mission a orienté ses travaux afin de répondre au mieux à ces attentes prioritaires.

Le plan du rapport

La mise à plat des ressources financières disponibles et des besoins objectivés est un préalable pour orienter la construction de scénarios de financement en adéquation avec la nature des besoins.

Dans un premier chapitre sont recensés les moyens actuels que les différents acteurs consacrent aux politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins. En ce qui concerne l'État et ses opérateurs, les données sont complètes et il a été possible de les distinguer par milieu et par nature des ressources (budget de l'État, ressources fiscales affectées, autres ressources). En revanche, pour les autres acteurs concernés, il s'est avéré très difficile, sinon impossible, d'obtenir des données consolidées fiables. La mission s'est donc efforcée d'indiquer au moins des ordres de grandeur. Cette analyse permet de faire ressortir les situations très contrastées entre les différents milieux.

Le deuxième chapitre du rapport analyse les besoins de financement public qui seraient nécessaires ou souhaitables pour mettre en œuvre les politiques considérées. La mission a évalué ces besoins en fonction des obligations réglementaires de base, des engagements pris et des niveaux d'ambition affichés par les autorités françaises. Les investigations ont porté en priorité sur les milieux marins et la biodiversité terrestre, ainsi que cela était souhaité par les commanditaires. Ces besoins de financement ont été distingués selon qu'il s'agit d'actions à conduire à l'échelon national ou de manière mutualisée, ou à l'échelon territorial.

À partir de cet état des lieux, le troisième chapitre propose des scénarios de prise en charge des besoins de financement d'origine nationale entre l'État, ses établissements publics et les collectivités régionales. Pour chacun de ces acteurs et selon les scénarios sont ensuite proposées des modalités de financement qui permettraient d'apporter des réponses opérationnelles à court et moyen termes aux besoins prioritaires. Les points d'attention pour la mise en œuvre des scénarios sont également présentés.

Enfin, dans un dernier chapitre, des sources de financement complémentaires sont analysées en vue d'ouvrir des perspectives à plus long terme.

1. Les moyens financiers actuels des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins

Les politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins sont mises en œuvre avec des moyens financiers venant non seulement de l'État et de ses opérateurs, mais également des différents échelons de collectivités, ainsi que de ressources d'autres acteurs (entreprises, associations) et des fonds structurels européens. Les actions menées par les différents maîtres d'ouvrage mobilisent souvent plusieurs sources de financement.

En raison des délais impartis à la mission et des priorités exprimées par les commanditaires, il n'était ni réaliste ni indispensable d'envisager de dresser une situation exhaustive et comptablement fiable de l'ensemble des financements qui contribuent aux politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins. L'absence d'informations de synthèse, le manque de fiabilité ou les difficultés d'accès à certaines sources, ainsi que l'indisponibilité de certaines données ont renforcé la difficulté à établir l'état des lieux sur les financements existants.

La mission a effectué une première approche en utilisant les comptes de l'environnement puis elle a analysé de manière détaillée les sources d'informations directement disponibles pour déterminer au mieux les moyens financiers des différents intervenants. Cette seconde approche n'a pu être menée que de manière hétérogène en termes de niveaux de détail et de précision.

La mission a donné la priorité à l'analyse aussi précise que possible des moyens financiers actuels de l'État et de ses opérateurs pour lesquels des sources d'information relativement fiables sont disponibles. Lorsque cela était possible, elle s'est efforcée de ventiler ces moyens par origine de financement (budget général de l'État, ressources fiscales affectées...), par milieux et plus rarement par nature d'activités.

Elle a essayé d'aller aussi loin que possible sur la connaissance des autres sources significatives de financement, notamment les fonds européens et les budgets des collectivités. Il s'est avéré très difficile sinon impossible d'obtenir des données consolidées pour les différents échelons de collectivités, ce qui aurait nécessité un travail spécifique, hors de portée dans le délai imparti et sans aucune garantie de résultat. L'absence d'informations synthétiques concerne a fortiori les acteurs privés et associatifs.

La mission présente donc ci-après de manière synthétique les données qu'elle a été en mesure de rassembler. En dehors de la sphère de l'État, il s'agit le plus souvent d'estimations qui sont à considérer comme des ordres de grandeur, voire d'appréciations qualitatives, faute de données suffisantes ou pouvant être considérées comme fiables. Un focus spécifique a été fait sur les moyens consacrés aux outre-mer.

1.1. Une première approche par les comptes de l'environnement

Les données issues du rapport annuel de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement sont présentées selon une nomenclature communautaire contraignante. Elles permettent une première approche globale des dépenses et des sources de financement. Cependant, elles ne sont pas suffisamment

détaillées et complètes pour l'exercice à mener. De plus, elles s'appuient en partie sur des estimations et la répartition entre acteurs pose des difficultés d'exploitation.

Sans distinguer les milieux concernés, le rapport[5] pour l'année 2013 évalue les dépenses de protection de la biodiversité et des paysages[6] à 2,1 Mds€ (voir le détail en annexe 4).

Le compte tente de ventiler ce montant global par type de dépenses, mais la mission considère qu'il ne peut s'agir que d'ordres de grandeur dans la mesure où la distinction n'est pas toujours clairement établie entre la nature du maître d'ouvrage et celle des actions menées. Le rapport indique ainsi que plus des trois quarts des dépenses en faveur de la biodiversité concerneraient la gestion des espaces et des espèces, alors que le quart restant des dépenses porterait sur la réduction des pressions exercées sur les habitats et les espèces. La connaissance de la biodiversité ne pèserait qu'environ 2 % des dépenses totales.

Les dépenses pour la gestion des espaces et des espèces se répartiraient en trois tiers : un premier tiers pour la gestion du réseau Natura 2000, des espaces naturels, des actions de protection et le financement des associations ; près d'un tiers pour les opérations d'entretien et de restauration des milieux aquatiques cofinancées par les agences de l'eau et les collectivités ; et plus d'un tiers correspondrait aux actions d'entretien des rivières et de protection du patrimoine naturel géré au niveau communal, ainsi qu'aux mesures de protection des espaces naturels mises en œuvre par les collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne directement la biodiversité, les financements auraient été assurés à près de 80 % par les acteurs publics territoriaux, nationaux et européens. L'État contribuerait pour 18 %, soit environ 380 M€ et les agences de l'eau pour 11 %, soit 230 M€. L'Europe aurait apporté 5 % des moyens, soit de l'ordre de 100 M€. Les financements de l'État, des agences de l'eau, ainsi que les fonds européens, sont détaillés et précisés en sous partie 1.2.

Les collectivités territoriales auraient financé 46 % de la dépense totale, soit environ 960 M€, sans qu'il soit possible de ventiler ce montant entre les différents échelons de collectivités. L'effort financier des acteurs publics territoriaux s'est accru au fil des années. Une partie de la hausse serait favorisée par les aides qu'ils reçoivent des agences de l'eau (multipliées par trois depuis 2007) qui ont permis d'augmenter la contribution des collectivités territoriales en faveur des milieux aquatiques estimée à 264 M€ pour ce qui concerne l'aménagement des cours d'eau. La part des financements venant des collectivités territoriales pour les actions en faveur de la gestion des espaces protégés n'est pas disponible, alors qu'elles financent notamment les parcs naturels régionaux, les réserves, les conservatoires d'espaces naturels et les associations. Le compte indique seulement que les dépenses des collectivités pour les « autres actions de protection des milieux » auraient doublé depuis les années 2000 pour atteindre 586 M€ en 2013. Au sein de ce dernier poste, les départements avec 295 M€ sont un acteur important de la politique des espaces naturels sensibles, les financements des régions restent plus limités (estimés à 70 M€ dont l'essentiel sous

[5] CGDD-SOeS, Les comptes de l'environnement en 2013, Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, décembre 2015.

[6] Les dépenses relatives aux paysages étant marginales (1%), ce domaine peut être considéré comme inclus en totalité dans le périmètre considéré par la mission.

forme de subventions à des tiers), les communes et leurs groupements ayant significativement augmenté leur contribution au cours des dernières années[7].

Les financements propres des entreprises seraient de 17 % du montant total soit environ 350 M€. Les dépenses qu'elles mettent en œuvre s'élèveraient à 493 M€ pour réduire les pressions et limiter les dommages causés à la biodiversité par des activités productives, principalement sous la forme d'actions de dépollution, de mesures agro-environnementales et d'aménagements sur les autoroutes favorables à la biodiversité. Sont ainsi comptées comme étant en faveur de la biodiversité, des actions qui visent en fait à limiter la perte de capital biologique liée aux aménagements et aux activités.

Les ménages auraient financé une part plus limitée des dépenses, estimée à 4%, soit environ 80 M€, principalement à travers les associations dont les dépenses seraient de 93 M€.

D'autres postes de la nomenclature des comptes de l'environnement, en dehors du domaine « biodiversité et paysages », peuvent être considérés comme contribuant plus ou moins directement au périmètre des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins. C'est notamment le cas des réseaux de mesure et de surveillance des eaux continentales et de la surveillance de la pollution en mer (89 M€), mais aussi des actions de prévention des pollutions diffuses ou accidentelles (plus de 600 M€ de dépenses) et des investissements d'assainissement des eaux usées (12,6 Md€) qui ont pour objectif la protection des milieux naturels en réduisant les pressions. De manière indirecte, une partie de la dépense de recherche-développement pour la protection de l'environnement serait également à prendre en compte, mais il n'est pas possible d'identifier la contribution spécifique au périmètre considéré.

Il ressort de cette rapide analyse que si les comptes de l'environnement fixent des ordres de grandeur, ils confondent des actions de réduction des pressions et des actions de mise en valeur ou de stimulation du potentiel de biodiversité. Ils ne permettent pas d'apprécier avec une précision et une robustesse suffisantes les financements en faveur des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins dans la mesure où ils ne couvrent pas l'ensemble du périmètre. De plus, ils s'appuient en partie sur des estimations et ne distinguent pas les milieux concernés.

1. *Recommandation au CGDD-SOeS : Réviser le périmètre, les actions et les sources de données à prendre en compte pour établir le compte du domaine « protection de la biodiversité et des paysages ».*

1.2. Les moyens financiers de l'État et de ses opérateurs par analyse des comptes publics

Le tableau ci-dessous présente une estimation par la loi de finances des moyens financiers que l'État prévoit de consacrer en 2016, directement ou via ses opérateurs, aux politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins. Les financements mis en œuvre directement par l'État n'incluent pas les dépenses de personnel des services centraux et déconcentrés.

[7] La contribution du bloc communal aurait été multipliée par 2,6 depuis les années 2000

Le montant total est de l'ordre de 3,3 milliards d'euros par an[8]. Si l'on ne considère que le volet milieux aquatiques au sein du domaine de l'eau (estimé à environ 400 M€ par an), le montant total des financements pour la biodiversité des milieux continentaux et marins est d'environ 1 milliard d'euros.

En M€	Eau	Biodiversité	Milieu marin	Total
Budget général	93	392	125	610
dont Programme 113	*13*	*211*	*37*	*261*
Taxes affectées	2 556	115	-	2 671
Total	2 649	507	125	3 281

Tableau 1 : Financements mis en œuvre par l'État et ses opérateurs (M€)

Le secteur de l'eau représente environ 80 % du montant que l'État et ses opérateurs consacrent à ces politiques, alors que la biodiversité et les espaces naturels terrestres mobilisent de l'ordre de 15 % des moyens et le milieu marin environ 4 %. Au sein du domaine de l'eau, la part du « petit cycle de l'eau » reste dominante et les moyens consacrés aux milieux aquatiques ne représentent qu'environ 15 % des moyens affectés à ce secteur et d'un ordre de grandeur comparable à ceux dédiés aux milieux terrestres.

Les ressources fiscales affectées représentent plus de 80 % des moyens financiers en raison du poids dominant du secteur de l'eau qui bénéficie d'un financement assuré à 96 % par des ressources affectées. Toutefois, si l'on focalise l'analyse sur les milieux aquatiques, les parts relatives des ressources fiscales et des moyens du budget général sont équivalentes. Les milieux marins sont totalement dépendants du budget général de l'État ce qui reste également le cas, à un degré un peu moindre, de la biodiversité terrestre qui bénéficie de 20 % de ressources affectées[9].

Les contributions sur le budget général de l'État viennent de plusieurs programmes de différents ministères. Doté d'environ 260 M€ avant annulations[10], le programme 113 « Gestion des milieux et biodiversité », piloté par le MEEM, fournit plus de 40 % des moyens venant du budget général de l'État. Hors domaine de l'eau, il représente près de 40 % des moyens totaux et 48 % des crédits budgétaires. Les moyens du programme 113 sont mis en œuvre environ pour moitié via des subventions à destination de ses opérateurs[11].

---

[8] Sources : annexe au projet de loi de finances pour 2016 « État récapitulatif de l'effort financier consenti en 2015 et prévu en 2016 au titre de la protection de la nature et de l'environnement » et bleu budgétaire 2016 du programme 113 « Gestion des milieux et biodiversité ».

[9] Les ressources affectées correspondent aux taxes perçues auprès des chasseurs pour l'ONCFS (74,5 M€) et des propriétaires de navires de plaisance pour le CELRL (37 M€).

[10] Globalement, le total des annulations nettes opérées sur le programme 113 ont représenté environ 8 % des crédits ouverts en LFI 2015 contre 10 % l'année précédente.

[11] Les subventions pour charges de service public sur le programme 113 représentaient en 2015 une enveloppe totale de 135 M€ soit 50 % des crédits inscrits au PLF, mais elles n'ont été exécutées qu'à hauteur de 128 M€. Elles ont baissé globalement de plus de 8 % en exécution depuis 2011. Ces subventions sont constituées pour 60 % de charges de personnel et leur baisse contraint les opérateurs à solliciter leurs fonds de roulement.

Il faudrait ajouter à ces financements sur le budget général de l'État, les subventions qui peuvent être attribuées sur les appels à projets du programme des investissement d'avenir présenté ci-après. Il faut également prendre en compte le coût des dépenses fiscales en faveur de la biodiversité et du patrimoine naturel qui sont détaillées en annexe 5. Leur coût global est estimé au minimum à 7 M€ par an dont l'essentiel sur les impôts d'État[12].

1.2.1. Des ressources importantes et stables pour les politiques de l'eau grâce aux taxes affectées aux agences de l'eau

Les moyens annuels consacrés par l'État et ses opérateurs à la politique de l'eau sont de l'ordre de 2,6 milliards d'euros. Essentiellement mise en œuvre par les opérateurs de l'État, la politique de l'eau est largement débudgétisée puisque les moyens financiers proviennent à 96 % de taxes affectées perçues par les agences de l'eau. Au sein de cet ensemble, les moyens directement consacrés aux milieux aquatiques peuvent être estimés à au moins 400 M€ par an dont 99 % venant des agences de l'eau et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), soit environ 15 % des moyens de l'État et de ses opérateurs consacrés à la politique de l'eau.

- *Le faible poids du budget général de l'État*

Six programmes du budget de l'État contribuent au financement de la politique de l'eau pour un montant total de 93 M€ en 2016 (voir le détail en annexe 6). Les moyens mis en œuvre sur ce thème par les services centraux et déconcentrés de l'État sur le programme 113 « gestion des milieux et biodiversité » piloté par la DGALN du ministère chargé de l'environnement représentent seulement 13 M€ essentiellement consacrés à des actions de nature régalienne mises en œuvre à 80 % par les services déconcentrés :

- l'entretien régulier du domaine public fluvial non navigable et des travaux d'entretien lourds : 5,4 M€ ;
- le fonctionnement des services déconcentrés pour l'exercice de la police de l'eau : 4,8 M€ ;
- le fonctionnement des laboratoires des DREAL pour le volet hydrobiologie de la surveillance DCE : 1,9 M€ ;
- des actions d'animation de la politique de l'eau et de soutien à des associations : 1,5 M€.

Les autres programmes contribuent principalement au financement d'infrastructures d'eau et d'assainissement dans les outre-mer et à des actions internationales.

- *Des opérateurs puissants financés par des taxes affectées*

Plus de 98% des financements des opérateurs de la politique de l'eau sont mis en œuvre par les agences de l'eau à l'échelon territorial des bassins hydrographiques en collaboration étroite avec l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelon national et inter bassins.

[12] Ce montant n'inclut pas le coût des avantages fiscaux consentis pour les dons effectués par des particuliers ou des entreprises à des organismes agissant en faveur des espaces naturels qui ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique et ne peut donc pas être évalué.

Sur la durée de leur Xe programme d'intervention qui couvre la période 2013-2018, les agences de l'eau disposent d'une capacité de financement d'un montant moyen annuel de 2,38 Mds€[13] mis en œuvre à 87 % sous forme de subventions, le solde correspondant à des prêts et avances.

De son côté, l'ONEMA a exécuté 132,5 M€ de dépenses en 2015 (hors dépenses spécifiques au plan Ecophyto). Les moyens de l'ONEMA sont assurés par un versement des agences de l'eau fixé à 139 M€ en 2016 et à 150 M€ pour chacune des années 2017 et 2018 (auxquels s'ajoutent 41 M€ par an dédiés au plan de réduction des pesticides Ecophyto)[14].

La répartition des financements par domaine figure en annexe 6. On peut estimer qu'environ les trois-quarts des moyens de l'ONEMA concernent directement les milieux aquatiques. Ajoutés aux moyens des agences de l'eau spécifiquement dédiés à la restauration et à la gestion des milieux aquatiques, ainsi qu'à une partie des crédits qu'elles consacrent à la connaissance et aux études, cela permet d'estimer à 400 M€ par an l'ordre de grandeur des moyens de ces opérateurs pour les milieux et la biodiversité aquatique.

Les ressources qui financent les agences de l'eau et l'ONEMA proviennent des « redevances » perçues par les agences et qui sont en fait des taxes fiscales (voir annexe 7), auxquelles s'ajoutent pour les agences les retours d'avances d'aides versées. Le plafond de recettes que les agences pourront percevoir au titre de leur Xème programme pour la période 2013-2018 a été encadré dans la loi de finances initiale pour 2012 à 13,8 Mds€ (hors la part de redevances pour pollutions diffuses reversée à l'ONEMA dans le cadre du plan Ecophyto, hors contribution au budget général de l'ONEMA et hors primes pour épuration). Les recettes issues des « redevances » se sont élevées à 2,28 Mds€ en 2014, en progression de 123 M€ (+5,4 %) par rapport à 2013.

Pour mémoire, on peut également citer ici les 29 M€ de « redevances » collectées en moyenne annuelle dans les départements d'outre-mer (sauf à Mayotte) par les offices de l'eau qui, sans être opérateurs de l'État, disposent d'un régime de « redevances » comparable à celui des agences de l'eau, mais dont le produit n'est pas plafonné.

1.2.2. Les moyens alloués à la biodiversité terrestre dépendent majoritairement du budget général de l'État

L'ordre de grandeur des moyens consacrés par l'État et ses opérateurs à la biodiversité et aux espaces naturels terrestres peut être estimé à 500 M€. Le budget général de l'État contribue pour environ 78 % à ces moyens, le solde venant de ressources affectées.

Le financement annuel de 392 M€ apporté par le budget de l'État est assuré à 55 % par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » du MEEM (environ 210 M€). Les contributions des autres programmes portent majoritairement sur des actions internationales ou qui n'ont qu'un lien indirect avec la biodiversité. L'annexe 6 en présente le détail qui se résume ainsi :

---

[13] Ce montant intègre la masse salariale et des avances remboursables. Un prélèvement de 175 M€ sera opéré sur ce montant au cours de chacune des années 2016 et 2017 au profit du budget général de l'État.

[14] Arrêté du 17 juin 2016 modifiant l'arrêté du 31 janvier 2013 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

- 26 M€ au moins pour la connaissance sur la biodiversité et les espaces naturels terrestres dont :

- 23 M€ sur le programme 113 (soit 90 % du total) qui finance, d'une part, des programmes d'acquisition et de valorisation de la connaissance des milieux et des espèces pour environ 16 M€ et, d'autre part, des subventions à des opérateurs (MNHN, ATEN, IGN) pour un montant total proche de 7 M€ ;

- moins de 3 M€ pour les contributions des autres programmes, mais ce montant est sous estimé, car il n'inclut pas les moyens accordés aux organismes de recherche sur le programme 172 pour leur contribution à la connaissance sur la biodiversité qu'il n'est pas possible d'estimer de manière fiable.

- 139 M€ pour la politique de préservation de la biodiversité dont :

- 48 M€ sur le programme 113 qui finance, d'une part, la mise en œuvre pluriannuelle des plans de restauration des espèces continentales, des actions relatives aux grands prédateurs (loups, ours) et la lutte contre les espèces envahissantes pour environ 10 M€ et, d'autre part, une subvention à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) proche de 38 M€ ;

- 91 M€ apportés par sept autres programmes qui financent principalement des actions de coopération menées en dehors de la France (60 % du total) et des mesures agricoles et forestières ;

- 227 M€ pour le financement d'actions bénéficiant plus ou moins directement à la préservation des espaces naturels dont :

- 140 M€ au titre du programme 113 qui finance, d'une part, la gestion et des actions d'animation relatives aux espaces naturels protégés (41 M€) et la politique Natura 2000 (31 M€) et, d'autre part, des subventions aux parcs nationaux, à Parcs nationaux de France et au Domaine national de Chambord pour un total de plus de 67 M€ ;

- 87 M€ de contributions plus ou moins directes au financement des espaces naturels sur neuf autres programmes du budget de l'État. Les deux tiers de ce montant relèvent davantage de la politique des risques naturels que de celle de la biodiversité (lutte contre les incendies de forêt notamment) et près de 20 % correspondent à des actions internationales et de coopération.

Les ressources fiscales provenant de taxes affectées s'élèvent à moins de 115 M€ (voir en annexe 7 la présentation de ces taxes) :

- 75 M€ environ pour l'ONCFS issus, d'une part, des « redevances » cynégétiques acquittées annuellement par les chasseurs et dont le montant est plafonné à 67,62 M€ en 2016 et, d'autre part, d'environ 8 M€ de taxes pour services rendus liées au permis de chasse et dont le montant n'est pas plafonné ;

- 38 M€ environ venant du produit plafonné[15] du droit de francisation et de navigation perçu sur les bateaux de plaisance et affecté au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) ;

[15] Le plafond de la taxe de francisation qui était de 37 M€ a été porté à 38,5 M€ par un amendement parlementaire lors du PLF 2016.

- une partie de la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destinations d'espaces naturels protégés. La recette de 4,2 M€ est affectée aux personnes publiques qui assurent la gestion de l'espace naturel protégé ou, à défaut, à la commune sur le territoire de laquelle se trouve le site. Elle n'est perçue actuellement que par les parcs nationaux de Port-Cros et des Calanques (0,46 M€) et indirectement par le CELRL[16].

1.2.3. Le financement des milieux marins dépend totalement du budget de l'État

Selon une approche extensive, les moyens consacrés par l'État à la politique en faveur des milieux marins peuvent être évalués à environ 125 M€ dont 55 % sous forme de subventions à des opérateurs. Les ressources sont exclusivement issues du budget général dont environ 30 % sur le programme 113.

Le programme 113 finance pour un montant total de 14 M€ l'application de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), les dispositifs Natura 2000 en mer, des plans de restauration d'espèces menacées et l'initiative française pour les récifs coralliens, ainsi que le plan de lutte contre les pollutions marines et la protection du trait de côte. Cinq autres programmes apportent leur contribution à des actions détaillées en annexe 6 pour un peu plus de 42 M€, mais certaines de ces actions qui relèvent avant tout de la politique de la pêche n'ont qu'un lien très ténu avec la protection de la biodiversité marine.

Différents opérateurs reçoivent environ 69 M€ de dotations pour charges de service public :

- 23 M€ à l'Agence des aires marines protégées (AAMP) sur le programme 113 ;
- 46 M€ à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) sur les programmes 172 et 205. Ces moyens sont d'abord consacrés à la recherche et au sein du volet appui aux politiques publiques le thème de la pêche prime sur celui de la biodiversité marine ;
- 0,35 M€ à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) sur le programme 159.

1.2.4. L'opportunité du programme Investissements d'Avenir

Le programme Investissements d'Avenir (PIA) est destiné à financer l'innovation, renforcer la productivité, et accroître la compétitivité des entreprises, selon six axes stratégiques prioritaires dont le développement durable. Piloté par le Commissariat général à l'investissement (CGI) avec l'ADEME comme opérateur pour les actions liées à la transition énergétique et écologique, le PIA offre des opportunités à certains acteurs pour bénéficier d'un soutien financier de l'État sur la base de projets.

Le gouvernement souhaite faire bénéficier le secteur de l'eau et de la biodiversité de ce dispositif et l'annexe n°8 présente de manière détaillée les actions pouvant être soutenues par le PIA dans le cadre d'une enveloppe d'environ 60 millions d'euros pour ces domaines.

[16] Dans le cadre de la la loi biodiversité, un amendement a été adopté pour permettre au CELRL d'être directement affectataire du produit de la taxe perçue à destination de ses sites.

Deux appels à projets destinés aux PME ont ainsi été ouverts en 2015, respectivement sur le secteur de l'eau et sur celui de la biodiversité. Sur les deux années 2015 et 2016, les projets relevant des secteurs de l'eau et de la biodiversité devraient mobiliser de l'ordre de 9 M€ de financement sur le PIA dont les deux tiers sur la biodiversité.

Les projets retenus doivent ensuite pouvoir déboucher sur des démonstrateurs éligibles au financement du PIA pour aborder la phase de mise sur le marché. Le CGI s'interroge sur la profondeur du marché auquel peuvent correspondre les projets sélectionnés, en particulier sur la biodiversité où il s'agit de créneaux très spécifiques à faible potentiel de marché.

De manière moins spécifique, le programme « Ville de demain » dont la Caisse des Dépôts est l'opérateur, a pour objectif d'accompagner des projets portés par les collectivités locales qui s'inscrivent dans au moins un des axes d'intervention parmi lesquels figure la conception urbaine et l'environnement. Le CGI a indiqué à la mission que sur les deux tranches, 23 M€ de subventions auraient bénéficié à des actions susceptibles d'être rattachées directement ou indirectement aux politiques de l'eau et de la biodiversité selon une définition large[17].

Des projets peuvent également être éligibles à d'autres programmes du PIA qui relèvent notamment de l'économie numérique ou de la recherche. Un projet BRGM/ONEMA a ainsi été retenu en 2015 pour simplifier l'accès aux données sur l'eau par des tiers et susciter de nouveaux usages de ces données. Un autre projet porté par le MNHN a bénéficié d'un financement de 3 M€ pour la période 2015-2018 en vue de déployer des outils informatiques qui permettront de structurer et de pérenniser les dispositifs de sciences participatives et de les étendre aux professionnels des secteurs d'activité en relation avec la nature.

1.3. Des collectivités territoriales actives, mais de manière hétérogène

Il n'a pas été possible de recueillir des données de synthèse sur les moyens financiers que les différents échelons de collectivités consacrent aux politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins.

1.3.1. Les Régions

L'observatoire de l'Assemblée des régions de France (ARF) ne peut pas fournir d'informations fiables sur les moyens consacrés par les conseils régionaux au périmètre considéré. Il aurait donc été nécessaire d'entrer en contact avec l'ensemble des régions ce qui était difficilement envisageable dans le temps imparti et avec un résultat incertain dans une période de reconfiguration des services.

Si les compétences des Régions en matière de biodiversité ont évolué au fil du temps (voir annexe 21), les moyens financiers qu'elles consacrent à ce domaine restent limités[18].

[17] 5 M€ pour la protection et le développement de la nature en ville et 8 M€ correspondant à la prise en compte partielle (30%) d'actions considérées comme apportant une contribution indirecte à la nature en ville (gestion des risques d'inondations, gestion des eaux pluviales, dépollution des sols, monitoring environnemental).

[18] Globalement le budget consacré par les régions à l'environnement au sens large serait de 631 M€ soit 2,1 % de leur budget (source DGCL).

La compilation des montants engagés dans les CPER fournit une indication sur l'ordre de grandeur, mais ne peut refléter qu'imparfaitement la totalité des moyens consacrés par les Régions aux politiques de l'eau et de la biodiversité.

Sur les 22 anciennes régions métropolitaines et les plans interrégionaux de massif et de fleuves, les montants cumulés des contributions des conseils régionaux sont de 249 M€ pour l'eau, 233 M€ pour la biodiversité et 207 M€ pour l'eau et la biodiversité, soit un total de 689 M€ sur la période 2015-2020 soit 115 M€ par an (voir annexe 22,).

Pour ce qui concerne plus particulièrement les milieux marins, l'enquête menée auprès des Directions interrégionales de la mer (DIRM) montre que l'implication des Régions est variable, mais globalement très limitée (voir annexe 23). Dans les CPER, seule la région PACA identifie clairement un financement (2,45 M€) dédié spécifiquement aux écosystèmes marins, quelques autres Régions[19] mentionnant que le milieu marin s'insère dans le volet eau ou le volet biodiversité du CPER sans ligne budgétaire spécifique[20].

1.3.2. Les Départements

Il est également très difficile de connaître les moyens financiers que les conseils départementaux consacrent aux politiques de l'eau et de la biodiversité, ce d'autant plus qu'ils ne sont pas co-financeurs des CPER. L'Assemblée des départements de France (ADF) ne dispose d'aucune information de synthèse récente à ce sujet.

Au cours de ces dernières années, on assiste à un retrait progressif des conseils départementaux du financement de la politique de l'eau, sans que ce désengagement puisse être évalué. En revanche, ils restent des acteurs très importants du financement de la politique des espaces naturels. En effet, et à la différence des autres échelons de collectivités, les Départements disposent d'une ressource affectée destinée à financer leur politique en faveur des espaces naturels sensibles. L'annexe 9 détaille les modalités de mise en œuvre et les difficultés rencontrées pour estimer à la fois les recettes et les utilisations de la part départementale de la taxe d'aménagement qui s'est substituée en 2012 à l'ancienne taxe sur les espaces naturels sensibles (TDENS).

En 2011, dernière année de collecte de la TDENS, selon les données collectées par la DHUP, la recette était de 281 M€ et les dépenses de 241 M€ dont 173 M€ pour financer de manière certaine les espaces naturels (28 % des dépenses déclarées relevaient d'autres emplois que ceux prévus par le code de l'urbanisme ou étaient non expliqués). De plus, au moins deux années de recettes restaient disponibles, en moyenne, constituant ainsi un fonds de roulement important thésaurisé par les conseils généraux.

Actuellement, ni la DHUP, ni l'ADF ne sont en mesure d'indiquer avec un degré de fiabilité suffisante le montant de la recette de taxe d'aménagement revenant à la politique des espaces naturels. L'ordre de grandeur qui reste à confirmer, peut être évalué à au moins 350 M€ par an. Cela ne garantit en rien que les financements attribués par les conseils départementaux pour les espaces naturels seront d'un montant équivalent si la situation constatée avant 2012 se poursuit.

---

[19] Notamment les anciennes régions Languedoc-Roussillon, Corse, Poitou-Charentes.

[20] En Pays-de-la-Loire et en Bretagne, des crédits régionaux sont dédiés à la connaissance des milieux marins, mais ils ne sont pas identifiés dans le CPER.

Considérant l'importance de cette source de financement pour la politique de la biodiversité et les incertitudes sur l'utilisation effective de la part départementale de la taxe d'aménagement, il paraît indispensable d'améliorer son suivi au travers notamment des budgets annexes que doivent établir les conseils départementaux. Un amendement à la loi sur la biodiversité adopté par l'Assemblée nationale (article 7 ter A) va dans ce sens puisqu'il est demandé un rapport au Gouvernement sur les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles et sur les dépenses auxquelles celle-ci a été affectée depuis sa création. Ce rapport qui doit être remis dans un délai de douze mois après la promulgation de la loi devrait être l'occasion de renforcer le dispositif de suivi. Le rapport devrait proposer des améliorations notamment en matière de traçabilité des affectations de la taxe, de délai d'utilisation, voire d'affectation de la part des recettes qui ne serait pas utilisée.

1.3.3. Les communes et leurs groupements

L'information sur le financement et plus généralement l'économie du petit cycle de l'eau qui relève de la compétence du bloc communal, s'est améliorée avec la création de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement géré par l'ONEMA. Il s'agit dans ce cas de services publics industriels et commerciaux dont le financement est assuré par les usagers indépendamment du budget communal.

En revanche, il n'existe pas d'information structurée sur les moyens financiers que ces collectivités consacrent au grand cycle de l'eau et à la biodiversité. Avec la prise de compétence sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), il est certain que l'implication des EPCI dans les politiques du grand cycle de l'eau va s'accroître dans les prochaines années. La mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) devrait également entraîner une implication accrue de leur part sur la biodiversité. Toutefois si pour soutenir leur compétence GEMAPI, les EPCI ont la possibilité de créer une taxe facultative plafonnée à 40 € par habitant[21], il n'existe rien de tel en matière de biodiversité.

Enfin, dans le cadre des dépenses que les communes engagent sur leur domaine relevant du régime forestier, des perspectives sont ouvertes pour des travaux patrimoniaux dans le cadre des documents de gestion durable qui dépassent le cadre de la seule production de bois.

1.4. Des fonds européens déterminants

Trois des fonds européens structurels et d'investissement (FEADER, FEDER et FEAMP) contribuent au financement des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins selon des modalités qui sont présentées en annexe 10. S'y ajoute le programme LIFE qui finance des actions innovantes dans le cadre d'appels à projets.

La loi n°2014-58 du 27/01/2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a confié aux Régions, qui sont désormais les autorités de gestion du FEADER et du FEDER, le pilotage, l'élaboration et la mise en œuvre des programmations ainsi que la gestion des aides afférentes. Seule la programmation du FEAMP reste pour l'essentiel pilotée par l'échelon national.

[21] Il est assez probable que celle-ci ne sera éventuellement instituée que pour faire face à des enjeux liés aux inondations.

1.4.1. Le Fonds européen agricole pour le développement rural

Le Fond européen agricole pour le développement rural (FEADER) constitue une ressource essentielle pour mettre en œuvre la politique Natura 2000 en contribuant au financement de l'élaboration et du suivi des documents d'objectifs, ainsi qu'au financement des mesures contractuelles qui soutiennent les préconisations de gestion des sites. En zones agricoles, ces mesures contractuelles concourent également à la politique de préservation de la qualité des ressources en eau.

Ces dispositifs ont représenté sur la période 2007-2013 un montant d'engagements nouveaux de 383 M€ de FEADER[22], soit un montant moyen annuel de 55 M€, bénéficiant pour les deux tiers à la politique Natura 2000 :

- 49 M€ pour l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des documents d'objectifs ;
- 24 M€ pour les contrats Natura 2000 en zones non agricoles ;
- 310 M€ pour les mesures agro-environnementales territorialisées (dont on peut estimer au vu des éléments détaillés en annexe 10 qu'environ 174 M€ correspondent à des MAEt à enjeu Natura 2000, 102 M€ à enjeu eau et 34 M€ pour les autres MAEt).

Pour la programmation 2014-2020, les mesures sur les DOCOB et les contrats Natura 2000 (mesure 7 avec trois opérations) sont reconduites, les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEc- mesure 10) prennent la suite des MAEt, et des paiements peuvent être accordés aux agriculteurs à qui certaines pratiques agricoles sont imposées dans des aires de captages ou des sites Natura 2000 (mesure 12).

Les montants prévisionnels de FEADER pour chacune de ces mesures au cours de la période 2014-2020 sont les suivants : 251,8 M€ pour la mesure 7, 1 134 M€ pour la mesure 10 et 2,6 M€ pour la mesure 12 (source : Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises).

De la comparaison entre les deux programmations ressort une augmentation importante des crédits du FEADER. L'enquête menée auprès des DREAL indique que le FEADER attribué aux mesures Natura 2000 par l'autorité de gestion correspond aux demandes exprimées, et lorsque les montants obtenus sont inférieurs, ils restent néanmoins jugés comme satisfaisants.

Il n'est pas possible d'estimer le montant annuel qui devrait être effectivement disponible pour les actions liées à la biodiversité. Le périmètre des MAEc est plus large que celui des MAEt[23] et les cahiers des charges et les niveaux de leur rémunération ont été profondément remaniés. Il n'est pas possible à ce stade de répartir les surfaces de MAEc par type d'enjeu sur la période 2014-2020, ce d'autant plus que le traçage des crédits consacrés aux enjeux eau et biodiversité sera encore moins précis qu'antérieurement. Alors que l'instruction de toutes les demandes de MAEc pour la campagne 2015 n'est pas encore terminée, les informations disponibles conduisent à penser que les prévisions des maquettes pourraient être plus ou moins rapidement atteintes voire dépassées dans de nombreuses régions pour ce qui concerne les

[22] Sources : Rapport annuel d'exécution du programme de développement rural hexagonal, année 2014, et rapport CGEDD-CGAAER sur l'évaluation de la politique Natura 2000.

[23] Les MAEc regroupent l'ensemble des mesures agro-environnementales alors que dans la programmation précédente les MAEt étaient distinctes des autres MAE et notamment de la prime herbagère qui a mobilisé les deux tiers des engagements nouveaux.

MAEc. Malgré l'augmentation des budgets consacrés aux MAEc, certains acteurs craignent que la contractualisation des mesures localisées qui répondent de manière plus ciblée à la préservation de la biodiversité sur des territoires à enjeux spécifiques, notamment dans les sites Natura 2000, soit rendue difficile dans certaines régions faute de financements suffisants (voir annexe 10).

1.4.2. Le Fonds européen de développement régional

Un peu plus d'1 milliard d'euros de FEDER a été programmé sur la thématique « environnement et prévention des risques » au cours de la programmation 2007-2013. Il a surtout financé des investissements de traitement des eaux usées dans les régions ultrapériphériques afin de permettre à ces régions de se mettre en conformité avec la directive européenne sur les eaux résiduaires. Des financements ont également été accordés au secteur de l'eau potable.

Selon des données transmises par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), environ 188 M€ de FEDER auraient bénéficié à des projets relatifs à la biodiversité dans toutes les régions de métropole (dont plus de 40 M€ pour les milieux aquatiques), auxquels s'ajoutent 18 M€ dans les DROM. Selon cette source, le montant moyen annuel de FEDER qui a bénéficié à la biodiversité serait donc de l'ordre de 30 M€.

Pour la programmation 2014-2020, l'objectif de protection de l'environnement et d'utilisation des ressources (OT6) fait partie de ceux qui n'ont pas été considérés comme prioritaires par la Commission européenne et qui, de ce fait, ne peuvent au total mobiliser que 20 % au plus de la dotation du FEDER. La sous priorité « eau et assainissement » n'est ouverte que dans les régions d'outre-mer et en baisse (208 M€) par rapport à la programmation 2007-2013.

Globalement, la programmation du FEDER prévoirait environ 280 M€ au titre de la biodiversité dont 237 M€ sur les programmes régionaux, et respectivement 12 M€ et 31,2 M€ sur les programmes de massifs et de bassins. Ces montants représentant environ 40 M€ par an (dont environ 3 M€ dans les DROM) seraient donc en augmentation en métropole. Toutefois, il convient de relever que la réceptivité des Régions a été très variable pour prendre en considération les enjeux liés à la biodiversité compte tenu de leurs compétences premières et de l'importance des autres besoins à prendre en compte en dehors des domaines prioritaires.

Seulement trois régions métropolitaines ont mobilisé du FEDER pour la protection, la restauration et l'utilisation durable des sites Natura 2000. 17 des 22 anciennes régions de métropole, ainsi que toutes les régions d'outre-mer, ont prévu des financements du FEDER pour la protection et l'amélioration de la biodiversité hors Natura 2000, la protection de la nature et les infrastructures vertes. Six des neuf dispositifs interrégionaux prévoient des actions destinées à protéger la biodiversité et les continuités écologiques dans les massifs de montagne ou des actions de préservation et de restauration de la fonctionnalité des écosystèmes aquatiques.

1.4.3. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

La programmation du FEDER ayant donné très peu de place à la protection de l'environnement marin, la mobilisation du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) constitue un enjeu important pour la mise en œuvre de la DCSMM et de Natura 2000 en mer, ce d'autant plus que le FEAMP a fortement augmenté par rapport à la période 2007-2013[24].

Le volet environnemental du FEAMP comprend deux groupes de mesures (voir annexe 10) :

- celles qui sont rattachées à l'enveloppe « développement durable de la pêche et de l'aquaculture » et qui sont dédiées à l'amélioration de la prise en compte de l'environnement dans la gestion des pêches ;

- celles qui financent, à travers une enveloppe « étanche », les mesures de surveillance intégrée des activités maritimes, la connaissance et les mesures de protection du milieu, hors pêche.

Le FEAMP pourrait apporter environ 38 M€ sur la période 2014-2020 selon la maquette annexée au projet de programme opérationnel. Avec un taux de cofinancement de 75 %, le montant total d'aides publiques serait d'environ 50 M€.

Les cadres méthodologiques nationaux des différents articles concernés ne sont pas entièrement définis ni validés. Les mesures liées au développement durable de la pêche et de l'aquaculture pourraient apporter des contributions essentiellement indirectes sans que des enveloppes financières soient prédéfinies. Seuls l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'objectifs des sites Natura 2000 et les programmes de surveillance et de mesure de la DCSMM pourront être financés directement par le volet de politique maritime intégrée (3,6 M€ de FEAMP pour l'ensemble de la période 2014-2020).

1.4.4. Le programme LIFE

Le programme LIFE finance des actions innovantes dans le cadre d'appels à projets, notamment dans le domaine de la nature et de la biodiversité. Pour la période 2014-2020, le sous-programme environnement est structuré en trois composantes : le domaine nature et biodiversité qui doit représenter au moins 55 % des ressources allouées, le domaine environnement et utilisation rationnelle des ressources (l'eau, les déchets et l'air), et le domaine de la gouvernance et de l'information. Les financements étant attribués dans le cadre d'appels à projets, il n'est pas possible d'en déterminer le montant.

Depuis 1992, 117 projets français portant sur la conservation de la nature et la biodiversité ont bénéficié de 101 M€ de l'Union européenne, au taux de 50 %. Les projets clôturés ont ciblé plus de 40 espèces différentes, en majorité des oiseaux, mais également des poissons d'eau douce, des reptiles, des mammifères et des plantes et plus de vingt types d'habitats. Les ONG et les parcs ont été les principaux bénéficiaires de projets, les autres bénéficiaires étant des instituts de recherche et des autorités locales et régionales (voir annexe 10).

[24] La France bénéficie d'une enveloppe globale de 588 millions d'euros de crédits européens sur le FEAMP pour la période 2014-2020.

Au cours de la période 2006-2014, 31 projets ont été retenus sur le domaine nature et biodiversité pour un financement LIFE total de 48 M€, ce qui représente une contribution moyenne annuelle de 6 M€.

Afin que les acteurs de la biodiversité puissent accéder à ces financements sur projets, il est nécessaire de conserver et, si possible, d'augmenter la capacité à assurer le cofinancement (État, agences de l'eau, collectivités territoriales).

1.5. La contribution du secteur privé et associatif

1.5.1. Un apport significatif du secteur associatif

Le secteur associatif est un acteur important des actions en faveur de la biodiversité, tout particulièrement dans le domaine terrestre où ses contributions sont essentielles, notamment en matière de connaissance et de gestion d'espaces naturels[25]. Il est néanmoins très difficile d'apprécier ce que représente en valeur l'apport propre du secteur associatif, compte tenu de la contribution du bénévolat.

Sa contribution aux dépenses est elle-même mal connue. Le rapport annuel de la Commission des comptes de l'environnement (voir annexe 4) évalue les dépenses des associations sur le seul poste de la gestion des espaces protégés (93 M€ en 2013), mais il n'inclut pas dans ce total les conservatoires d'espaces naturels comptés à part (44 M€ en 2013), et il ne distingue pas les acteurs associatifs dans d'autres postes de dépenses comme la connaissance. Sans même compter l'apport du bénévolat et de la mobilisation citoyenne, il est vraisemblable que la contribution du secteur associatif aux dépenses est supérieure.

Si l'on s'en tient au financement assuré par les associations qui bénéficient pour couvrir leurs dépenses de financements publics venant de diverses sources, les mêmes comptes de l'environnement évaluent cette part à 4 % du total, soit de l'ordre de 80 M€ selon le périmètre retenu par le compte. En fait, le statut d'association recouvre des organisations très différentes entre celles qui fonctionnent avec un nombre élevé de salariés et celles qui s'appuient largement sur des réseaux de bénévoles, apport qui n'est pas valorisé dans les comptes.

Le premier apport de ce secteur réside en effet dans la mobilisation de ses adhérents et de réseaux de citoyens bénévoles au service de la connaissance de la biodiversité et de son évolution (voir annexe 12). Ainsi, d'après l'Observatoire national de la biodiversité, il y aurait actuellement 200 projets de sciences participatives dans ce domaine qui prennent appui sur une association qui assure l'animation du programme et mobilise la communauté d'observateurs.

L'estimation des temps passés par les bénévoles pour alimenter la connaissance ne semble pas avoir été réalisée. A la suite d'un entretien avec la mission, la Ligue de protection des oiseaux (LPO) a effectué une première approche qui fait ressortir que son réseau d'observateurs représenterait l'équivalent de 800 à 1100 ETPT, soit une valeur « cachée » de l'ordre de 40 M€.

Cette évaluation sommaire montre l'intérêt qu'il pourrait y avoir à réaliser une telle analyse de manière plus complète afin de mieux percevoir le risque et l'enjeu financier

[25] A titre d'exemples, la Ligue de protection des oiseaux (LPO) est un contributeur essentiel pour la connaissance des oiseaux et la gestion de milieux naturels, de même que les conservatoires d'espaces naturels (CEN) sont un acteur déterminant de la gestion de 2 921 sites naturels en métropole et outre-mer et opérateurs sur près de 200 DOCOB Natura 2000.

qui seraient associés à une moindre implication de certaines associations sur la connaissance dans le cas où leurs moyens deviendraient durablement contraints. De manière plus générale, il serait également utile d'effectuer une analyse des modèles économiques des associations qui contribuent aux politiques de la biodiversité par comparaison avec ce qui existe dans d'autres pays européens.

Enfin, le secteur associatif contribue à la préservation de la biodiversité par son rôle de veille et de lanceur d'alerte, dont la valeur ne peut pas être estimée.

Suggestion à la DEB (ou à l'AFB) : Faire réaliser une étude de parangonnage européen sur les modèles économiques des associations qui contribuent à certains axes des politiques de la biodiversité.

1.5.2. Un intérêt croissant des entreprises pour soutenir des actions en faveur de la biodiversité

Les comptes de l'environnement évaluent à environ 350 M€ le financement apporté par les entreprises au secteur de la biodiversité.

Hormis pour le mécénat, la mission n'a pas été en mesure d'avoir une approche spécifique sur la nature et les montants de la contribution des entreprises (voir annexe 19).

D'après les données très récentes issues du baromètre bisannuel du mécénat réalisé depuis 2006 par l'association pour le développement du mécénat industriel et commercial (ADMICAL) avec l'institut CSA, le domaine environnement et biodiversité n'est retenu que par 4% des entreprises mécènes, ce qui en fait l'un des derniers postes du mécénat[26]. Ce domaine a recueilli 6% du budget du mécénat d'entreprise en 2015 (contre 3 % en 2013), soit 210 millions d'euros (84 millions en 2013). Au sein de ce domaine, la part des actions en faveur de la biodiversité et des milieux naturels est passée de 26 % en 2013 à 40 % en 2015, ce qui fait de la biodiversité le thème environnemental sur lequel les entreprises s'engagent en priorité.

Si l'on suppose que les actions des différents thèmes de l'environnement ont des coûts identiques, le montant du mécénat d'entreprises bénéficiant à la biodiversité et aux espaces naturels serait passé de 21 millions d'euros en 2013 à 84 millions en 2015. Cette estimation doit être considérée avec beaucoup de prudence en raison de l'hypothèse de calcul.

Le mécénat environnemental, contrairement à d'autres domaines, est essentiellement le fait des grandes entreprises, qui par ailleurs seraient selon l'ADMICAL de plus en plus nombreuses à privilégier la biodiversité, car il est facile de valoriser ce type d'actions auprès du grand public et des actionnaires[27]. Les projets soutenus sont des projets locaux, essentiellement portés par des associations et dont la part augmente. La part des acteurs publics est *a contrario* en baisse.

[26] Dominé par le social, la culture, le sport et l'éducation, le mécénat d'entreprises a progressé depuis 2013, le taux d'entreprises mécènes évoluant de 12 à 14 % entre 2013 et 2015, et le budget du mécénat passant de 2,8 à 3,5 milliards d'euros.

[27] Il est intéressant de noter que plus de la moitié des entreprises mécènes de l'environnement ont formalisé une démarche pour mesurer l'impact de leur mécénat. Par ailleurs, les deux tiers de ces entreprises mécènes sont engagés depuis plus de 4 ans dans ce domaine.

Les différentes associations rencontrées par la mission, mais aussi des institutions comme les parcs nationaux ou les parcs naturels régionaux font effectivement appel au mécénat d'entreprises, dont le poids est très variable au sein de leurs ressources, d'une manière générale inférieur à 10 %, majoritairement en deçà de 5 %, et moins de 1 % pour les établissements publics.

Ces financements ciblent des actions précises sur des espaces, le fonctionnement général des structures étant assuré par ailleurs.

Enfin, en considérant plus largement le secteur privé, il convient de signaler le rôle des dons et legs dans le financement de la biodiversité, grâce aux avantages fiscaux consentis pour des dons à des organismes reconnus d'utilité publique qui agissent en faveur des espaces naturels (voir annexe 5). Si l'on prend l'exemple de la Ligue de protection des oiseaux, les dons et legs représentent près de 15 % de son budget, plus que le mécénat d'entreprises.

1.6. Les financements dans les outre-mer

Si un rapport récent[28] a fait une synthèse de la situation et formulé des propositions pour le secteur de l'eau et de l'assainissement dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), la mission n'a en revanche pas identifié de synthèse disponible sur les moyens consacrés aux politiques de la biodiversité, alors que les outre-mer constituent un enjeu majeur avec 80 % de la biodiversité du territoire français. L'annexe 11 présente les éléments rassemblés par la mission.

En qui concerne les milieux aquatiques, terrestres et marins, l'annexe au projet de loi finances consacrée aux outre-mer indique que l'État attribuerait un peu plus de 10 M€ par an de subventions et que les opérateurs y mettraient en œuvre de l'ordre de 37 M€[29], pour l'essentiel sous la forme de personnels (voir annexe 11). Il faut y ajouter environ 2,8 M€ par an alloués par l'ONEMA pour la surveillance des milieux aquatiques au titre de la directive cadre sur l'eau.

Les offices de l'eau consacrent 30 à 40 % de leur budget (avec de fortes variantes), soit de l'ordre de 10 M€ par an, au financement d'études sur les milieux aquatiques et aux réseaux de connaissance, ainsi qu'à des actions de sensibilisation et d'information du public, et à des formations. Les contributions des collectivités régionales[30] et départementales sont de 62 M€ sur la durée des CPER, soit en moyenne un peu plus de 10 M€ par an, avec de fortes disparités. Sur la programmation 2014-2020, environ 12 M€ de FEADER sont disponibles pour la biodiversité (hors MAEc), au taux de cofinancement de 75 ou 85 % et 20 M€ de FEDER, soit au total environ 4,5 M€ par an de fonds européens[31].

---

[28] Rapport IGA-CGEDD-CGAAER, Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin, juin 2015.

[29] Selon l'annexe au PLF pour 2016 : 5,4 M€ pour l'AAMP, 25 M€ pour les parcs nationaux, 4,9 M€ pour le CELRL, 2,0 M€ pour l'ONCFS et 0,1 M€ pour l'ATEN.

[30] Seule la Guyane dispose d'une ressource fiscale affectée issue de la taxe sur l'or dont la recette (0,44 M€ en 2012) est affectée pour une partie au conseil régional et pour le solde au Conservatoire de la biodiversité de Guyane..

[31] De plus, la DG DEVCO devrait dédier 8 M€ de fonds thématiques sur la période 2016-2020 à des appels à projets sur la biodiversité provenant exclusivement des PTOM.

Au total, on peut estimer à au moins 75 M€ par an les moyens financiers identifiables pour la biodiversité dans les DROM (hors prêts[32]).

En conclusion de cet état des lieux, il n'est pas possible d'établir un bilan d'ensemble agrégeant de manière fiable les différentes sources de financement dont certaines sont lacunaires. Il ressort néanmoins de l'analyse que le secteur de l'eau et donc les actions en faveur des milieux aquatiques disposent de moyens financiers significatifs et en croissance grâce aux ressources que représentent les « redevances » des agences de l'eau (et à un redéploiement progressif vers le grand cycle de l'eau), ce qui permet également de faire levier sur les financements des collectivités et d'assurer les contreparties nationales aux fonds européens. En revanche, les secteurs de la biodiversité terrestre et encore plus des milieux marins sont très dépendants du budget général de l'État. De plus, ces domaines ne font pas partie des compétences prioritaires des collectivités territoriales qui, à l'exception des départements, ne disposent pas de ressources affectées à ces politiques. Globalement, les secteurs de la biodiversité terrestre et marine sont en conséquence dans une situation fragile.

Dans le cas particulier des départements et régions d'outre-mer, et si l'on ne tient pas compte de la relativité des enjeux de biodiversité et de superficie, les moyens disponibles sont en ordre de grandeur comparables avec ceux qui existent en métropole.

[32] L'AFD a accordé un montant de prêts de 5 M€ en 2015 pour des projets liés à la biodiversité.

2. L'analyse des besoins de financement pour les politiques de la biodiversité

Avant d'examiner les besoins de financement pour mener des actions de prévention et de restauration des milieux et de la biodiversité, la mission tient à rappeler qu'il convient avant tout d'éviter les coûts, donc éviter ou réduire l'impact des actions pouvant porter atteinte aux services écosystémiques. Il faut également garder à l'esprit que la préservation des services rendus par les écosystèmes ne doit pas être considérée comme une charge, mais comme un investissement porteur de valeur économique, ce que montre un rapport du Centre d'analyse stratégique publié en 2009[33].

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les coûts pour les finances publiques qui sont associés aux risques de contentieux communautaires, ce qui doit inciter à orienter les priorités pour faire en sorte que les actions correspondant à des obligations européennes soient bien réalisées. Enfin, il est important de pouvoir mener à bien les engagements qui sont pris au plan national.

Pour ce qui concerne les besoins de financement, plusieurs rapports et différents documents dont la mission a pris connaissance (voir annexe 15) évoquent des montants de financement nécessaires ou souhaitables. Ils portent sur une partie seulement du périmètre considéré, avec des données souvent très disparates et hétérogènes. Les montants mentionnés sont généralement peu étayés. Il n'est pas toujours simple de distinguer entre moyens existants et moyens nouveaux, ni d'identifier les hypothèses retenues pour effectuer certaines estimations. Il n'existe pas de consolidation d'ensemble et la simple agrégation de ces différentes sources ne serait pas pertinente.

La mission s'est donc efforcée d'établir un **recensement des besoins actuels et futurs** tels qu'ils peuvent être anticipés par milieux et, autant que possible, par type d'activités ou de dispositifs, à un **horizon de l'ordre de cinq ans**. Elle les a hiérarchisés en considérant les obligations réglementaires de base, les engagements pris, notamment à l'échelon communautaire, et les niveaux d'ambition affichés dans des stratégies nationales. **Cette analyse a porté sur la métropole dans la mesure où le cadre de référence et les enjeux dans les outre-mer sont le plus souvent différents et justifient qu'un travail spécifique soit conduit.**

L'analyse des besoins dans le domaine des milieux aquatiques qui est déjà réalisée dans le cadre d'un processus maîtrisé de stratégie et de planification associant les acteurs, à l'occasion de la préparation des schémas directeurs d'aménagement des eaux et des programmes d'intervention des agences de l'eau, n'a pas fait l'objet d'investigations détaillées[34]. La mission s'est focalisée sur la situation dans le domaine de la biodiversité terrestre pour lequel les objectifs sont multiples dans un contexte de moyens financiers contraints et fragiles. Elle a également axé ses travaux sur les milieux marins qui disposent actuellement de moyens financiers insuffisants, alors que

---

[33] Centre d'analyse stratégique, L'approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes, 2009

[34] Les SDAGE 2016-2021 ont été approuvés fin 2015 et la préparation des programmes d'intervention 2019-2024 des agences de l'eau sera engagée d'ici la fin de l'année 2016.

doit être mise en œuvre la directive cadre sur la stratégie pour le milieu marin et que de nouveaux parc marins viennent d'être créés et d'autres sont en cours de création.

2.1. Réduire les aides publiques néfastes pour les écosystèmes

La révision des aides publiques qui, par leurs effets secondaires ou pervers, pourraient se révéler préjudiciables au maintien de la biodiversité a été jugée prioritaire par la Convention sur la diversité biologique en 2010. La Commission européenne a demandé en 2011 que d'ici 2020, les subventions dommageables à l'environnement soient supprimées. Cet objectif figure également dans la Stratégie nationale pour la biodiversité adoptée en 2011.

Un groupe de travail présidé par Guillaume Sainteny a été mis en place par le Centre d'analyse stratégique pour travailler sur les aides publiques dommageables à la biodiversité[35]. La plupart de ses propositions restent d'actualité.

Il a formulé de nombreuses recommandations pour réviser certaines dispositions et aides qui incitent à l'artificialisation et à la fragmentation des habitats naturels, à la surexploitation des ressources naturelles, à la pollution ou encore à l'introduction et la dissémination d'espèces envahissantes. Peu ont été mises en œuvre pour l'instant.

De manière générale, le rapport constatait que la France ne dispose pas d'une vue claire et complète des soutiens publics à la biodiversité, qu'ils soient favorables ou défavorables, aux différents niveaux d'organisation et encore moins de façon consolidée.

La mission ne peut que confirmer ce constat à l'issue de ses travaux et recommander qu'une forme simplifiée de comptabilité analytique permette de recenser les aides publiques dommageables à la biodiversité. Sur cette base, des travaux d'évaluation sont à conduire pour mesurer les impacts négatifs réels de ces aides sur la biodiversité et proposer des inflexions pour au moins les réduire à défaut de pouvoir totalement les supprimer.

2.2. L'évolution des besoins dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques

Comme cela a été vu précédemment, les agences de l'eau sont le principal acteur du financement public de la politique de l'eau. Les moyens financiers qu'elles consacrent directement aux milieux aquatiques ont quadruplé au cours des quinze dernières années et ils sont complétés par les interventions de l'ONEMA au niveau national, financées par une contribution des agences. L'annexe 16 détaille l'évolution de ces moyens et la nature des actions que les agences financent (zones humides, restauration et maintien de la continuité écologique des cours d'eau, acquisition de connaissances, restauration de populations d'espèces aquatiques...). Les taux d'aide des agences étant très élevés sur ces actions (le plus souvent 80 % voire jusqu'à 100 %), les agences sont les acteurs déterminants du financement de la biodiversité aquatique.

Les programmes en cours sur la période 2013-2018 ayant été révisés récemment, la prochaine opportunité pour prendre en compte de nouveaux besoins liés aux milieux

[35] Centre d'analyse stratégique, Rapports et documents n°43, Les aides publiques dommageables à la biodiversité, 2012

aquatiques se situe dans la préparation en 2017 du XIe programme des agences de l'eau (2019-2024). Il appartiendra alors aux comités de bassin de décider des évolutions sur la base du cadrage et des priorités exprimés par l'État.

Une analyse prospective sommaire par domaine d'intervention réalisée en tenant compte des engagements constatés sur la période 2013-2015 permet d'évaluer l'évolution tendancielle des besoins à l'horizon de ce XIe programme.

Hors dépenses courantes de fonctionnement des agences (y compris les charges de personnel), les dépenses sur le « domaine 1 » (connaissance, planification, gouvernance) devraient rester globalement stables avec néanmoins une légère hausse pour la connaissance environnementale. Le montant moyen annuel des engagements 2013-2015 qui était de 130 M€ pourrait faiblement augmenter et se situer entre 130 et 140 M€ par an.

Le « domaine 2 » concerne des mesures générales de gestion de l'eau qui ne tiennent pas compte de l'état du milieu. Les engagements 2013-2015 ont été de 810 M€ de subventions et 195 M€ d'avances remboursables en moyenne annuelle[36]. Les dépenses sur ce domaine qui peut servir de variable d'ajustement pour satisfaire des besoins prioritaires liés aux milieux aquatiques, devraient rester globalement stables voire légèrement diminuer sous l'effet de mouvements contraires. Ainsi, elles devraient :

- baisser de manière significative et durable pour les stations d'épuration (hors pluvial). En effet, les besoins de mise en conformité des stations d'épuration de grande capacité sont en forte régression. S'il reste des besoins sur les équipements de taille plus petite, au regard des exigences de la DCE, la dynamique d'investissement est actuellement freinée par la réduction des cofinancements des conseils départementaux et par un attentisme lié au transfert de compétence aux EPCI en 2020 qui pourrait entraîner un report de besoins de financement sur le prochain programme ;

- être en croissance modérée mais durable pour les réseaux d'assainissement domestique (hors pluvial) dans la mesure où les besoins sont importants (impact du nouvel arrêté "assainissement"). Si la dynamique actuelle est faible notamment au regard de la réforme des compétences en cours, la reprise devrait être plus certaine dans la deuxième partie du XIe programme ;

- constituer un point d'incertitude pour l'eau potable. La question de l'implication des agences de l'eau dans des aides au renouvellement des installations va se poser[37]. Sachant que les moyens mobilisables par les agences de l'eau ne seront dans tous les cas pas à la hauteur des besoins, il semble préférable de poursuivre la politique d'incitation des collectivités à une gestion vertueuse de leur patrimoine qui contribue à améliorer la performance environnementale des services, à l'exemple des actions de

---

[36] Ces montants se ventilent ainsi entre subventions (S) et avances remboursables (AR) en moyenne annuelle sur la période 2013-2015 : 300 M€ S et 75 M€ AR pour les stations d'épuration ; 250 M€ S et 65 M€ AR pour les réseaux ; 130 M€ S et 40 M€ AR pour l'eau potable ; 125 M€ S et 35 M€ AR pour les pollutions industrielles ; 15 M€ pour l'assistance technique (*source : DEB)*.

[37] Le renouvellement des infrastructures relève de la responsabilité stricte des collectivités, mais celle-ci est assumée de manière variable. Au-delà de l'équité vis-à-vis de celles qui ont fait les efforts nécessaires, la mise en œuvre d'un dispositif d'aide pourrait inciter les collectivités à attendre que des aides soient mobilisées pour agir ce qui irait à l'encontre de l'objectif. Le financement de l'ensemble des renouvellements par le seul prix de l'eau est néanmoins difficile à supporter en milieu rural en raison de la faible densité des usagers qui ne permet pas de générer suffisamment de recettes pour renouveler le patrimoine sans aides. Toutefois, la prise de compétences eau et assainissement par des EPCI de plus grande taille devrait améliorer la situation, au moins dans certaines régions.

réduction des fuites sur les réseaux d'eau potable. Dans ces conditions, les moyens consacrés à ce poste pourraient rester stables ;

- connaître une baisse modérée mais durable pour la lutte contre les pollutions industrielles et les déchets, liée au nouvel encadrement des aides[38] (effectif à partir de 2015) et à la publication régulière de nouvelles conclusions des BREF par branche en application de la directive IED. Cette baisse pourrait toutefois être partiellement compensée par des aides à d'autres thématiques comme la gestion des eaux pluviales des sites industriels.

Les engagements sur le « domaine 3 » qui concerne les mesures territoriales motivées notamment par la réalisation des objectifs de la directive cadre sur l'eau, se sont élevés à 495 M€ de subventions et 25 M€ d'avances remboursables en moyenne annuelle sur la période 2013-2015[39]. Directement ou indirectement, ces actions bénéficient aux milieux aquatiques et humides. Les dépenses devraient être en croissance modérée dans le cadre du prochain programme, car si les besoins sont importants, la complexité technique ou politique de ces sujets limite leur rythme d'approbation et donc les besoins de financement :

- les besoins liés à la lutte contre les pollutions agricoles devraient croître faiblement sur la durée du programme avec des niveaux d'engagements annuels liés au rythme des programmes de développement rural (FEADER) ;

- les besoins sur les eaux pluviales qui se situent à l'interface entre les domaines 2 et 3, sont potentiellement importants et les moyens financiers à y consacrer devraient fortement augmenter de manière durable[40] ;

- les dépenses en matière de protection de la ressource en eau pourraient faiblement augmenter, surtout si les aides s'orientent davantage vers le changement pérenne de pratiques et des évolutions structurelles (financement de filières) plutôt que vers les mesures agro-environnementales. La tendance est plus difficile à cerner pour ce qui relève de la gestion quantitative très liée aux projets de territoires, mais une hypothèse de stabilité voire de croissance modérée est plausible ;

- les dépenses relatives aux milieux aquatiques sont difficiles à prévoir, car si les besoins de restauration de milieux et notamment de la continuité écologique restent potentiellement importants, les projets à mettre en œuvre sont souvent complexes et peu consensuels. Il est par ailleurs encore difficile d'appréhender l'impact potentiel de la réforme des compétences des collectivités sur la maîtrise d'ouvrage (voir annexe 21).

Enfin, il convient d'ajouter, en dehors de ces trois domaines, les primes à la performance épuratoire qui se sont élevées à 260 M€ en moyenne annuelle sur la

---

[38] Les aides ont fortement baissé en 2015 où elles étaient de 85 M€ de subventions et de 15 M€ d'avances remboursables pour respectivement 125 M€ et 35 M€ en moyenne sur les deux années 2013-2014.

[39] Ces montants se ventilent ainsi entre subventions (S) et avances remboursables (AR) en moyenne annuelle sur la période 2013-2015 : 80 M€ S pour les pollutions agricoles, mais ce montant n'est pas significatif en raison des difficultés conjoncturelles d'exécution des PDR ; 75 M€ et 15 M€ AR pour les eaux pluviales ; 210 M€ S et 5 M€ AR pour les milieux aquatiques ; 90 M€ et 5 M€ AR pour la gestion quantitative de la ressource et 40 M€ S pour sa protection.

[40] Un autre rapport du CGEDD, à paraître en 2016, traitera spécifiquement de la gestion des eaux pluviales, des interfaces entre l'assainissement collectif et les eaux pluviales dans les collectivités ayant tout ou partie de leur réseau unitaire et de la coordination avec les financements issus de la compétence GEMAPI.

période 2013-2015. Le montant à y consacrer pourrait d'autant plus baisser que dans le même temps diminueraient les redevances domestiques.

Globalement, les dépenses prévisibles sur le prochain programme des agences de l'eau devraient rester d'un montant comparable ou en croissance très modérée par rapport à celui du programme en cours. Les incertitudes liées aux évolutions de compétences devraient conduire à des besoins d'engagement moindres au début du prochain programme et plus soutenus ensuite. Ce rythme des engagements peut être modifié par le caractère plus ou moins incitatif des taux d'aides. Dans ce contexte, la mission fait l'hypothèse que les moyens financiers qui seront disponibles dans le cadre du XIe programme permettront de faire face aux besoins relatifs à la biodiversité aquatique.

2.3. Les besoins de financement pour la biodiversité terrestre

Ainsi que cela a déjà été mentionné, il n'existe pas pour la biodiversité terrestre de cadre stratégique global ni de dispositif de programmation pluriannuel équivalents à ce qui existe dans le secteur de l'eau et des milieux aquatiques.

La mission a effectué une analyse des besoins qui est détaillée dans l'annexe 12. Ceux-ci ont été déterminés en considérant les engagements pris par la France, aux échelons national, européen et international (voir annexe 3), et à partir de la connaissance de l'état d'accomplissement de ces engagements. Les besoins sont exprimés en termes de moyens supplémentaires ou nouveaux par rapport aux financements actuels mis en œuvre par les différents acteurs publics (État, collectivités, établissements publics, fonds européens) pour autant que ces moyens soient connus. La mission n'était en effet pas en mesure de pouvoir apprécier les économies éventuelles qui pourraient résulter d'efforts de rationalisation et de mise en cohérence de certains dispositifs des politiques de la biodiversité, ce qui justifierait à chaque fois une mission spécifique. Quoi qu'il en soit, il paraît clair que ces économies éventuelles seront sans commune mesure avec les besoins qui s'avèrent nécessaires.

L'exercice a été réalisé sur les différents thèmes et dispositifs de la politique de la biodiversité terrestre, y compris pour les opérateurs de l'État qui bénéficient d'une subvention pour charge de service public sur le programme 113.

Si les parcs nationaux (y compris Parcs nationaux de France) et l'Agence des aires marines protégées (AAMP) sont inclus dans cette analyse, le cas de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est très particulier dans la mesure où ses activités se répartissent entre celles qui relèvent d'un intérêt cynégétique et celles qui sont d'intérêt général. Les premières sont financées par des taxes affectées acquittées par les chasseurs (voir annexe 7) et elles sortent du champ d'investigation de la présente mission. Les secondes qui correspondent à 39,4 M€ de dépenses en 2015[41], sont essentiellement financées par une subvention pour charge de service public sur le programme 113 (37,6 M€ en 2015). Dans l'attente de clarifications à venir sur les collaborations entre l'ONCFS et l'Agence française pour la biodiversité (AFB) qui pourraient conduire à faire évoluer ces moyens et leurs modalités de gestion, la

[41] Ces 39,4 M€ se ventilent ainsi : 22,6 M€ pour la police de la nature, 7,0 M€ pour les études et recherches, 7,6 M€ pour l'expertise et l'appui technique, 2,2 M€ pour le conseil et le développement (*source : ONCFS*).

mission a fait l'hypothèse à titre conservatoire d'un maintien du montant de cette subvention sur le programme 113, les éventuels besoins nouveaux liés à la biodiversité dont la mise en œuvre pourrait être confiée à l'Office, par exemple dans le cadre de conventions avec l'AFB, étant considérés dans les financements évoqués ci-après.

Selon les estimations effectuées par la mission et détaillées en annexe 12, les besoins supplémentaires ou nouveaux à financer sont les suivants :

- La connaissance des milieux terrestres

Les moyens financiers mobilisés pour assurer la production, la collecte et la valorisation des connaissances en matière de biodiversité terrestre sont, d'une part, des moyens de l'État sous forme d'interventions (environ 20 M€ sur le programme 113) et d'une partie du budget de l'ONCFS (6 à 7 M€) et des parcs nationaux (6 à 7 M€), mais également des collectivités sans qu'il soit possible d'en évaluer le montant. S'y ajoutent les moyens indirectement mobilisés par les réseaux associatifs au travers du bénévolat qui, s'il était valorisé, représenterait des montants sans doute supérieurs à ceux qui sont officiellement répertoriés (voir en annexe 12 l'estimation faite pour l'observation des oiseaux).

Si l'on s'en tient à la couverture des lacunes les plus substantielles pour satisfaire aux obligations de la directive habitats-faune-flore, les besoins complémentaires de production de données estimés par le MNHN conduisent à un coût supplémentaire estimé à environ 8 M€ par an, auquel il faut ajouter 4 M€ pour la cartographie et les outils de diffusion des données. Il faut y ajouter un montant estimé à 5 M€ par an pour l'animation et le fonctionnement du dispositif territorial de connaissance.

Pour avoir une connaissance générale de la biodiversité, au-delà de celle relevant du respect des directives, un montant de 3 à 5 M€ supplémentaires serait nécessaire, voire de 5 à 8 M€ si l'on souhaite mieux distinguer les situations des régions. Le versement à l'inventaire national des données acquises par les maîtres d'ouvrage de projets d'aménagements, rendu obligatoire par la loi sur la biodiversité, devrait permettre d'améliorer la connaissance à moindre coût, sous réserve de disposer des outils ad-hoc.

En ne retenant que les moyens nécessaires au respect des directives et à condition que l'action des réseaux associatifs naturalistes reste suffisamment soutenue, la mission considère que le besoin complémentaire qui serait nécessaire en année de croisière pour la connaissance de la biodiversité terrestre est au total de 17 M€ dont 12 M€ à l'échelon national et le solde dans les territoires.

- La gestion des espèces

La conservation et la restauration des populations d'espèces menacées mobilise environ 8 M€ sur le programme 113 (dont 2 M€ pour les espèces marines et les récifs coralliens) qui sont délégués aux deux tiers aux DREAL. Les agences de l'eau complètent ces moyens pour les espèces aquatiques menacées (1,6 M€). Des financements sont également apportés par le programmes LIFE et les collectivités. Enfin, l'État consacre de l'ordre de 3,5 M€ aux mesures de protection et d'indemnisation relatives aux grands prédateurs (loup, ours, lynx) et environ 0,8 M€ à la lutte contre les espèces envahissantes.

L'estimation des besoins doit tenir compte, d'une part, des obligations européennes d'amélioration de l'état de conservation des espèces[42] et, d'autre part, des orientations à prendre pour rendre cette politique plus efficace et efficiente. Il convient également de considérer le récent règlement européen sur la lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

Sur la base de l'analyse développée en annexe 12, la mission estime que serait nécessaire un montant supplémentaire de :

- 2,5 M€ par an pour le montage et l'animation de la nouvelle génération de plans d'action sur les espèces terrestres (hors outre-mer) plus intégrés ;

- 4 M€ pour les actions complémentaires à l'animation, la restauration étant financée par les autres dispositifs existants.

Par ailleurs, le règlement européen sur les espèces envahissantes[43], entré en vigueur le 1er janvier 2015, impose des obligations afin de limiter l'impact de ces espèces. Dans l'attente de la révision de la stratégie nationale et de ses déclinaisons territoriales, l'estimation des besoins est difficile à chiffrer. A la suite des échanges avec différents interlocuteurs concernés, la mission estime le montant supplémentaire nécessaire à respectivement 0,5 M€ pour animer la stratégie nationale et 8 M€ pour des actions menées dans les territoires dans le cadre d'un partenariat entre l'État (et ses établissements publics) et les collectivités.

Enfin, la mission ne peut que constater l'augmentation régulière des financements consacrés par l'État à l'indemnisation des dégâts occasionnés par les grands prédateurs. Elle préconise que soient relancées avec l'Association française des sociétés d'assurance les réflexions déjà engagées antérieurement au sein de la DEB pour étudier la mise en place d'un système basé sur l'assurance. A ce stade, la mission ne peut que prendre en compte le maintien des moyens actuellement consacrés à ces indemnisations.

Globalement, les besoins de financement supplémentaires liés aux espèces seraient de 3 M€ à l'échelon national et de 12 M€ pour les actions menées dans les territoires.

Suggestion à la DEB : Étudier avec l'Association française des sociétés d'assurance la mise en place d'un dispositif d'assurance pour l'indemnisation des dégâts occasionnés par les grands prédateurs.

- Les aires protégées

Conformément à l'objectif 11 de la convention sur la diversité biologique adopté à Aïchi, la stratégie nationale de création des aires protégées terrestres (SCAP) prévoit de placer 2 % du territoire terrestre métropolitain sous protection forte à l'horizon

[42] La Commission a fixé l'objectif qu'à l'échéance 2020 et à l'échelle communautaire, 50% des évaluations de l'état de conservation des espèces au titre de la directive habitats soient favorables ou indiquent une amélioration et que 50% des évaluations au titre de la directive oiseaux indiquent un état stabilisé ou amélioré. En France, seulement une espèce sur quatre se trouvait en bon état de conservation au cours de la période 2007-2012.

[43] Règlement (UE) n°1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

2020[44], alors que 1,36 % du territoire est actuellement protégé. L'annexe 12 présente chacun des types d'aires protégées[45] et les moyens financiers qui leur sont attribués.

Pour satisfaire aux obligations européennes, il resterait 0,64 % du territoire terrestre métropolitain à mettre sous protection forte d'ici 2020, soit environ 352 000 hectares. Cet objectif pourrait être atteint par :

- la concrétisation du projet en cours de onzième parc national sur les forêts de feuillus de Champagne et de Bourgogne, soit 70 000 ha, pour un coût annuel de 6 M€ ;

- la prise de nouveaux arrêtés de protection de biotope sur une surface estimée à 74 000 ha en appliquant le taux actuel d'espaces sous ce type de protection, ce qui n'entraîne pas de coût au-delà des moyens de police de l'environnement ;

- la création de nouvelles réserves sur les 208 000 ha restants en faisant l'hypothèse de un tiers de réserves nationales et deux tiers de réserves régionales, ce qui conduirait à des besoins de financement public estimés par la mission à respectivement 9,5 M€ et 23 M€ (voir annexe 12).

Les besoins financiers supplémentaires pour les aires protégées seraient donc de 38,5 M€ par an de fonds publics dont 6 M€ à l'échelon national et 32,5 M€ à l'échelon territorial.

Si l'augmentation du nombre de réserves doit s'accompagner de moyens financiers adaptés, la mission attire l'attention sur le fait que **créer un nouveau parc national, à modèle constant, posera, au-delà de l'aspect financier, la question des effectifs dans le cadre de plafonds d'emplois contraints.** Cette question se pose, dans une moindre mesure, en termes de capacité à assurer le pilotage des réserves créées.

Étant donné la grande variabilité des moyens par hectare consacrés aux réserves et le manque de ressources mentionné par les DREAL (voir annexe 22), il est préconisé qu'une analyse soit conduite sur les moyens et les résultats de la politique des réserves nationales et sur le modèle souhaitable, éventuellement en lien avec la mission préconisée plus avant sur le modèle des parcs marins. Il pourrait être intéressant d'y adjoindre une évaluation de la démarche des arrêtés de protection de biotope.

- Natura 2000

Les moyens mobilisés pour le dispositif Natura 2000 ont été analysés dans un rapport récent du CGEDD et du CGAAER[46]. Ils dépendent pour partie des fonds européens et sont donc programmés dans ce cadre (voir annexes 10 et 12). Sur la période de programmation 2007-2013, les postes principaux de dépenses ont porté sur l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'objectifs (192 M€ dont 135 M€ du programme 113) et les mesures agro-environnementales territorialisées à enjeu nature (174 M€ de FEADER et une contrepartie nationale de crédits du MAAF), les contrats non agricoles et les projets LIFE ayant mobilisé environ 100 M€ (dont 33 M€ sur le programme 113).

---

[44] Au sens du titre III du livre III du code de l'environnement.

[45] Les 10 parcs nationaux couvrent 48 % des espaces protégés terrestres métropolitains, les réserves nationales et régionales 25 %, les arrêtés de protection de biotope 21 % et les réserves biologiques forestières 6 %.

[46] CGEDD-CGAAER, Analyse du dispositif Natura 2000 en France, novembre 2015.

Pour l'élaboration, la révision et l'animation des documents d'objectifs[47] et les contrats non agricoles, un rapport[48] transmis officiellement à la Commission européenne estimait le besoin sur la période 2014-2020 à environ 540 M€, auxquels il faut ajouter 42 M€ pour le pilotage général du dispositif et les actions de surveillance. Dans la programmation 2014-2020 (voir annexe 10), un total de 262 M€ de fonds européens est inscrit dans les maquettes (10 M€ FEDER, 252 M€ FEADER), avec en contrepartie 200,6 M€ de fonds nationaux (dont « top-up »). Le cofinancement européen de ces mesures étant de 50 %, il faudrait arriver à engager au moins 260 M€ (voire 280 M€ avec le « top up ») pour respecter le montant indiqué à la Commission soit un écart de 60 à 80 M€ par rapport aux maquettes, ce qui correspond à un besoin complémentaire de 8,5 à 11,5 M€ par an. La mission propose de retenir le montant de 8,5 M€ qui permet de mettre 50 % de contreparties nationales.

Pour atteindre les 6 M€ considérés comme nécessaires pour le pilotage national, sur lesquels il n'y a pas de fonds européens disponibles selon les maquettes, il faudrait disposer de 4,5 M€ par an en plus des moyens actuels gérés au niveau national sur le programme 113.

Le besoin supplémentaire identifié sur les actions non agricoles, le pilotage et l'animation de Natura 2000 est donc de 13 M€ en moyenne annuelle dont 4,5 M€ relevant de l'échelon national et 8,5 M€ de l'échelon territorial. En raison de la sensibilité du dossier, de la responsabilité de l'État et des risques liés au non respect des obligations communautaires, la mission insiste sur la nécessité de préserver et d'adapter aux besoins les moyens dédiés à Natura 2000.

Il n'y aurait pas *a priori* de besoin supplémentaire de contreparties nationales par rapport à ce qui est inscrit dans la programmation initiale pour les mesures agricoles en raison du taux de cofinancement du FEADER qui a été porté à 75 %. Toutefois plusieurs interlocuteurs ont signalé à la mission un manque de disponibilité de contre parties nationales pour financer les mesures liées à Natura 2000 et ce dès la deuxième année de programmation. La situation étant très incertaine et variable selon les régions (voir annexe 10), la mission n'a pas été en mesure de formuler une proposition à ce stade de la mise en œuvre des programmes de développement régionaux. En l'absence de mesures spécifiquement adaptées à l'atteinte des objectifs des sites Natura 2000, elle invite le MAAF et le MEEM à assurer un suivi du recours aux MAEc localisées, afin de détecter le plus précocement possible les éventuelles difficultés de mise en œuvre des documents d'objectifs et de pouvoir en tirer des enseignements avec les autorités de gestion pour l'évaluation à mi-parcours du FEADER.

- Le volet terrestre de la trame verte et bleue

A ce jour, tous les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) hexagonaux ont été élaborés, et, sauf une exception, adoptés par les Régions et approuvés par les Préfets. A l'horizon 2019, les SRCE pourraient être intégrés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) prévus par la loi NOTRe.

---

[47] La mise en place du réseau est aujourd'hui stabilisée et la quasi-totalité des sites dispose d'un document d'objectifs ou en disposera prochainement (93 % prévus en 2017). En revanche, seulement 75 % des sites bénéficieraient actuellement d'une animation et tous les sites terrestres devraient pouvoir en être dotés d'ici 2017 ou 2018.

[48] Cadre d'action prioritaire pour Natura 2000 adressé par le SGAE à la Commission européenne en avril 2013.

Les moyens mobilisés pour les SRCE et la trame verte et bleue (TVB) sur le programme 113 (4,8 M€) sont en partie déconcentrés en DREAL pour assurer l'animation de la mise en œuvre des SRCE, les crédits gérés au niveau national servant au centre de ressources TVB, à des études et au réseau écologique outre-mer. Les agences de l'eau contribuent au maintien des continuités sur les cours d'eau et en milieux humides pour une part des 230 M€ prévus en moyenne chaque année sur la durée du programme actuel pour les milieux aquatiques. Les différents échelons de collectivités territoriales et le FEDER, voire des entreprises pour ce qui concerne les infrastructures de transport, sont également des financeurs sans qu'il soit possible d'identifier les montants dédiés aux continuités écologiques.

Les moyens financiers nécessaires pour la mise en œuvre du volet terrestre de la trame verte et bleue sont très difficiles à appréhender dans la mesure où les plans d'action associés aux SRCE n'ont pas été chiffrés, à l'exception de celui de l'Ile-de-France.

Selon les hypothèses développées en annexe 12 et tenant compte de possible « doubles comptes », la mission propose de retenir un montant compris entre 50 et 90 millions d'euros par an de moyens publics à mobiliser à l'échelon territorial sur le déploiement du volet terrestre de la trame verte et bleue en métropole sur une durée d'une quinzaine d'années.

- Les parcs naturels régionaux

La création de parcs naturels régionaux (PNR) et le soutien de leurs actions ne constituent pas une politique incluse dans la stratégie de création d'aires protégées ou répondant à des obligations réglementaires. Néanmoins, les territoires des parcs abritent plus de la moitié de la surface terrestre des réserves naturelles et 20 % de celle classée Natura 2000.

Il existe actuellement 51 PNR, financés à 90 % par les collectivités territoriales. L'État apporte un financement modeste destiné à soutenir la capacité d'ingénierie des parcs pour un montant total d'environ 8 M€ par an.

Selon la FNPNR, 9 nouveaux PNR pourraient être classés d'ici à 2020 sur 20 projets à l'étude, soit un besoin supplémentaire global de financement au terme d'environ 22,5 M€ par an à l'échelon territorial. Sa contribution étant inscrite dans les CPER, il est proposé de maintenir un financement de l'État nécessitant un complément annuel de l'ordre de 1 M€, le solde étant assuré par les collectivités et en premier lieu les Régions. À terme, le maintien d'une contribution de l'État au financement des PNR se posera sachant que les agences de l'eau financent une partie de leurs actions.

- Les autres dispositifs d'animation et de gestion des milieux

Pour compléter le tableau des gestionnaires d'espaces naturels, il convient d'ajouter le réseau des 29 conservatoires d'espaces naturels (CEN), qui sont des structures associatives qui font l'acquisition de terrains à la biodiversité remarquable ou qui interviennent sous convention de gestion. Outre leur rôle en matière de protection et de gestion de sites, ils apportent également une capacité d'expertise sur les espèces et sont opérateurs et animateurs de nombreux documents d'objectifs Natura 2000. De même que pour les autres réseaux associatifs, il est important que les moyens dont ils disposent puissent être au moins maintenus.

Par comparaison avec la politique de l'eau mise en œuvre via des programmes intégrés sur des territoires pertinents, plusieurs des interlocuteurs de la mission ont

souligné le manque de maîtrise d'ouvrage structurée pour la biodiversité terrestre et le manque d'animation et d'accompagnement des collectivités locales (en se référant par exemple aux animateurs financés sur les contrats de bassin). Afin d'améliorer significativement l'accompagnement des collectivités et autres acteurs des territoires pour le montage de projets de qualité en faveur de la biodiversité et la sensibilisation à l'intégration de la biodiversité dans les différentes politiques publiques, notamment d'aménagement, conduites sur les territoires, un montant de 10 M€ par an permettrait de financer à un taux élevé (80%) environ 15 à 20 animateurs dans chacune des régions métropolitaines qui pourraient relever des futures agences régionales de la biodiversité là où elles seront mises en place.

Encadré : Maintenir des moyens suffisant pour la police de l'eau et de la nature

La police de l'eau et de la nature implique environ 2 800 ETP répartis entre services de l'État (DDTM, DREAL) et opérateurs (essentiellement l'ONCFS et l'ONEMA, mais également les parcs nationaux et l'AAMP). Dans le contexte de maîtrise budgétaire qui conduit à une baisse régulière des plafonds d'emplois, la mission ne peut que rappeler l'importance de cette mission régalienne qui contribue à prévenir les dégradations des milieux et à éviter ainsi des coûts de restauration. Elle renvoie notamment aux conclusions des missions du CGEDD sur l'organisation des services territoriaux de l'ONCFS et de l'AFB. Elle insiste sur la nécessité de maintenir des moyens de fonctionnement suffisants pour permettre aux opérateurs mais également aux services déconcentrés d'assurer leurs missions de police avec efficacité. La mission recommande en conséquence de maintenir au moins au montant actuel la dotation sur le programme 113 pour la police de l'eau.

2.4. Les besoins financiers pour les milieux marins

Les besoins prioritaires de financement pour les milieux marins se déterminent en métropole en prenant en considération, d'une part, les obligations liées à la mise en œuvre des directives européennes (annexe 13) et, d'autre part, les décisions prises pour la création de parcs naturels marins (annexe 14).

- Le programme de surveillance de la DCSMM

L'annexe 13 présente le programme de surveillance requis par la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) afin d'évaluer l'état du milieu marin. Sa réalisation relève de l'action d'une dizaine d'organismes à vocation scientifique.

Le coût du programme a été estimé par la DEB à 60,7 M€ par an. Une partie des besoins, évaluée à 48,7 M€, sera couverte par des dispositifs existants. Les besoins nouveaux liés à l'évolution des dispositifs existants ou à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs sont évalués à environ 12 M€ par an, mais la montée en puissance sera progressive.

Compte tenu des modalités de réalisation de la surveillance, les financements à mobiliser hors contribution du FEAMP[49] pourraient relever à parts égales de l'échelon national et de l'échelon territorial.

[49] La cible de contribution du FEAMP à terme devrait être d'au moins 1 M€ par an alors qu'elle n'a été fixée qu'à 1,7 M€ pour les six années de la programmation 2014-2020.

- Les programmes de mesures de la DCSMM

Les programmes de mesures (PdM) pour mettre en œuvre les plans d'action pour le milieu marin ont été élaborés à l'échelle des sous régions marines en articulation avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les programmes de mesures associés, afin de traiter conjointement les enjeux communs à la DCSMM et à la directive cadre sur l'eau.

Au sein de ces PdM, les mesures existantes n'ont pas fait l'objet d'une évaluation financière et seules les mesures nouvelles ou celles existantes nécessitant des compléments ou des adaptations ont été chiffrées. L'estimation des coûts est très incertaine puisque les mesures nouvelles de niveau national ont été évaluées dans une fourchette comprise entre 4 et 29 M€ sur six ans et les mesures de niveau local entre 14 et 60 M€. Au total, en prenant la moyenne de ces fourchettes, l'estimation du besoin supplémentaire de financement du programme de mesures serait d'environ 9 M€ par an.

Tenant compte de la nature de ces mesures, leur financement pourrait être assuré à hauteur de 2 M€ à l'échelon national et 6,5 M€ à l'échelon territorial, plus 0,5 M€ de FEAMP (mesures liées à la pêche).

- Natura 2000 en mer

Le réseau Natura 2000 comprend 213 sites en mer dont les deux tiers au sein des parcs naturels marins où la gestion Natura 2000 est intégrée à celle du parc. De ce fait, l'approche est significativement plus réglementaire que sur les sites terrestres[50]. Sous réserve de quelques compléments au-delà de la mer territoriale, le réseau est considéré comme complet dans les 12 milles où il est représentatif des habitats et espèces d'intérêt communautaire. La priorité est donc de conforter le réseau existant. L'AAMP coordonne le travail technique de gestion des sites de l'ensemble du réseau Natura 2000 en mer. Elle est l'opérateur et l'animateur des documents d'objectifs dans la quasi-totalité des sites majoritairement marins. La prise en charge de ce rôle est progressive, mais elle requiert une montée en puissance significative des moyens humains[51].

Dans un rapport adressé à la Commission européenne, les autorités françaises ont estimé le besoin total de financement sur la période 2014-2020 à 11,2 M€ par an[52]. Tenant compte de l'implication déjà existante de l'AAMP, 10 M€ supplémentaires par an devraient être suffisants pour financer Natura 2000 en mer[53]. L'élaboration et la mise en œuvre des documents d'objectifs sont éligibles à un financement du FEAMP au titre de l'article 80[54] (voir annexe 10) et dans la programmation 2014-2020 une sous enveloppe de 1,8 M€ est directement disponible pour Natura 2000 en mer, le programme 113 apportant la contre-partie nationale. Il est très souhaitable que ce montant augmente lors de la prochaine programmation des fonds européens.

---

[50] Les sites Natura 2000 en mer ont été désignés de manière variable selon les régions, des sites mixtes préexistants ont été agrandis en mer ou un second site, purement marin mais contigu, a été créé.

[51] L'AAMP estime qu'un agent peut prendre en charge 6 sites, ce qui est largement supérieur au ratio constaté à terre.

[52] 0,5 M€ surveillance de l'état du milieu marin ; 3,8 M€ Docob et actions de conservation ; 0,3 M€ animation des Docob des nouveaux sites en mer ; 2,6 M€ animation des sites ; 2 M€ contrats ; 2 M€ mesures aqua-environnementales qui ne concernent pas que la mer.

[53] En considérant environ 70 sites hors parcs marins avec un coût par site estimé entre 100 k€ et 200 k€.

[54] Les mesures 28, 38, 39 et 40 du FEAMP pourront plus ou moins directement contribuer à l'atteinte des objectifs Natura 2000, mais aucune sous enveloppe n'a été dédiée à cette politique sur ces mesures.

En conclusion et compte tenu des différentes incertitudes, la mission fait l'hypothèse d'un besoin de financement national supplémentaire à terme de 7,5 M€ par an en cible, le complément venant du FEAMP.

- Les parcs naturels marins

Les parcs naturels marins constituent l'une des catégories d'aires marines protégées à laquelle s'ajoutent principalement les sites Natura 2000 en mer, les parcs nationaux et les réserves naturelles ayant une partie maritime, ainsi que les arrêtés préfectoraux de biotope[55].

Ils sont gérés par l'Agence des aires marines protégées qui y consacre environ la moitié de ses effectifs. Sept parcs naturels marins existaient au 1er janvier 2016, deux autres sont en préparation (Cap Corse et Martinique) et un dixième (golfe Normand-breton) est mis en suspens.

Mis en place dès 2007, le parc d'Iroise est le seul qui dispose actuellement d'une équipe permanente structurée permettant d'assurer l'intégralité des missions. Les autres parcs créés sont dotés de moyens qui peinent à progresser (voir annexe 14) ce qui empêche de mettre en œuvre les plans de gestion déjà élaborés. Cette situation crée un risque politique de crédibilité des engagements pris par l'État.

S'il était confirmé, à la suite des orientations de la conférence environnementale d'avril 2016, que l'effectif des parcs sous plafond d'emplois progresserait d'environ 55 ETP, les moyens financiers globaux à allouer aux parcs devraient donc passer de 9 M€ à 17,5 M€ pour couvrir la masse salariale, le fonctionnement courant et les investissements nécessaires (notamment les moyens nautiques). A titre conservatoire, la mission retient donc un besoin de 8,5 M€ de financement supplémentaire.

Il n'est pas dans le mandat de la mission de traiter au fond des parcs naturels marins. Elle constate cependant que les moyens humains resteront insuffisants pour les faire tous fonctionner correctement dans la durée, en prenant en compte la croissance des besoins liée à la création et au développement de nouveaux parcs. En annexe 14 plusieurs pistes sont esquissées pour faire évoluer le modèle des parcs marins dans le contexte durablement contraint des effectifs publics. A partir d'un bilan de l'existant, une réflexion approfondie paraît nécessaire. La définition du travail à mener devra tenir compte des enseignements et préconisations de l'audit en cours de l'AAMP. Selon des modalités qui restent à définir, cette réflexion pourrait également concerner les aires protégées terrestres, ainsi que cela a été mentionné plus haut.

2. Recommandation à la DGALN : Évaluer la mise en œuvre, les moyens mobilisés et les résultats de la politique des aires protégées continentales et marines et proposer les adaptations au modèle actuel qui s'avéreraient nécessaires compte tenu notamment des contraintes en termes de moyens humains.

[55] Cette liste est complétée d'autres catégories par l'arrêté du 3 juin 2011 portant identification des catégories d'aires marines protégées entrant dans le champ de compétence de l'Agence des aires marines protégées

2.5. Le cas particulier des outre-mer

La mission n'a pas pu se rendre dans les outre-mer et le contexte qui y prévaut est significativement différent de celui de la métropole. Elle n'est donc pas en mesure d'effectuer des estimations sur les moyens qui seraient spécifiquement nécessaires pour ces territoires.

Pour autant et ainsi que cela est détaillé en annexe 11, les moyens financiers mis en œuvre dans les DROM pour la biodiversité continentale et marine sont estimés à environ 75 M€ par an et mobilisent de l'ordre de 1 000 agents toutes structures confondues (hors recherche), ce qui est en moyenne supérieur à ce qui est constaté en métropole.

Avant d'envisager d'éventuels moyens nouveaux, il conviendrait de rechercher les améliorations qui peuvent être apportées en termes de mutualisation et de coordination. Les mutualisations et les mises en réseau thématique au sein d'un même DROM ou entre DROM sont limitées à ce jour alors que celles qui ont déjà été mises en œuvre ont montré leur efficacité. Des superpositions de gestionnaires d'espaces sur les mêmes territoires pourraient être évitées ou au moins mieux organisées, ce qui réduirait les problèmes récurrents de compétence, voire parfois de conflits. Ces efforts d'optimisation permettraient de gagner en efficacité voire de dégager des ressources pour mieux couvrir certaines missions importantes et spécifiques aux DROM.

De manière plus générale, les enjeux considérables liés à la biodiversité terrestre, aquatique et marine dans les outre-mer, les spécificités naturelles des habitats et des espèces de ces territoires, la différence dans l'application des directives avec la métropole (seule la directive cadre sur l'eau s'applique dans les outre-mer) et les particularités du cadre de gouvernance font qu'il est souhaitable d'élaborer une stratégie spécifique à ces territoires[56] selon une approche intégrée entre les différents milieux.

Un plan d'actions propre à chacun des territoires devrait ensuite être établi dans la mesure où les situations, les besoins et les ressources sont très hétérogènes. Ce plan devra veiller à bien expliciter les maîtrises d'ouvrage des actions retenues, ce qui permettra de s'assurer qu'elles existent, ainsi que les financements disponibles et nécessaires. Cet exercice permettrait d'identifier sérieusement les moyens financiers qui seraient nécessaires et de s'assurer de la capacité à les mettre en œuvre.

Ainsi que cela a été fait en 2015 pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, cette démarche stratégique et opérationnelle pourrait être préparée par une mission spécifique. La démarche serait suivie localement par le comité régional de la biodiversité fusionné avec le comité de bassin[57]. Là où les acteurs locaux le souhaiteront, et en s'inspirant des réflexions initiées en Guadeloupe[58], la préparation puis le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions pourrait bénéficier de l'appui d'une agence régionale de la biodiversité.

---

[56] La mission du CGEDD sur les plans nationaux d'action sur les espèces menacées avait déjà recommandé en 2014 qu' *« il est souhaitable que l'État (ministères en charge de l'environnement et des outre-mer) engage avec les collectivités de chacun des outre-mer l'élaboration d'une stratégie de préservation de la biodiversité, notamment des espèces menacées d'extinction ».*

[57] Cette disposition législative adoptée lors du débat de première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi sur la biodiversité (article 7) est propre aux DROM.

[58] LOUISY F., Préfiguration de l'Agence Régionale pour la Biodiversité (Guadeloupe), janvier 2016.

3. Recommandation à la DGALN : Concevoir en concertation avec les acteurs locaux une stratégie sur la biodiversité continentale et marine spécifique aux outre-mer puis établir un plan d'actions propre à chacun des territoires.

2.6. Synthèse

En considérant que les besoins supplémentaires éventuellement nécessaires pour les milieux aquatiques continentaux seront pris en compte dans les XIe programmes des agences de l'eau, les moyens financiers supplémentaires (hors fonds communautaires) à mobiliser à l'horizon 2020 pour les politiques de la biodiversité terrestre et marine, en métropole, tels qu'ils résultent des analyses ci-dessus s'élèvent à environ 200 M€ par an, voire 240 M€ selon les ambitions en matière de trame verte et bleue. Environ les trois-quarts de ces moyens relèvent d'une mise en œuvre dans les territoires par les services de l'État, les établissements publics ou les collectivités territoriales :

En M€	National	Territorial	Total
Milieux terrestres	25,5	140,4	165,9
Milieux marins	23,5	12,0	35,5
Total	49,0	152,4	201,4

Tableau : Besoins financiers annuels supplémentaires

A ces besoins nouveaux, pour étudier les scénarios de financement présentés dans le chapitre 3, sont ajoutés les financements actuellement imputés sur le programme 113 hors certains opérateurs (ONCFS, AAMP, GIP ATEN, PNF, EP du Marais poitevin, EP de Chambord) pour lesquels est faite l'hypothèse d'un maintien des dotations actuelles pour charges de service public. Au total, les besoins à financer en matière de biodiversité terrestre et marine[59] par nature d'actions et par échelon de mise en œuvre, sur lesquels ont porté les scénarios de financement, s'élèvent à environ 394 M€ dont le détail est synthétisé dans le tableau ci-dessous :

[59] Restent intégrées dans ce périmètre quelques actions de nature régalienne de la politique de l'eau et de la mer actuellement financées par le programme 113, afin de s'assurer du maintien de leur financement.

En M€	Montant cible mis en œuvre au niveau national		Montant cible mis en œuvre au niveau territorial		Total
Actions	Moyens actuels programme 113	Besoins nouveaux	Moyens actuels programme 113	Besoins nouveaux	
Connaissance milieux terrestres	15,1	12,0	5,4	5,0	37,5
Connaissance milieux marins	4,0	5,5	1,8	5,5	16,8
Gestion des espèces	11,8	3,0	0,8	12,0	27,6
Aires protégées terrestres	65,9	6,0	17,6	32,5	122,0
Parcs marins	*AAMP pm*	8,5			8,5
Programme de mesures DCSMM		2		6,5	8,5
Natura 2000 terrestre	1,5	4,5	29,5	8,5	44,0
Natura 2000 en mer	0,3	7,5			7,8
Trame verte et bleue	3,0		1,8	50 à 90	74,8
PNR	0,7		7,9	22,5	11,1
Gestion et animation	2,0			10,0	12,0
Eau régalien[60]	8,5		5,1		13,6
Milieux marins régalien[61]	6,0				6,0
Forêts	3,9				3,9
Total	**122,7**	**49,0**	**69,9**	**152,5**	**394,1**

Tableau : Répartition (pour la Métropole et hors milieux aquatiques continentaux) entre les échelons national et territorial de la mise en œuvre des financements actuels des politiques de biodiversité (au sens large) du programme 113 et des financements complémentaires (en M€).

[60] Fonctionnement des services déconcentrés pour la police de l'eau, domaine public fluvial

[61] Protection du littoral et trait de côte, pollutions marines

3. Améliorer le financement des politiques de la biodiversité

L'analyse des financements disponibles et de ceux qui seraient nécessaires pour conduire les politiques de la biodiversité en respectant les engagements imposés par l'échelon européen et ceux pris au plan national, fait ressortir le besoin d'accroître les ressources de financement public pour la biodiversité terrestre et marine.

Avant d'examiner les différentes possibilités pour faire face à ce besoin, il convient tout d'abord de formuler des scénarios sur la prise en charge du financement des différents dispositifs des politiques de la biodiversité. En effet, la nature des ressources à identifier n'est pas indépendante des dispositifs concernés et des institutions qui en assurent le financement.

3.1. Des scénarios pour la mise en œuvre des financements publics

Afin d'établir les scénarios, il paraît tout d'abord opportun de distinguer les actions à financer depuis l'échelon national et celles qui relèvent de l'échelon territorial, principalement régional.

Ensuite, il faut considérer les acteurs en charge de la mise en œuvre des moyens entre, d'une part, les services de l'État et ses établissements publics, tant au niveau national que territorial et, d'autre part, les collectivités.

Pour ce faire, la mission a notamment tenu compte de plusieurs évolutions récentes :

- la création de l'AFB qui pose inéluctablement la question de la répartition de missions entre celle-ci et les services de l'État ;

- l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau (article 15 bis de la loi biodiversité) qui conduit à s'interroger sur le champ et les modalités de leurs actions sur la biodiversité terrestre et marine, sur les opportunités à construire des approches plus intégrées sur les milieux continentaux et sur les perspectives de nouvelles capacités de financement (voir annexe 16) ;

- la nouvelle responsabilité de chef de file des collectivités pour la biodiversité confiée aux Régions et l'inscription dans la loi de celle d'élaborer des stratégies régionales de la biodiversité (voir annexe 21), qui ouvrent des possibilités pour mieux articuler les interventions des différentes collectivités et engager une réflexion sur l'organisation de la relation entre l'État et les collectivités sur les politiques de biodiversité.

En tenant compte de ce nouveau cadre, la mission a formulé des hypothèses quant aux acteurs publics concernés par la mise en œuvre des différents dispositifs de la politique de la biodiversité afin, principalement, de distinguer ce qui, à l'échelon national, pourrait relever d'un financement assuré par la DEB ou par l'AFB et, à l'échelon territorial, d'un financement par la DREAL, la délégation de l'AFB, l'agence de l'eau ou les collectivités[62].

[62] Faute de pouvoir anticiper sur le cadre de programmation des fonds européens qui sera adopté pour la période 2021-2027 et sur les mesures qui y seront éligibles, la mission a préféré ne pas inclure ces fonds dans les scénarios, alors qu'ils représentent une marge de manœuvre potentielle soumise aux orientations des Régions.

La mission s'est appuyée sur les principes suivants pour proposer des scénarios de répartition de la prise en charge des moyens de financement public d'origine nationale entre l'État et ses établissements publics[63] :

- les services de l'État (DEB et DREAL) continuent, quel que soit le scénario, à mettre en œuvre les mesures régaliennes et des dispositifs sur lesquels l'État a une responsabilité directe (notamment contentieuse) et qui figurent dans le socle commun aux scénarios ;
- l'AFB prend en charge en socle commun aux scénarios toutes les actions nationales ou mutualisées qui s'inscrivent dans ses missions sur la connaissance et en tant que centre de ressources, ou qui sont attachées aux organismes qui la composent, notamment sur les milieux marins ;
- les agences de l'eau assurent la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs territoriaux sur lesquels elles interviennent déjà, généralement sous forme d'aides à des maîtres d'ouvrage, et dont le financement est partagé avec les collectivités
- au sein de la sphère de l'État en région, un seul des acteurs (DREAL, délégation de l'AFB, agence de l'eau) met en œuvre la totalité de la part du financement relevant de l'État pour un dispositif donné : il n'est en effet pas imaginable sur le plan pratique qu'une institution continue à mettre en œuvre les moyens dont elle dispose alors qu'une autre apporterait des moyens supplémentaires. Le respect de ce principe conduit à additionner les moyens actuels et supplémentaires pour chaque dispositif[64].

Par ailleurs, la mission a formulé une hypothèse (applicable à tous les scénarios) sur les dispositifs sur lesquels les collectivités, en premier lieu les conseils régionaux, pourraient se mobiliser et apporter une part des moyens complémentaires nécessaires.

3.1.1. Les scénarios proposés

En suivant ces principes, la mission propose des scénarios de prise en charge des moyens financiers actuels sur le programme 113[65] et supplémentaires (voir chapitre 2) basés sur une évolution de la répartition des rôles du MEEM et de ses établissements publics : un scénario A qui privilégie une mise en œuvre du financement par les services de l'État, un scénario B intermédiaire qui prend appui sur l'AFB, un scénario C qui privilégie le recours aux agences de l'eau comme support de financement. Ces scénarios ont comme utilité de pouvoir évaluer les montants de financement à la charge de chacun des acteurs et d'orienter la recherche de ressources qui sera abordée plus avant. Des scénarios intermédiaires peuvent être imaginés.

Le scénario A « État » est un scénario de « continuité » de missions dans lequel, à part les missions explicitement transférées à l'AFB (voir supra), les rôles de la DEB et des

[63] Le cadre contraint qui sera fixé par les règles européennes, ne permet pas de chiffrer la contribution supplémentaire que pourraient apporter les fonds européens sur la programmation 2021-2027.

[64] Pour chaque dispositif, les moyens actuels sont ceux financés par le programme 113 tels qu'ils figurent en annexe 6 et les besoins nouveaux correspondent aux montants mentionnés au chapitre 2 et détaillés en annexes 12, 13 et 14.

[65] Seul le programme 113 est pris en compte dans la mesure où il constitue le seul programme dédié en totalité au financement de la biodiversité.

services déconcentrés n'évoluent pas. Ceux-ci prennent en charge le financement des besoins supplémentaires correspondants.

Le scénario B « AFB » prévoit de transférer à l'AFB le financement de l'ensemble des actions liées à la connaissance, celles relatives aux espèces, aux besoins généraux d'accompagnement de Natura 2000, ainsi que le soutien aux têtes de réseaux de gestion d'espaces naturels. Les agences de l'eau assureraient la mise en œuvre des financements (renforcés) sur les réserves naturelles, dans la continuité des actions qu'elles conduisent déjà sur les réserves avec des enjeux eau[66].

Le scénario C « agences de l'eau » propose de renforcer encore le rôle des agences de l'eau sur le financement de la mise en œuvre territoriale des dispositifs relatifs aux espèces menacées et exotiques envahissantes et des mesures liées à Natura 2000.

Afin de simplifier la présentation, en application des principes exposés ci-dessus, il se dégage une hypothèse minimale de prise en charge commune à tous les scénarios qui correspond aux montants suivants[67] pour les services de l'État (DEB et DREAL), l'AFB, les agences de l'eau et les collectivités territoriales :

- DEB (89,9 M€) : actions régaliennes de la politique de l'eau et des milieux marins (respectivement 8,5 et 6 M€) ; financement des parcs nationaux hors PNF (62 M€ et 6 M€ supplémentaires) ; indemnisation des dégâts liés aux grands prédateurs (3,5 M€) ; actions forestières (3,9 M€).
- DREAL (16,4 M€) : moyens de fonctionnement pour les actions régaliennes de police de l'eau (5,1 M€) ; soutien aux parcs naturels régionaux (7,9 M€ et 1 M€ supplémentaire pour les nouveaux PNR) ; suivi des SRCE et soutien à des structures locales (1,8 M€ et 0,6 M€).
- AFB (57,95 M€)[68] : dispositif de connaissance de la biodiversité terrestre relevant de l'échelon national[69] (15,1 M€ et 12 M€ supplémentaires) ; actions nationales de soutien à la réalisation de la trame verte et bleue (centre de ressources, études, formations...) (3 M€) ; totalité des actions liées à Natura 2000 en mer (0,35 M€ et 7,5 M€ supplémentaires) ; part nationale du programme de surveillance du milieu marin (4 M€ et 5,5 M€ supplémentaires) ; part nationale des mesures nouvelles du programme de mesures des plans d'action pour le milieu marin (2 M€ supplémentaires) ; parcs naturels marins (8,5 M€ supplémentaires).

---

66 Près de 50 % des réserves naturelles nationales métropolitaines (hors Corse) sont identifiées comme étant à enjeu de milieux majoritairement aquatiques ou humides, en intégrant les milieux littoraux.

67 Les montants indiqués correspondent aux moyens d'intervention financés sur le programme 113 (prévision PLF 2016), y compris la dotation des parcs nationaux (hors PNF), éventuellement complétés par l'indication des besoins de moyens supplémentaires qui ont été identifiés au chapitre 2. A ce stade les montants n'ont pas été arrondis afin de permettre de conserver la traçabilité des données.

68 En plus des moyens inclus dans la subvention actuelle pour charge de service public des établissements qui constitueront l'AFB (AAMP, ATEN, PNF).

69 En prolongement du rôle déjà assuré pour les milieux aquatiques (ONEMA) et marins (AAMP), l'AFB prendrait ainsi en charge les moyens actuellement mis en œuvre par les services centraux du MEEM sur le programme 113, qui servent à l'acquisition de certaines connaissances, à la valorisation et aux projets structurants. S'y ajouteraient les besoins identifiés pour renforcer la connaissance. Elle conventionnerait avec des associations nationales et surtout avec le MNHN, l'IGN et les conservatoires botaniques nationaux.

- Agences de l'eau (35 à 55 M€) : moitié des financements nécessaires au volet terrestre de la trame verte et bleue (25 à 45 M€ supplémentaires) du fait de leur implication sur le volet aquatique ; moitié du financement pour renforcer l'accompagnement des maîtres d'ouvrage pour monter des projets (5 M€ supplémentaires) dans un parallélisme avec ce qui est déjà réalisé avec les collectivités sur les politiques de l'eau ; cofinancement de la part territoriale des mesures nouvelles du programme de mesures des plans d'action pour le milieu marin (5 M€ supplémentaires).
- Collectivités régionales (80 à 100 M€) : moitié des moyens complémentaires pour l'animation et le fonctionnement des outils de connaissance en régions (2,5 M€) dans la continuité des compétences et interventions actuelles des Régions ; moitié des moyens supplémentaires pour les espèces exotiques envahissantes (4 M€) ; environ 90 % des moyens publics supplémentaires nécessaires pour la création de nouvelles réserves naturelles régionales (20,5 M€) ; quasi-totalité des moyens pour les nouveaux parcs naturels régionaux (21,5 M€) ; moitié des financements nécessaires au volet terrestre de la trame verte et bleue (25 à 45 M€) ; moitié du financement supplémentaire pour renforcer l'accompagnement des maîtres d'ouvrage pour monter des projets (5 M€) ; cofinancement d'une partie des mesures nouvelles du programme de mesures des plans d'action pour le milieu marin (1,5 M€).

Ce socle commun aux différents scénarios se résume ainsi :

En M€	Moyens actuels	Moyens nouveaux	A répartir
DEB-DREAL	99,3	7,0	
AFB	22,4	35,5	
Agences de l'eau	0	35,0	
Collectivités	0	80,0	
Total	121,7	157,5	114,9

À partir de ces bases de référence, les scénarios ont été construits sur la base de transferts de la prise en charge de certaines actions et des financements associés des services de l'État vers l'AFB ou les agences de l'eau, selon les modalités suivantes[70] :

- l'acquisition de connaissance sur la biodiversité terrestre, la diffusion et la valorisation (5,4 M€ et 2,5 M€ supplémentaires pour la moitié des besoins d'animation et de fonctionnement des outils en régions) : DREAL scénario A, AFB scénarios B et C ;
- la conception et l'animation des plans nationaux sur les espèces menacées (PNA) et les espèces envahissantes (8,3 M€ et 3 M€ supplémentaires) : DEB-DREAL scénario A, AFB scénario B et C ;
- les actions de restauration dans les territoires des espèces menacées et de lutte contre les espèces exotiques envahissantes (0,8 M€ et 8 M€

[70] D'autres variantes sont évidemment envisageables, mais le choix a été fait de ne pas trop complexifier

supplémentaires) : DREAL scénario A, DR AFB scénario B, agences de l'eau scénario C ;

- les besoins généraux liés au réseau terrestre Natura 2000 (formation, centre thématique...) et à la surveillance des milieux (1,5 M€ et 4,5 M€ supplémentaires) : DEB-DREAL scénario A, AFB scénarios B et C ;
- l'ensemble des contreparties nationales des fonds européens pour les actions menées dans les territoires sur le réseau Natura 2000 : documents d'objectifs et animation des sites Natura 2000 et contrats non agricoles (29,5 M€ et 8,5 M€ supplémentaires) : DEB-DREAL scénarios A et B, agences de l'eau scénario C[71] ;
- les réserves naturelles de métropole (17,6 M€ et 12 M€ supplémentaires) : DREAL scénario A, agences de l'eau scénarios B et C ;
- les têtes de réseau (RNF, Fédération nationale des PNR, Fédération nationale des conservatoires d'espaces naturels), les réserves nationales situées outre-mer et diverses actions d'animation (6 M€) : DEB scénario A, AFB scénarios B et C ;
- les actions territoriales du programme de surveillance du milieu marin (1,8 et 5,5 M€ supplémentaires) : AFB scénarios A et B, agences de l'eau scénario C.

Le tableau ci-dessous résume l'ensemble des financements qui seraient à la charge des services de l'État (DEB et DREAL), de l'AFB, des agences de l'eau et des collectivités régionales en fonction des scénarios. Le montant pris en compte pour le volet terrestre de la trame verte et bleue est l'hypothèse basse de la fourchette. Le périmètre n'inclut pas les dotations pour charge de service public de l'ONCFS, de l'AAMP (23 M€), de l'ATEN (2,4 M€) et de PNF (4,8 M€) dont les montants sont maintenus et de fait transférés à l'AFB pour les trois derniers organismes. Le montant total de 394,1 M€ de crédits publics se ventile en 192,7 M€ actuellement disponibles sur le programme 113 (hors gels) et 201,4 M€ à financer (voir le chapitre 2).

Sachant que les moyens mis en œuvre par la DEB et les DREAL ne peuvent être financés que par les crédits du programme 113, il en résulterait un manque de crédits budgétaires d'environ 21 M€ dans le scénario A, alors que les scénarios B et C dégagent théoriquement un montant de respectivement 48 et 86 M€. Sauf à renoncer à une partie des actions, le scénario A ne semble pas réaliste dans le contexte budgétaire actuel. Un scénario A bis est donc proposé pour ramener les financements mis à la charge de la DEB et des DREAL à un montant qui soit compatible avec la dotation disponible sur le programme 113.

Dans ce scénario A bis, l'AFB se substituerait à la DEB ou aux DREAL pour prendre en charge 34 M€ correspondant aux actions suivantes qui leur sont imputées dans le scénario A :

- l'acquisition de connaissance sur la biodiversité terrestre, la diffusion et la valorisation (5,4 M€ et 2,5 M€ supplémentaires) ;
- la conception et l'animation des plans nationaux sur les espèces menacées (PNA) et les espèces envahissantes (8,3 M€ et 3 M€ supplémentaires) ;

[71] Les agences de l'eau interviennent déjà de manière significative sur l'animation Natura 2000 pour les milieux mouillés.

- les actions de restauration dans les territoires des espèces menacées et de lutte contre les espèces exotiques envahissantes (0,8 M€ et 8 M€ supplémentaires) ;
- les têtes de réseau (RNF, Fédération nationale des PNR, Fédération nationale des conservatoires d'espaces naturels), les réserves nationales situées outre-mer et diverses actions d'animation (6 M€).

En M€	Scénario A	Scénario A bis	Scénario B	Scénario C
DEB-DREAL	213,9	179,9	144,3	106,3
AFB	+ 65,2	+ 99,2	+ 105,2	+ 89,1
Agences de l'eau	+ 35,0	+ 35,0	+ 64,6	+ 118,7
Collectivités	+ 80,0	+ 80,0	+ 80,0	+ 80,0
Total	394,1	394,1	394,1	394,1

3.1.2. Les avantages et les inconvénients des différents scénarios

Tous les scénarios nécessitent un effort important de la part des collectivités régionales qui reviendrait à fortement augmenter les moyens financiers qu'elles consacrent actuellement aux politiques de la biodiversité[72]. Les entretiens conduits par la mission ont permis de confirmer que les hypothèses, notamment sur les politiques visées (déploiement de nouvelles réserves naturelles régionales, trame verte et bleue, animation et accompagnement des territoires, amélioration de la connaissance), sont réalistes sous réserve de leur procurer des ressources supplémentaires, dédiées de préférence à la biodiversité. Par ailleurs, une implication accrue des conseils régionaux pourrait également les inciter à mobiliser davantage de moyens sur le FEDER voire le FEADER lors de la future programmation des fonds européens ou au moins à les maintenir, sans que cela garantisse pour autant le financement d'actions considérées comme prioritaires au regard des responsabilités communautaires (Natura 2000).

Les différents scénarios nécessitent que les moyens de l'AFB soient augmentés d'un montant variant entre 65 et 105 M€ au-delà de l'addition des moyens actuels des établissements qui la constitueront (voir annexe 15). De même, ils conduisent les agences de l'eau à mobiliser au moins de 35 à 119 M€ par an au titre de l'extension de leur périmètre d'intervention à la biodiversité terrestre et aux milieux marins.

Le scénario A présente l'avantage de permettre aux services de l'État de conserver le suivi du déploiement des principaux dispositifs et d'assurer une coordination forte ce qui est un scénario de continuité rassurante pour les services déconcentrés, soumis depuis plusieurs années à des réorganisations complexes. Il présente deux points de faiblesse : un besoin accru de suivi technique et l'obligation d'augmenter la dotation

[72] Sur la base des éléments mentionnés au chapitre 1, cette augmentation pourrait correspondre en ordre de grandeur à un doublement des moyens consacrés par les Régions à la biodiversité.

annuelle du programme 113 de 20 M€[73] ou d'instituer un fonds de concours[74] qui serait alimenté à partir du budget des agences de l'eau voire d'instaurer des délégations d'ordonnancement entre agences de l'eau et DREAL[75]. Ces différentes hypothèses paraissent soit peu réalistes dans le contexte contraint du budget de l'État, soit complexes et politiquement délicates à mettre en place. Il est donc assez probable que le choix de ce scénario conduirait à renoncer à tout ou partie de certaines actions sur les espèces menacées, le réseau terrestre Natura 2000 ou la création de nouvelles aires protégées.

Les scénarios A bis, B et C présentent l'avantage d'être compatibles avec les moyens actuellement disponibles sur le programme 113. Ils permettent de conserver des marges de manœuvre sur le budget de l'État pour faire face aux gels et aux conséquences éventuelles des futures négociations budgétaires sans remettre en cause les actions prioritaires. Ils pourraient également permettre de doter l'AFB de moyens complémentaires à partir du budget général de l'État. Ils garantissent le respect de l'ensemble des engagements pris.

Les scénarios Abis et B présentent l'intérêt de permettre de constituer un bloc cohérent d'actions à mettre en œuvre par l'AFB. S'il ne remet pas fondamentalement en cause la capacité de pilotage de l'État, le scénario B présente néanmoins une difficulté concernant le pilotage de la politique de classement des réserves naturelles, dans la mesure où l'État ne financerait plus directement les réserves nationales. En conséquence, les rôles respectifs des DREAL et des agences de l'eau sur ce dispositif devraient être clairement définis et formalisés (les DREAL devant continuer à piloter la procédure et à assurer le suivi technique – plans de gestion et évaluation- d'un nombre de réserves nationales en augmentation).

Le scénario C conduirait l'État à transférer aux agences de l'eau le financement de la quasi-totalité des actions menées sur les territoires en matière de biodiversité terrestre. Il permettrait de sécuriser les financements grâce à la nature des ressources des agences et de renforcer la cohérence des actions conduites dans la mesure où les agences de l'eau sont déjà des financeurs importants des dispositifs dont elles assureraient la totalité du financement pour la sphère de l'État. Ce choix distend le lien entre interventions et « redevances » actuelles.

En revanche, ce scénario C pourrait entraîner une perte de la capacité de pilotage par l'État de dispositifs sur lesquels il porte une responsabilité directe. Le transfert du financement de l'animation Natura 2000 fait perdre un lien fort avec les collectivités animatrices pour les services de l'État. Le risque d'une moindre appropriation de la problématique par les collectivités existe. Ce choix fragilise un dispositif dont l'État est pourtant le garant.

De plus, et de manière encore plus nette que dans le scénario B, **le scénario C nécessiterait une vigilance particulière sur les effectifs et les compétences**

---

[73] Ce montant est un minimum, car il faut tenir compte des gels et annulations, et il suppose la reconduction de la dotation actuelle du programme 113 lors du prochain triennal budgétaire.

[74] Dans le cas d'un fonds de concours qui est une procédure budgétaire, le financement est attaché à une ou plusieurs opérations (contrairement à un prélèvement) et la responsabilité de l'ordonnancement relève de l'État. Les agences sont globalement défavorables à cette procédure jugée proche d'un prélèvement supplémentaire de l'État et qui est difficilement acceptable par leurs instances qui auraient à décider de l'attribution du fonds de concours.

[75] Dans le cas d'une délégation d'ordonnancement, les préfets seraient les ordonnateurs délégués du directeur général de l'agence de l'eau pour certains types d'opérations à définir. Ils délégueraient ensuite leur signature aux DREAL, l'agence restant ordonnateur des crédits et donc responsable de leur affectation.

nécessaires pour prendre en charge les mesures considérées. En effet, les agences de l'eau ne disposant pas en leur sein des ressources humaines nécessaires, il conviendrait d'examiner comment pourraient être impliqués les agents compétents des DREAL sur des mesures désormais financées par les agences de l'eau (voir chapitre 3.3). Dans les deux cas, la baisse des effectifs met en tension la dimension administrative des procédures d'intervention financière.

Les avantages et les inconvénients des différents scénarios peuvent se résumer comme suit :

Scénario	Avantages	Inconvénients
A	Continuité des missions des DREAL et DDT (M)	Manque de ressources sur le programme 113 Peu réaliste Risque de réduction des actions
A bis	Respect des engagements pris Compatible avec les dotations actuelles du programme 113 La connaissance constitue un ensemble cohérent et les problématiques espèces sont réunies	Augmentation significative de la contribution des agences de l'eau à l'AFB Risque pour les actions de l'État en cas de réduction du programme 113
B	Respect des engagements pris Bloc cohérent d'actions confiées à l'AFB	Difficulté pour le pilotage des réserves naturelles nationales Fragilisation du pilotage politique de Natura 2000 par l'État Risque pour l'AFB en cas de réduction du programme 113
C	Respect des engagements pris Financements sécurisés Cohérence des actions territoriales confiées aux agences de l'eau Pas d'augmentation de la contribution des agences de l'eau à l'AFB	Difficulté pour le pilotage des réserves naturelles nationales Perte de pilotage du dispositif Natura 2000 par l'État, garant des résultats Manque de compétences adaptées Risque pour l'AFB en cas de réduction du programme 113

Il n'appartient pas à la mission de choisir parmi les scénarios présentés ci-dessus et leurs diverses variantes intermédiaires possibles.

3.2. Propositions de ressources pour les financements publics

3.2.1. Les modalités possibles pour financer les dispositifs confiés à l'AFB

Le scénario B est le plus exigeant en termes de besoins de financement pour l'AFB puisqu'il nécessite à terme environ 105 M€ (89 M€ pour le scénario C, 65 et 99 M€ pour les scénario A et A bis) en plus de l'affectation à l'AFB des dotations pour charge de service public qui sont attribuées à l'AAMP, à l'ATEN et à PNF sur le programme 113.

Les moyens supplémentaires nécessaires à l'AFB pourraient être financés par plusieurs sources complémentaires :

- l'affectation à l'AFB de tout ou partie du solde restant disponible sur le programme 113 dans l'hypothèse où les moyens du programme seraient durablement maintenus à leur niveau actuel : zéro (scénario A), 12 M€ (scénario A bis), 48 M€ (scénario B) ou 86 M€ (scénario C) ;
- des ressources fiscales affectées directement à l'AFB notamment pour contribuer à ses activités de gestion des milieux marins :

  - un amendement parlementaire a été adopté pour faire de l'AFB l'affectataire de la redevance d'exploitation du plateau continental et de la zone économique exclusive instituée par l'article 40 de la loi sur la biodiversité. Il n'a pas été possible à ce stade d'estimer le potentiel de recettes, mais le cas des granulats marins (voir annexe 18) n'augure pas de perspectives de recettes significatives et régulières (environ 100 K€ à court terme et au maximum 2 M€ pour les granulats avec de fortes incertitudes) ;

  - la mission propose que soit affectée à l'AFB la moitié de la part du produit de la taxe sur la production d'énergie éolienne en mer qui est dédiée au financement de projets concourant au développement durable[76]. La recette escomptée serait d'environ 2 M€ à partir de 2020 et pourrait progressivement atteindre 4 à 5 M€ en fonction de la montée en puissance de cette source d'énergie (voir annexe 17). Pour ce faire, il conviendrait de proposer, dès la loi de finances pour 2017, au premier alinéa de l'article 1519 C du code général des impôts, l'ajout de l'Agence française de la biodiversité parmi les bénéficiaires de la taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et, au deuxième alinéa de ce même article, un complément ainsi rédigé : « Les ressources de ce fonds sont réparties dans les conditions suivantes : 5° : 5 % sont affectés à l'Agence française de la biodiversité » ;

4. Recommandation à la DGALN : Proposer que l'Agence française de la biodiversité bénéficie de 5 % de la taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent.

- une augmentation de la contribution annuelle des agences de l'eau dans le cadre de leur XIe programme au-delà des 150 M€ actuellement versés à l'ONEMA. Étant donné les montants en jeu, il a semblé préférable de prolonger

[76] L'autre moitié de cette part, soit 5 % du produit total de la taxe, a été affectée à la SNSM lors du PLF 2016.

le recours aux agences de l'eau déjà utilisé pour l'ONEMA, sous des conditions qui seront exposées ci-après, plutôt que de proposer la création de nouvelles taxes au profit de l'AFB.

Les recettes de taxes affectées ne seront disponibles au mieux qu'à partir du début des années 2020, mais la montée en puissance de l'AFB qui sera progressive, devrait faire qu'elle n'aura pas besoin de la totalité du financement avant cette échéance, ce qui fait que ce décalage sur 5 à 10 % du besoin de financement à couvrir ne devrait pas poser de réelle difficulté.

La contribution supplémentaire des agences de l'eau sur le XIe programme n'interviendrait qu'à partir de 2019. En théorie, si l'on fait l'hypothèse peu probable d'une nouvelle répartition des dispositifs dès la création de l'AFB, il faut s'assurer de la capacité de cette dernière à pouvoir financer au moins le montant actuel affecté aux mesures qu'elle prendrait en charge[77], ce qui serait le cas dans les scénarios B et C, mais nécessiterait en revanche un prélèvement sur le fonds de roulement disponible à la création de l'agence[78] dans les scénarios A et A bis.

Dans tous les cas, le montant du versement des agences de l'eau pour le financement de l'AFB devra être dimensionné sur la durée du XIe programme en fonction des besoins réels à financer compte tenu du champ des dispositifs pris en charge, des perspectives de réalisation effective des actions nouvelles et du montant prévisionnel du fonds de roulement à la fin de l'année 2018.

Sur la durée du XIe programme, le montant cumulé du versement complémentaire des agences de l'eau qui serait nécessaire, s'élèverait respectivement à 319 M€, 446 M€ et 272 M€ dans les scénarios A, A bis et B. La contribution annuelle des agences de l'eau au financement de l'AFB pourrait ainsi être fixée sur les années 2019-2021 et 2022-2024[79] :

En M€	Scénario A	Scénario A bis	Scénario B	Scénario C
2019 à 2021	193	218	188	163
2022 à 2024	213	231	203	163

[77] Environ 24 M€ dans le scénario A et respectivement 45 M€, 46 M€ et 44 M€ dans les scénarios A bis, B et C.

[78] Au cours de chacune des deux premières années, le fonds de roulement disponible à la création de l'agence devrait apporter une contribution annuelle de respectivement 11 M€ et 32 M€ (solde non financé de 24 M€ ou 45 M€ d'actions existantes à financer sans délai après déduction de 13 M€ venant de la dotation non consommée de l'ONEMA), ce qui ne poserait pas de problème puisqu'un prélèvement de 60 M€ serait envisageable sur le fonds de roulement qui devrait être disponible à la mise en place de l'AFB (voir annexe 15).

[79] Ces montants incluent la reprise de la contribution de 150 M€ versée à l'ONEMA en fin de Xe programme

5. Recommandation à la DGALN : Financer les nouvelles actions qui seraient confiées à l'AFB par l'affectation des crédits budgétaires du programme 113 correspondant à ces actions et par les ressources disponibles à la création de l'agence (dont le fonds de roulement) et, en complément, par des ressources nouvelles provenant, d'une part, de l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur l'énergie éolienne en mer et, d'autre part, d'une contribution des agences de l'eau.

3.2.2. Les modalités de financement des dispositifs confiés aux agences de l'eau

Selon les scénarios, les montants qui seraient à financer par les agences de l'eau au titre de l'élargissement de leur périmètre d'intervention à la biodiversité seraient les suivants (montants arrondis)[80] :

En M€	Scénario A	Scénario A bis	Scénario B	Scénario C
Actions prises en charge par les agences	35	35	65	119
Versement supplémentaire à l'AFB	60	82	52	13
Total	95	117	117	132

Tableau : Montant à financer par les agences de l'eau pour la biodiversité

Un montant compris entre 100 et 130 M€ représente de l'ordre de 5 % du programme annuel d'intervention des agences de l'eau et correspond à l'ordre de grandeur de l'augmentation des dépenses en faveur de la biodiversité et des milieux aquatiques entre les IXe et Xe programmes (voir annexe 16). Hormis ceux qui sont hostiles par principe à l'élargissement du champ d'intervention des agences de l'eau, plusieurs interlocuteurs de la mission du monde de l'eau considèrent qu'un montant de cet ordre peut être pris en charge par les agences de l'eau sans remettre en cause les grands équilibres de la programmation pluriannuelle. Tous s'accordent sur le fait que l'élargissement du périmètre hors des eaux continentales ne doit pas se traduire par un prélèvement supplémentaire sur les ressources des agences qui proviennent des usagers de l'eau.

La mission a examiné plusieurs possibilités qui prennent en considération, d'une part, le devenir du prélèvement opéré actuellement sur les agences de l'eau au profit du budget général de l'État et, d'autre part, de nouvelles ressources affectées aux

[80] Dans tous les scénarios, il convient d'ajouter 20 M€ dans l'hypothèse haute du volet terrestre de la trame verte et bleue. Par ailleurs et ainsi que cela a été indiqué au chapitre 2, le financement des éventuels besoins complémentaires pour les milieux aquatiques continentaux sera abordé dans le cadre du processus habituel de préparation du XIe programme.

agences qui seraient perçues auprès d'autres contributeurs que les usagers et consommateurs d'eau.

- L'enjeu du prélèvement opéré sur les agences de l'eau au profit du budget de l'État

Après le prélèvement de 210 M€ effectué en 2014, le devenir du prélèvement de 175 M€ décidé sur chacune des trois années 2015 à 2017 est un enjeu essentiel et un point de crispation majeur pour les acteurs de l'eau. Son maintien au niveau actuel rendrait très difficile la mise en œuvre des scénarios présentés ci-dessus.

La non reconduction d'un prélèvement au profit du budget général de l'État à partir de 2018 permettrait de prendre en charge la totalité des besoins liés à la biodiversité pour tous les scénarios sans avoir la nécessité de recourir à de nouvelles ressources.

Dans le cas où le principe d'un prélèvement serait maintenu, celui-ci devrait au minimum être diminué du montant actuel des mesures qui seraient prises en charge directement par les agences de l'eau en substitution du programme 113, soit environ 18 M€ pour le scénario B et 50 M€ pour le scénario C[81], ou indirectement via l'augmentation de leur contribution au budget de l'AFB pour financer ces actions actuelles transférées, soit de 21 à 24 M€ selon les scénarios A bis, B et C.

Cette réduction du prélèvement pourrait être neutre du point de vue du budget général de l'État ou d'un impact atténué si une ressource de substitution était trouvée. La mission propose d'avoir recours à cette fin aux redevances d'occupation du domaine public maritime[82]. Ces redevances dont le produit est versé au budget de l'État, pourraient faire l'objet de plusieurs adaptations qui sont présentées de manière détaillée en annexe 18. La seule harmonisation des pratiques de détermination des redevances par les DDFIP visant à rapprocher les taux les plus bas constatée pour chacune des redevances et à appliquer systématiquement un montant proportionnel au chiffre d'affaires généré par l'occupation à un taux suffisant dans le cas des occupations se rapportant à des activités économiques, permettrait une augmentation significative des recettes. L'évaluation devrait être affinée avec France Domaine, mais un ordre de grandeur de 10 M€ est plausible dont au moins la moitié pour les seules constructions. La mise en œuvre pourrait être rapide puisqu'elle nécessite une simple instruction adressée aux DDFIP et elle ne crée pas de fiscalité nouvelle. Des recettes plus élevées seraient envisageables en procédant à l'extension de l'assiette des redevances et à l'augmentation de certains taux pour prendre en compte les coûts environnementaux. Le Comité pour l'économie verte pourrait être sollicité afin de faire des propositions précises sur les activités les plus concernées.

La recette supplémentaire contribuerait au financement de la biodiversité marine, soit directement par affectation à l'AFB ou indirectement en compensation d'une réduction du prélèvement opéré sur les agences de l'eau au bénéfice du budget général de l'État.

---

[81] Il s'agit pour la prise en charge directe par les agences, selon la répartition proposée au § 3.1.1, des 17,6 M€ de financement des réserves naturelles (scénario B), auxquels s'ajoutent 29,5 M€ pour Natura 2000, 1,8 M€ de surveillance du milieu marin et 0,8 M€ sur les espèces (scénario C).

[82] L'augmentation potentielle des recettes des redevances perçues sur les usagers du domaine public maritime aurait pu servir à financer en partie l'AFB en raison de son implication importante sur les milieux marins. La mission n'a pas retenu cette possibilité car l'affectation directe à l'AFB du surplus de recettes s'avère difficile.

6. Recommandation à la DGALN : Ne pas reconduire à partir de 2018 ou *a minima* réduire le prélèvement opéré sur les agences de l'eau au profit du budget général, pour leur permettre de financer les besoins liés à la biodiversité terrestre et marine.

7. Recommandation à la DGALN : Saisir la DGFIP afin que soient harmonisées à court terme les assiettes et les pratiques de détermination du montant des redevances d'exploitation du domaine public maritime et que soit étudiée une éventuelle augmentation à moyen terme de certains taux pour tenir compte des coûts environnementaux.

Outre la voie de l'augmentation de recettes ouverte avec les redevances du domaine public maritime, une autre voie complémentaire serait de réduire certaines aides publiques néfastes à la biodiversité ce qui conduirait à une économie pour le budget de l'État.

Suggestion à la DEB : Charger le Comité pour l'économie verte d'identifier les aides néfastes à la biodiversité et d'évaluer les économies induites par leur suppression ou leur modification.

- La mobilisation de ressources auprès de nouveaux contributeurs

Plutôt que de déterminer le montant de recettes nouvelles à mobiliser en fonction du devenir du prélèvement opéré par l'État qui relève de négociations interministérielles dont l'issue est incertaine, la mission a préféré retenir une autre approche plus fonctionnelle que comptable.

Les recettes nouvelles à mobiliser seraient d'un montant comparable à celui des mesures relatives à la biodiversité terrestre prises en charge par les agences de l'eau auquel s'ajouterait le versement complémentaire à l'AFB. Cette orientation pourrait d'ailleurs être retenue quel que soit le devenir du prélèvement opéré par l'État afin de faciliter l'acceptation politique par les instances de bassin de la prise en charge financière d'un périmètre étendu à la biodiversité terrestre. En effet, si le principe d'une telle contribution n'est pas (ou plus) contesté pour la biodiversité aquatique et ne l'est guère pour la biodiversité marine, il n'en est pas de même pour la biodiversité terrestre, ainsi que l'ont montré les débats parlementaires.

Le montant de la ressource nouvelle à identifier varierait selon le scénario retenu entre 95 M€ pour le scénario A, 117 M€ pour les scénarios A bis et B et 132 M€ pour le scénario C, auxquels devraient être ajoutés 20 M€ dans l'hypothèse haute du volet terrestre de la trame verte et bleue[83]. Sachant qu'il n'y a pas de corrélation entre un type de « redevance » et un type d'action financée par les agences de l'eau, il n'est pas indispensable que la recette soit exactement du même montant que les dépenses prises en charge en matière de biodiversité terrestre. En l'occurrence, c'est avant tout

[83] En hypothèse basse pour la trame verte et bleue, le montant inclut 35 M€ communs à tous les scénarios auxquels s'ajoutent 30 (scénario B) ou 84 M€ (scénario C) pris directement en charge par les agences de l'eau, plus 47 (scénario A), 69 (scénario A bis) ou 39 M€ (scénario B) de contribution à l'AFB.

le principe qui importe : comme « l'eau paie l'eau », les usagers des milieux terrestres paieraient pour la biodiversité terrestre.

En fonction du montant total des dépenses et du plafond global de recettes qui seront fixés pour le XIe programme (voir annexe 16), cette approche pourrait permettre aux comités de bassin d'envisager une diminution du montant des « redevances » acquittées par les consommateurs d'eau. En effet, la différence entre les redevances perçues par les agences de l'eau sur les services publics d'eau et d'assainissement et les aides qu'elles leur attribuent s'est accrue au cours des dernières années. Elle a été estimée entre 4 à 5% [84]. Selon les scénarios, une baisse des « redevances » pour pollution et modernisation des réseaux de collecte d'origine domestique comprise entre 3 et 7 % serait envisageable.

Si l'impact sur les factures d'eau serait surtout d'ordre symbolique, une baisse de la charge fiscale sur les consommateurs d'eau d'un montant au moins équivalent à celui de la recette issue d'une ou de plusieurs taxes assises sur des usages terrestres, permettrait de respecter le principe de la non augmentation de la fiscalité édicté par la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 (voir annexe 7).

Lors des entretiens conduits par la mission, de nombreuses idées de taxes nouvelles lui ont été suggérées, mais aucune proposition réellement élaborée, à l'exception d'une taxe sur les surfaces artificialisées, ne lui a été transmise. Après avoir passé en revue l'ensemble des pistes évoquées, ainsi que les propositions formulées dans des rapports antérieurs (en particulier les rapports de préfiguration de l'AFB - voir annexe 15), la mission a considéré celles qui lui ont paru les plus réalistes et susceptibles de fournir une recette significative. Avant d'envisager la création de nouvelles taxes, toujours difficile, elle s'est intéressée aux adaptations qui pourraient être envisagées sur des taxes existantes. Ces analyses sont résumées dans l'annexe 17. L'estimation de la recette potentielle a été indiquée à chaque fois que cela a été possible.

Pour éclairer la décision dans le cas où le recours à un élargissement des taxes perçues par les agences de l'eau serait retenu, la mission propose des critères d'évaluation des différentes taxes ou adaptations envisageables : le potentiel de recettes, le lien avec la biodiversité et les éventuels effets vertueux sur les comportements, la faisabilité technique, l'impact économique, l'acceptabilité politique et sociale. Les différentes possibilités de taxes de l'annexe 17 susceptibles d'être affectées aux agences de l'eau sont résumées dans le tableau ci-dessous avec une notation de 1 à 3 pour chacun des critères[85].

[84] Source : Rapport CGAAER-CGEDD-IGF sur le prix de l'eau, mars 2016.

[85] Les notes 1, 2 ou 3 correspondent respectivement à un niveau de satisfaction du critère considéré comme faible, moyen ou élevé. Les taxes ayant le plus grand nombre de points sont théoriquement les mieux adaptées.

	Potentiel de recettes	Lien biodiversité	Faisabilité technique	Impact économique	Acceptabilité politique et sociale
Phytosanitaires	3	3	3	2	1
% taxe foncier bâti	3	2	3	3	2
Azote minéral	3	2	3	1	1
Surfaces artificialisées - toutes surfaces - infrastructures et surfaces commerciales	3 ?	2 3	1 2	2 2	1 2
Infrastructures	1	3	2	2	2
Pêche de loisirs en mer	1	3	1	3	1
Anneau de port	1	2	3	3	2
Croisières	1	1	3	3	3
Ski alpin	2	2	3	2	2
Produits d'accès à la nature	?	2	1	1	1

Tableau : Évaluation de la pertinence et de la faisabilité de différentes taxes

Cette grille d'analyse ne permet pas de dégager une proposition qui s'imposerait de manière évidente.

La taxe existante sur les produits phytosanitaires entre pleinement dans l'application du principe impacteur sur la biodiversité-payeur. Pour l'heure, son montant n'a pas eu d'effet sur l'intensité d'usage[86]. Il est certain que l'augmentation de cette taxe qui serait techniquement très simple à réaliser et offre un bon potentiel de rendement, rencontrera une très forte hostilité du monde agricole.

Les taxes sur les usagers des espaces naturels ont comme principal inconvénient de ne pas offrir de perspectives de recettes importantes si l'on veut contenir leur effet économique. Il faudrait donc avoir recours à plusieurs taxes pour obtenir la recette escomptée, ce qui ne manquerait pas de créer une coalition du refus. De plus certaines taxes pourtant pertinentes au regard de la biodiversité seraient très difficiles à percevoir (pêche en mer) ou poseraient des problèmes d'équité entre agences (ski alpin).

Il semble donc que la piste d'une taxe en relation avec le foncier soit celle qui permette d'optimiser les différents critères.

[86] La consommation de produits phytosanitaires exprimée en nombre de doses unités (NODU) a augmenté de 12 % en 2012-2014 par rapport à la période de référence 2009-2011, ce qui montre l'absence d'impact de la taxe perçue par les agences de l'eau.

La taxe sur les surfaces imperméabilisées étudiée par les agences de l'eau paraît difficile à retenir, car si elle présente l'avantage d'une perspective de recette significative, elle a le double inconvénient d'avoir une assiette difficile à déterminer et de rencontrer inéluctablement l'hostilité des élus locaux puisqu'elle prévoit de mettre directement à contribution les budgets communaux pour financer un établissement public de l'État. Une possibilité serait de ne taxer que les infrastructures existantes (linéaires et non linéaires), ainsi que les surfaces d'urbanisme commercial non incluses dans l'actuelle taxe sur les surfaces commerciales. Les montants de recettes escomptés restent en partie à préciser, mais ils pourraient ne pas être à la hauteur des besoins (voir annexe 17). Si cette orientation était retenue, la mission suggère que le Comité pour l'économie verte soit chargé d'étudier l'assiette des aménagements concernés et de proposer des niveaux de taxation proportionnés à leurs impacts négatifs sur la biodiversité.

Une alternative qui a la préférence de la mission, serait l'institution d'un pourcentage additionnel à la taxe sur le foncier bâti à l'exemple de ce qui existe déjà au profit des chambres d'agriculture sur le foncier non bâti. Cette piste présente en effet de nombreux avantages : elle est techniquement facile à mettre en œuvre, son assiette est clairement définie, elle n'engendre pas de coût de collecte supplémentaire, son impact économique est réduit et il pourrait être relativement acceptable dans la mesure où elle s'impute sur l'usager final sans création de taxe nouvelle. Même si son rapport avec la biodiversité n'est qu'indirect, elle présente l'avantage d'offrir un rendement important qui serait suffisant pour assurer une recette à la hauteur des objectifs mentionnés ci-dessus. Vu des agences de l'eau qui en seraient les affectataires, elle présente l'inconvénient de créer une entorse au principe de collecte directe par les agences de leurs recettes.

Si l'on considère que le rendement attendu d'une « redevance biodiversité » devrait atteindre un montant d'environ 100 à 130 M€ par an, un taux additionnel de 0,12 à 0,15 % aux parts communales et départementales de la taxe sur le foncier bâti serait suffisant[87]. L'augmentation de la taxe serait de 0,3 à 0,4% ce qui correspond à un montant de 2 à 3 euros pour une taxe annuelle de 700 €. Le taux de la taxe additionnelle pourrait être déterminé par les comités de bassin ce qui ouvrirait la possibilité de modulations tenant compte de la pression exercée par l'urbanisation sur la biodiversité.

Il est cependant prévisible que les collectivités territoriales seront réticentes à une mesure qui viendrait légèrement contraindre leur capacité à augmenter la fiscalité locale, même si une réduction de la fiscalité sur la consommation d'eau intervenait en contrepartie.

8. Recommandation au MEEM : Proposer que soit instituée au profit des agences de l'eau, une nouvelle taxe (le cas échéant plusieurs) assise(s) de préférence sur des usages qui affectent la biodiversité.

[87] Selon les statistiques de la DGCL, la taxe sur le foncier bâti a rapporté 29,3 milliards d'euros en 2014 pour un taux moyen cumulé de 35,5 % des parts communale (recette 16, 8 Mds) et départementale (recette 12,5 Mds).

3.2.3 Les modalités de financement des dispositifs confiés aux Régions

Les trois scénarios proposés ci-dessus ont en commun l'hypothèse d'un engagement des collectivités régionales pour un montant compris entre 80 M€ et 100 M€ au-delà des moyens financiers qu'elles mobilisent déjà pour des actions dans le domaine de la biodiversité terrestre. Au regard des estimations présentées au chapitre 1, un tel montant serait susceptible de doubler leur contribution (en ordre de grandeur).

La très grande majorité des interlocuteurs rencontrés par la mission ont considéré que cette implication accrue des Régions était indispensable et qu'elles devaient pouvoir augmenter leurs financements afin de pouvoir assumer le rôle croissant qui leur a été reconnu par la loi en matière de biodiversité dont récemment celui de chef de file des différents échelons de collectivités territoriales (voir annexe 21).

La taille des régions et leurs ressources financières conditionnent de manière importante le niveau d'ambition. L'absence de ressources affectées à l'échelon régional pour la biodiversité nuit à la visibilité de ce thème au sein des politiques régionales de l'environnement et il reste très dépendant des changements de priorités des exécutifs. De nombreux interlocuteurs de la mission ont souhaité que les Régions puissent disposer d'une ressource affectée pour conforter leur rôle en matière de biodiversité. La piste de la taxe d'aménagement a été fréquemment suggérée. Il a été signalé à la mission que la mise en œuvre de cette disposition serait difficile à faire accepter par les élus si elle conduisait à un alourdissement de la fiscalité.

Le transfert du Département à la Région de la compétence sur les espaces naturels sensibles et du produit de la part départementale de la taxe d'aménagement a été évoqué à l'occasion de plusieurs débats législatifs récents. Si un transfert pur et simple ne semble plus d'actualité, la question de l'utilisation du produit de la part départementale de la taxe d'aménagement reste posée, ainsi que cela a été mentionné au chapitre 1.

A l'issue de ses consultations, la mission propose d'ouvrir la possibilité d'instituer une part régionale de la taxe d'aménagement en vue de financer la politique de la biodiversité tout en maintenant le niveau global actuel de recettes de la part départementale. Cette disposition reconnaîtrait les rôles complémentaires entre l'action de proximité du département en lien avec la gestion foncière et l'action d'impulsion plus globale des régions.

Sachant que le taux moyen actuel de la part départementale est de 1,8 % pour un plafond fixé à 2,5 %, que les conseils départementaux ne semblent pas utiliser la totalité de la recette pour la biodiversité[88] et le financement des CAUE et qu'ils disposent d'une réserve structurelle de l'ordre de deux années de recettes, il semble exister une marge de manœuvre qui devra être confirmée et précisée par le rapport demandé par l'article 7 ter A de la loi sur la biodiversité (voir annexe 9).

Afin de ne pas créer de fiscalité nouvelle, la mission propose de ramener le plafond de la part départementale à 2 %[89] et d'ouvrir la possibilité aux conseils régionaux

[88] Selon la DHUP, en 2011, 28 % des dépenses liées à l'utilisation de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles relevaient d'autres emplois que ceux prévus par le code de l'urbanisme ou étaient inexpliquées.

[89] Sous réserve des conclusions du rapport demandé par l'article 7 terA de la loi sur la biodiversité pour ce qui concerne la situation des départements qui appliquent un taux supérieur à 2 %.

d'instituer une part régionale plafonnée à 0,5 %[90]. Au vu du flou existant sur les recettes de la taxe, il est difficile de faire une estimation fiable du produit attendu[91], mais le besoin de financement supplémentaire serait couvert sachant que les exécutifs régionaux pourraient choisir de voter un taux tenant compte des besoins réels.

Dotés de cette ressource affectée, les conseils régionaux pourraient s'inscrire dans un partenariat équilibré avec l'État, l'AFB, les agences de l'eau et les collectivités locales. Ils seraient mieux à même de pouvoir assumer leur rôle de chef de file sans que cela ne remette en cause la capacité des conseils départementaux à rester des acteurs importants du soutien aux espaces naturels.

La mission suggère également à la DGALN, dans le cadre de la préparation du rapport demandé par le Parlement sur la taxe d'aménagement, de saisir le Comité pour l'économie verte afin qu'il propose une réévaluation et, le cas échéant, des modifications aux abattements sur l'assiette de la taxe. S'il est peu probable que ces dispositions soient à elles seules suffisantes pour inciter à une urbanisation plus économe de l'espace faute d'un signal prix suffisant, elles permettraient d'augmenter le rendement de la taxe sur certains usages du sol hors logement.

9. Recommandation à la DGALN : Diminuer le plafond de la part départementale de la taxe d'aménagement et ouvrir la possibilité aux conseils régionaux d'instituer une part régionale équivalente à cette réduction pour contribuer au financement de leurs actions au bénéfice de la biodiversité.

3.3. Quelques points d'attention pour réussir la mise en œuvre des scénarios

Les entretiens menés par la mission ont fait ressortir au-delà des seuls aspects financiers plusieurs enjeux et préoccupations dont la prise en compte semble indispensable pour réussir à construire et mettre en œuvre de manière efficace et efficiente une politique d'ensemble de la biodiversité, notamment dans les territoires. Ces enjeux concernent la planification stratégique, la programmation opérationnelle, la gouvernance et les compétences nécessaires.

3.3.1. Renforcer la cohérence et la coordination à l'échelon régional

Pour améliorer l'efficacité des financements mobilisés, un des enjeux essentiels consiste à faciliter une approche globale et coordonnée de l'action publique dans la conduite des politiques en faveur des milieux terrestres, aquatiques et marins.

Plusieurs documents stratégiques méritent ainsi d'être mis en synergie : stratégie nationale de la biodiversité (SNB), stratégie de création des aires protégées (SCAP), schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et leurs programmes de mesures, schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). A ces documents à dominante continentale, il convient d'ajouter ceux concernant la mer : stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML) en cours d'élaboration, documents

[90] Pour la région Île-de-France, le plafond pourrait être de 1,5 % pour tenir compte de l'existence d'une part régionale actuellement plafonnée à 1 %.

[91] Le montant de 500 M€ liquidé en 2015 à un taux moyen de 1,8 % permet d'envisager un produit maximum de la part régionale de l'ordre de 130 M€ pour un taux voté à 0,5 %.

stratégiques de façade (DSF) mis en place dans le cadre de la politique maritime intégrée, ainsi que les plans d'action pour le milieu marin (PAMM) définis dans le cadre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin.

L'article 4 de la loi pour la reconquête de la biodiversité prévoit que les régions définissent et mettent en œuvre une stratégie régionale pour la biodiversité (SRB) tenant compte des orientations de la stratégie nationale et élaborée dans les mêmes conditions de concertation. Les collectivités territoriales et leurs groupements participent à la définition et à la mise en œuvre de cette stratégie à l'échelon de leur territoire.

L'ensemble des documents de stratégie évoqués ci-dessus sont complémentaires les uns aux autres et nécessitent une bonne connexion de leur mise en œuvre à différentes échelles (nationale, régionale, départementale et territoriale). Dans le domaine continental, les SRB pourraient constituer un cadre approprié pour organiser la coordination entre aires protégées, SRCE, documents d'objectifs Natura 2000 et plans de protection des espèces. Des dispositions communes pour la biodiversité aquatique pourraient être prévues dans les SDAGE, les SAGE, les SRCE et les SRB.

Les agences régionales de la biodiversité, prévues à l'article 9 de la loi sur la biodiversité, pourraient, quand elles existent, apporter les moyens d'expertise et d'ingénierie, voire d'animation des réseaux d'acteurs locaux, pour bâtir cette stratégie coordonnée.

Pour assurer la nécessaire cohérence dans la mise en œuvre des stratégies, il est souhaitable que les services de l'État, l'AFB, les agences de l'eau et les Régions parviennent à élaborer des programmes opérationnels d'action concertés sur un même territoire portant sur l'ensemble de la biodiversité continentale.

Il convient également de mobiliser de manière plus concertée les ressources financières disponibles pour soutenir la mise en œuvre des programmes opérationnels d'action évoqués ci-dessus. Cette orientation a rencontré l'assentiment de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission.

L'objectif consiste à mieux coordonner les interventions financières respectives des agences de l'eau et des services de l'État, d'une part, et des collectivités et en particulier des Régions, d'autre part. A cet effet, des échanges réguliers sont souhaitables entre les différents opérateurs financiers que sont la DREAL, l'agence de l'eau concernée, l'Agence française de la biodiversité, et le conseil régional en sa double qualité de chef de file pour la biodiversité et d'autorité de gestion des fonds européens.

Alors que chacun de ces acteurs dispose actuellement de son programme et de ses modalités d'intervention propres, ces échanges permettraient de mettre en synergie les procédures et modalités d'intervention. Ils pourraient également conduire à confier l'instruction des dossiers voire le financement complet opération par opération pour un type d'action donné, selon leur nature, au service le plus compétent au plan technique et qui ne serait pas nécessairement celui apportant la part principale du financement.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, la Région en sa qualité de chef de file aura à organiser les modalités de l'action commune des collectivités via les conventions[92] territoriales d'exercice des compétences qui devraient permettre de préciser les actions relatives à la biodiversité susceptibles d'être financées

[92] Les Régions sont chargées en leur qualité de chef de file d'élaborer des conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence soumises à la conférence territoriale de l'action publique.

respectivement par le conseil régional ou par les conseils départementaux, notamment à partir des recettes de la taxe d'aménagement.

Suggestion à la DGALN : Inciter les services de l'État (DREAL, AFB, agence(s) de l'eau concernée(s)) à se concerter régulièrement avec ceux du conseil régional et, le cas échéant, d'autres collectivités, pour coordonner les interventions financières respectives en matière de politique de la biodiversité continentale et marine.

3.3.2. Généraliser les pratiques contractuelles

La planification opérationnelle et la détermination des priorités territoriales d'intervention est moins organisée en matière de biodiversité que dans le domaine de l'eau où existent des plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT)[93] et des démarches territoriales. L'extension de compétence des agences de l'eau, la création d'ARB et l'évolution du rôle des Régions sont l'occasion de renforcer l'articulation des interventions de ces acteurs pour une déclinaison plus efficiente sur le terrain des orientations générales de programmation. Il paraît utile qu'une vision commune des priorités territoriales d'intervention en matière de biodiversité soit élaborée entre l'État, les agences de l'eau et les collectivités territoriales, en premier lieu les Régions, en s'inspirant de la démarche des PAOT.

Alors que leurs territoires d'intervention sont différents, les agences de l'eau et les conseils régionaux ont souvent déjà mis en place des dispositifs contractuels conjoints pour ce qui concerne le domaine de l'eau. Les contrats de plan et dorénavant les programmes des fonds européens sont l'occasion d'afficher des orientations partagées. La mise en œuvre opérationnelle peut se faire sous la forme de contrats globaux avec des interventions financières coordonnées ou de contrats territoriaux plus localisés.

Les agences de l'eau pourraient favoriser la recherche de synergie entre les actions en faveur de la biodiversité et celles qu'elles financent déjà dans le domaine de l'eau. Ainsi, les interventions prévues dans les contrats territoriaux qui sont relatives à la réhabilitation des milieux aquatiques et humides, au rétablissement de la continuité écologique des cours d'eau, à l'encouragement aux pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, pourraient viser à la fois la préservation de la ressource en eau mais aussi celle de la biodiversité en tenant compte des orientations figurant dans les stratégies régionales de biodiversité.

Un volet dédié à la biodiversité terrestre pourrait donc être ajouté aux contrats territoriaux conclus par les agences de l'eau, notamment avec les EPCI. Il est en effet probable que les maîtres d'ouvrage seront de plus en plus souvent communs pour les enjeux de biodiversité « sèche » ou humide et tel devrait notamment être le cas des EPCI qui sont appelés à jouer un rôle accru en matière de biodiversité, en complément de leur prise de compétences accrue dans le domaine de l'eau.

[93] Élaboré par la mission inter services de l'eau (MISE), le plan d'actions opérationnel territorialisé (PAOT) programme les actions concrètes à réaliser pour mettre en œuvre le programme de mesures du SDAGE avec identification du maître d'ouvrage de l'action, des masses d'eau concernées, des échéances de réalisation et des éléments de financement.

A l'échelon national, il est également nécessaire que l'AFB mette en place des conventions pluriannuelles de programmation avec les autres établissements publics et les têtes réseaux associatifs qui lui apporteront leur concours, notamment dans le domaine de la connaissance, ou auxquels elle apportera son soutien financier. Une partie de ces conventions ne fera qu'étendre le champ des accords qui existent déjà entre l'ONEMA et une partie de ces organismes.

Suggestion aux agences de l'eau : Mettre en place, en partenariat avec les conseils régionaux volontaires, des contrats territoriaux de protection et de restauration de la biodiversité (aquatique et terrestre), de préférence à l'échelle des EPCI. Suggestion à l'AFB : Conclure des conventions pluriannuelles avec les autres établissements publics et les têtes de réseaux associatifs.

3.3.3. Faire évoluer la gouvernance pour faciliter les approches plus intégrées

Chacun des milieux aquatiques, terrestres et marins dispose d'une gouvernance spécifique :

- le Conseil national de la mer et des littoraux et les conseils maritimes de façade et ultramarins ont notamment à connaître des plans d'action pour le milieu marin en application de la DCSMM ;

- le Comité national de l'eau et les comités de bassin élaborent et rendent des avis notamment sur les SDAGE qui sont les plans de gestion établis en application de la directive cadre sur l'eau ;

- la loi sur la biodiversité prévoit d'instituer, d'une part, le Conseil national de la biodiversité (CNB) et, d'autre part, des comités régionaux de la biodiversité (CRB) appelés à organiser des concertations régulières avec les autres instances territoriales de consultation et de réflexion, dont les missions concernent les questions relatives à la biodiversité.

Une meilleure intégration des politiques de la biodiversité continentale et marine nécessite que soit organisée la concertation entre les comités régionaux de la biodiversité, les comités de bassin et les conseils maritimes de façade pour aboutir à une vision globale de la politique de la biodiversité. Cette recherche de cohérence devrait être facilitée dans les bassins hydrographiques d'outre-mer puisque la loi sur la biodiversité prévoit que le comité régional de la biodiversité assure, en outre, le rôle et les missions du comité de bassin. Ce comité de l'eau et de la biodiversité constitue une instance d'information, d'échange et de consultation sur l'ensemble des sujets liés à la biodiversité terrestre, littorale ou marine.

En métropole, la composition des comités de bassin et la représentation au sein de leurs collèges fait l'objet de nombreux débats. Ainsi que cela a déjà été réalisé pour ouvrir les comités de bassin aux représentants des enjeux littoraux et marins, une ouverture aux acteurs de la biodiversité terrestre permettrait d'envisager une contribution encore plus significative qu'actuellement à la préparation de plans d'action intégrés. Il convient également de veiller à ce que la représentation des différents échelons de collectivités au sein du collège des élus reflète l'évolution des compétences respectives, ce qui concerne le renforcement de la place des EPCI et des régions.

En métropole, afin d'assurer la cohérence de la mise en œuvre opérationnelle des politiques de la biodiversité, une commission mixte au comité régional de la biodiversité et au(x) comité(s) de bassin pourrait être constituée. Elle se substituerait à l'actuelle commission « milieu naturel aquatique » (Comina) dont elle reprendrait les attributions dans un cadre élargi et selon une gouvernance à préciser.

3.3.4. La contrainte des compétences

L'extension du périmètre de compétences des agences de l'eau à la biodiversité, comme la création de l'AFB, interviennent dans un contexte où, depuis quelques années, les établissements publics sont confrontés à des contraintes quant à leurs effectifs[94].

La réduction continue des effectifs à laquelle s'ajoute la très faible mobilité des personnels, contrainte par leur quasi statut, n'est pas sans poser des difficultés pour disposer des compétences qui seraient nécessaires pour prendre en charge les nouvelles missions liées à la biodiversité. Plus encore que le dimensionnement des moyens financiers, cet enjeu est considéré comme central par les dirigeants des agences de l'eau. Ils considèrent qu'il leur faudrait disposer de 4 à 5 agents par délégation ou direction opérationnelle pour pouvoir assurer directement l'extension de leurs missions à la biodiversité, tout particulièrement dans le scénario C.

Les marges de manœuvre internes aux établissements étant très faibles, il paraît justifié d'examiner les possibilités d'optimiser les compétences disponibles au sein des différents services et opérateurs de l'État. Les compétences en matière de biodiversité se trouvent pour l'essentiel dans les DREAL où une partie des personnels travaillent sur des missions régaliennes, mais également en DDT pour la mise en œuvre de Natura 2000.

Sans préjuger des services qui pourront être rendus par de futures ARB, une réflexion devrait être menée afin de voir comment mieux articuler l'action respective des DREAL et des agences de l'eau en matière de biodiversité, notamment dans le cas où celles-ci deviendraient, dans les territoires, le principal financeur de ce domaine pour le compte de l'État (scénario C).

Quoi qu'il en soit, la manière d'intervenir actuelle des agences de l'eau ne pourra pas être reproduite à l'identique dans le cadre de l'extension de leur périmètre d'intervention à la biodiversité faute de disposer d'effectifs et de compétences adaptés. De même les modalités de mise en œuvre des politiques de l'État par les DREAL devront évoluer en fonction des moyens financiers dont elles disposeront directement.

Dans le cadre d'une convention[95], les personnels compétents des DREAL pourraient ainsi instruire tout ou partie des dossiers relatifs à la biodiversité pour le compte de l'agence de l'eau avant que ceux-ci soient présentés à sa commission des aides selon des modalités qui restent à préciser. Ce serait particulièrement nécessaire dans le scénario C où les agents de la DREAL pourraient continuer à instruire pour le compte de l'agence de l'eau tout ou partie des dossiers préalablement financés sur le programme 113. Cette modalité

---

[94] Les agences de l'eau ont vu leurs effectifs se réduire de près de 10 % en sept ans : le plafond d'autorisations d'emplois des agences de l'eau au titre de l'année 2016 a été établi à 1 706 ETPT, alors qu'il était de 1 890 ETPT au titre de l'année 2010.

[95] De plus, une convention entre l'agence de l'eau et l'AFB devra organiser l'expertise technique apportée par cette dernière, complétée si nécessaire par une convention avec l'ONCFS.

d'instruction déléguée est déjà pratiquée par certains conseils régionaux et par les agences de l'eau pour les aides agricoles et certains autres dossiers[96].

Le même raisonnement s'applique à l'AFB. Selon le scénario qui sera retenu, notamment dans le cas du scénario B, la prise en charge par l'AFB d'actions actuellement mises en œuvre par la DEB sur le programme 113 en matière de biodiversité terrestre devrait s'accompagner d'un ajustement adapté de ses effectifs afin de disposer des compétences requises.

10. Recommandation à la DGALN : Organiser les rôles respectifs des DREAL et des agences de l'eau pour les actions liées à la biodiversité terrestre dont le financement serait pris en charge par les agences.

[96] Les aides agricoles des PDRR sont instruites par les DDT(M) sur la base de règles (zonages d'éligibilité, modalités des mesures.) arrêtées en amont par les financeurs dont les conseils régionaux et les agences de l'eau. Les DREAL instruisent les plans d'action pour les espèces aquatiques menacées pour l'agence de l'eau qui assure le financement.

4. Les perspectives de nouvelles sources de financement pour la biodiversité

Les rapports présentés lors de la COP 12 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) ont mis en exergue le fait qu'il faudrait multiplier par trois les ressources actuellement consacrées à la préservation de la biodiversité au niveau mondial pour mettre en œuvre le minimum d'actions nécessaires. Pour y parvenir, le déploiement d'outils permettant de mobiliser l'ensemble des acteurs était jugé nécessaire. La CDB avait adopté en 2008 une stratégie pour la mobilisation des ressources, dont un des objectifs visait à explorer des mécanismes de financement innovants.[97]

Au niveau national, depuis le début de la décennie, plusieurs rapports, études et contributions se sont succédés pour envisager des voies nouvelles de financement des politiques de biodiversité, afin de les conforter et au-delà, de les renforcer.

Une revue des principales propositions récentes sur la mobilisation de financements innovants pour la biodiversité est réalisée en annexe 19, qui présente aussi les enseignements et pistes de travail de la mission.

A partir des enseignements issus des contacts pris par la mission et des ouvrages et documents divers consultés, les perspectives de mobilisation de nouvelles sources de financements via des mécanismes innovants sont classées comme suit :
- les revenus de la tarification du carbone au service de la biodiversité ;
- l'implication des investisseurs au bénéfice de la biodiversité ;
- la rémunération des services écosystémiques ;
- les mécanismes favorisant la collecte de fonds privés et les contributions volontaires ;
- le programme des investissements d'avenir ;
- la sécurisation des mécanismes de compensation.

4.1. Mobiliser une part des revenus de la tarification du carbone au service de la biodiversité

Le niveau de sensibilisation aux enjeux du changement climatique, renforcé récemment par la COP 21 de la convention sur le climat, a permis depuis quelques années une progression importante de la prise en compte au niveau mondial du changement climatique par de nouveaux modes de financements. La préservation de la biodiversité peut en être co-bénéficiaire, mais cet enjeu ne profite pas aujourd'hui du même degré d'implication que le climat.

[97] Les mécanismes sont : les paiements pour services environnementaux, les mécanismes de compensation, les réformes fiscales environnementales, les marchés de produits écologiques et les partenariats entreprises/biodiversité, l'intégration de la biodiversité dans le financement international du développement, la prise en compte de la biodiversité dans l'élaboration des mécanismes de financement pour les changements climatiques (source : Mission économie de la biodiversité de CDC biodiversité, Biodiv'2050 numéro 6, avril 2015).

Pourtant, ces deux enjeux sont étroitement liés[98]. En effet, les écosystèmes, impactés par le changement climatique, sont aussi source de solutions tant pour l'atténuation, par le stockage de carbone, que pour l'adaptation. Leur dégradation ou disparition est un facteur aggravant du changement climatique[99].

Aussi, une des premières pistes proposée par la mission est d'avoir en perspective d'améliorer l'intégration de l'enjeu de la biodiversité dans les mécanismes innovants aujourd'hui surtout mobilisés contre les changements climatiques.

Cette moindre prise en compte des enjeux de la biodiversité dans les outils aujourd'hui développés est assurément due pour partie à plusieurs difficultés consubstantielles à la biodiversité, telles que :
- l'évaluation de l'effet des pratiques sur les écosystèmes, qui dépend de la diversité des situations ;
- le manque d'indicateurs simples à utiliser ;
- la difficulté à objectiver un retour sur investissement de court-moyen terme, comme cela peut être fait avec le développement d'énergies renouvelables ou des projets dans la maîtrise de l'énergie.

La poursuite des recherches et travaux en cours sur ces différents sujets est donc fondamentale, pour pouvoir adapter et développer en faveur de la biodiversité l'usage des modalités de financement qui ont été retenues pour agir dans le cadre de la CCNUCC, comme la fiscalité climatique, les marchés du carbone ou les investissements privés.

La mission a choisi de viser essentiellement les politiques de tarification du carbone. Cette tarification a généré 26 milliards de dollars de revenus en 2015 dans le monde, provenant du cumul des recettes publiques issues des taxes carbone et des systèmes d'échanges de quotas d'émissions[100]. Des estimations pour l'Union européenne prévoient que 230 milliards d'euros pourraient être recueillis entre 2015 et 2030 par la vente de quotas de CO2 dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émissions ou European Union Emission Trading System (EU-ETS)[101].

Les travaux de la mission sur le prix du carbone au niveau européen[102] pourraient représenter une opportunité pour engager une réflexion sur la possibilité et les conditions d'utilisation d'une partie des recettes générées en France en faveur de la

---

98 Il peut être rappelé que le sommet de la Terre à Rio avait conduit à l'adoption de trois conventions : la convention sur la diversité biologique (CDB), la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la convention des Nations-Unies sur la lutte contre la désertification (CLD).

99 A titre d'exemple, 312 milliards de tonnes de carbone sont d'ores et déjà stockées dans le réseau mondial des aires protégées, soit 15 % du stock de carbone terrestre de la planète (source : PNUE-WCMC [world conservation monitoring centre]).

100 Les entreprises des secteurs concernés par le système ont un plafond d'émissions à respecter, correspondant à des permis ou quotas d'émissions. A la fin de chaque année, elles doivent présenter assez de quotas pour couvrir leurs émissions pour ne pas être soumises à des pénalités. Si leurs émissions ont dépassé la limite, elles peuvent acquérir des quotas sur le marché.

101 Source : I4CE – institute for climate economics 2015 – recycler les revenus issus des politiques de tarification du carbone : transformer les coûts en opportunités – 31 mai 2016.

102 Mission confiée le 25 mars 2016 par la Présidente de la COP 21 à MM. Canfin, Mestrallet et Grandjean

préservation de la biodiversité dans la mesure des synergies entre climat et biodiversité[103].

Selon la directive EU-ETS, les États membres déterminent l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas, mais 50% de ce produit doivent être réinvestis dans des mesures d'atténuation et d'adaptation.

En France, conformément à l'article 43 de la loi de finances pour 2013, le produit de la vente d'actifs carbone et le produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre sont affectés à l'Agence nationale de l'habitat (Anah), dans la limite de 590 millions d'euros par an. Il s'avère que les revenus cumulés, de fin 2012 à début 2016, des enchères carbone pour la France ont atteint le total de 855 millions d'euros, représentant annuellement environ 250 millions d'euros, affectés en totalité à l'Anah pour la rénovation énergétique des logements.

Les perspectives de croissance conduisent à estimer pour la France un revenu cumulé d'environ 16 milliards d'euros de 2015 à 2030. Ces prévisions sont liées notamment à une évolution du prix de la tonne de CO^2 et aux négociations européennes en cours sur l'évolution de l'EU-ETS au-delà de 2020 qui devraient aboutir à son extension progressive[104].

Il est donc recommandé d'engager un dialogue pour que soit affectée en loi de finances à des actions en faveur de la préservation de la biodiversité une part raisonnable, de l'ordre de 5 %, des revenus issus de l'EU-ETS (similaire à l'exemple californien), en tenant compte des contraintes liées au financement de l'Anah qui doit recevoir la totalité des recettes jusqu'à concurrence de 590 M€ par an. A ce stade et faute de visibilité sur les recettes à venir, il n'est pas possible d'estimer le montant susceptible d'être affecté à la biodiversité ni l'échéance à laquelle cette affectation pourrait intervenir, ce qui explique que cette source de financement n'a pas été proposée au chapitre 3.2.2, alors qu'elle présente l'avantage de pouvoir être utilisée pour le financement des actions comme des structures.

11. Recommandation au MEEM : Proposer que soit affectée en loi de finances une part des revenus issus du système d'échange de quotas d'émissions de CO^2 à des actions en faveur de la préservation de la biodiversité.

[103] A titre d'exemple, la Californie a consacré, sur la période 2013-2015, 67 millions de dollars, soit environ 7 % des revenus d'enchères des droits d'émissions à la préservation des zones humides et des forêts durables.

[104] On peut aussi signaler l'opportunité qui pourrait se présenter suite à l'assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en octobre 2016, avec l'adoption des normes à venir sur la réduction des émissions. Il faut rappeler qu'une croissance des émissions du secteur de 3 % par an est attendue, même après l'adoption de ces normes. Il est d'ailleurs inscrit dans la feuille de route gouvernementale issue des débats de la conférence environnementale d'avril 2016 que « la France plaidera pour un mécanisme mondial de compensation des émissions de CO^2 du transport aérien, avec la possibilité d'utiliser des mesures basées sur le marché ».

4.2. Renforcer l'implication des investisseurs au bénéfice de la biodiversité

Cette partie concerne tant la mobilisation d'investisseurs pour le financement direct de projets de préservation ou reconquête de la biodiversité, que du secteur financier pour favoriser les activités à moindre impact sur la biodiversité et ainsi créer une incitation à améliorer les pratiques des entreprises.

4.2.1. Développer les obligations vertes

Les obligations vertes sont un premier outil d'investissement direct. Ce sont des obligations émises par une entreprise ou une entité publique, qui servent à financer des projets environnementaux. Un expert peut être désigné pour vérifier l'utilisation conforme des fonds. Les principaux acheteurs de ce type d'obligations sont les fonds d'Investissement Socialement Responsable (ISR).

Ce marché est en forte croissance depuis 2013, les montants annuels ont quasiment décuplé entre 2012 et 2014 (plus de 37 milliards de dollars émis). En 2015, le marché mondial atteignait plus de 50 milliards de dollars[105], et la France était fin 2015 le second pays émetteur derrière les États-Unis.[106]

A l'origine, le marché des obligations vertes a été dominé par des institutions publiques internationales comme la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ou la Banque Mondiale (BM), puis le secteur privé est arrivé sur le marché. Des collectivités se sont également engagées, c'est ainsi que la Région Ile-de-France a émis sa première obligation verte en 2012 et a désormais levé près de 1,5 milliards d'euros en trois vagues. Dans les premiers appels, si les projets étaient majoritairement énergétiques ou dédiés au logement social, une partie concernait des actions en faveur de la biodiversité, notamment aquatique. D'une manière générale, les projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique sont néanmoins majoritaires dans les projets financés par des obligations vertes.

La mission conclut des éléments dont elle a eu connaissance que la piste des obligations vertes serait intéressante pour permettre le financement public d'investissements significatifs de reconquête de la biodiversité sur les territoires, par exemple en matière de continuité écologique ou de désartificialisation des milieux. Ce mode de financement est a priori plutôt adapté à des collectivités ayant une certaine assise financière, Régions, métropoles ou autres gros EPCI. Ces émissions ont l'avantage de leur permettre de diversifier leurs sources de financement et d'obtenir des taux compétitifs. Ces investissements sont potentiellement créateurs de compétences et d'emplois dans des secteurs comme le génie écologique, pour la renaturation, mais aussi dans la conception des ouvrages ou des équipements, avec un retour économique sur investissements pour la collectivité publique qui peut justifier le recours à l'endettement.

[105] http://mediacommun.ca-cib.com/sitegenic/medias/DOC/15951/proparco_article_t_claquin_spd_22_fr.pdf

[106] http://www.environnement-magazine.fr/article/47657-wwf-appelle-a-encadrer-les-obligations-vertes/

Des perspectives ont été ouvertes par l'annonce du Président de la République, lors de la conférence environnementale du 25 avril 2016, sur la volonté gouvernementale de développer les obligations vertes en mobilisant la Banque publique d'investissement, la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française de développement. La mission suggère qu'une part de ces obligations soit destinée à des investissements significatifs dans des projets en faveur de la biodiversité en France métropolitaine ou en outre-mer, emblématiques et efficaces au regard de critères de qualité à mettre en place.

Le développement du financement d'actions relatives à la préservation de la biodiversité via des emprunts responsables nécessite non seulement un investissement de la part de la collectivité publique émettrice, mais encore bien entendu un intérêt des investisseurs socialement responsables. La mise en place de démarches et d'indicateurs permettant de mieux évaluer ex-ante et ex-post la qualité des projets en faveur de la biodiversité serait favorable au développement de ces investissements.
La consultation d'un panel des acteurs de l'ISR sur les conditions de développement de leurs activités sur la biodiversité pourrait apporter des éclairages utiles.

4.2.2. Renforcer la place de la biodiversité dans les critères de la responsabilité sociétale des entreprises

Des outils peuvent favoriser la mobilisation de l'investissement privé en faveur de la biodiversité, comme l'intégration de critères liés à la biodiversité dans les standards des financeurs et investisseurs ou la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). La mission s'est surtout penchée sur les potentialités offertes par le rapportage RSE, qui peut constituer un critère pour accéder à certains financements.

La France a en effet adopté des dispositions en la matière depuis 2001. D'ici la fin de l'année 2016 devra normalement être transcrite la directive européenne 2014/95/UE du 22 octobre 2014 concernant la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises. Cette transposition peut constituer une opportunité pour améliorer la législation actuelle à partir du retour d'expérience des récents exercices et éventuellement mettre l'accent sur certaines thématiques dont la biodiversité.

Par ailleurs, grâce à l'article 173 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), les investisseurs institutionnels sont désormais contraints de communiquer sur le risque climatique de leurs portefeuilles et de définir leur stratégie bas-carbone, selon des modalités précisées par le décret n°2015-1850 du 29 décembre 2015.

Il serait pertinent d'étudier l'adaptation au cas de la biodiversité de cette obligation de rapportage inscrite dans l'article 173 de la loi LTECV, qui pourrait passer par un nouveau décret, la rédaction de l'article 173 prévoyant que ces investisseurs doivent rendre compte sur « les moyens mis en œuvre pour contribuer à la transition énergétique et écologique » en général.

Plus largement, les moyens d'utiliser la RSE pour orienter les investissements en faveur de la biodiversité (soit au niveau des pratiques, donc avec un effet préventif, soit par des investissements directs dans des projets) mériteraient d'être approfondis.

En effet, les chiffres montrent (voir annexe 19) la forte croissance des investissements responsables en France et la place qu'ont déjà pu prendre les thématiques des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et aussi de l'eau.

Suggestion à la DGALN et au CGDD : Rédiger un projet de décret relatif aux informations à fournir par les investisseurs institutionnels sur les modalités de prise en compte dans leur politique d'investissement de critères relatifs à la préservation de la biodiversité.

4.2.3. Mieux utiliser la certification et valoriser les engagements volontaires

De même que le rapportage RSE, la certification est un outil qui peut soit influencer des stratégies d'entreprises qui cherchent à valoriser une image, soit être un critère de sélection pour accéder à des outils financiers.

Il sera intéressant de suivre le développement de la nouvelle certification « engagement biodiversité » lancée par l'organisme de contrôle et de certification Ecocert, qui certifie que la biodiversité est bien présente dans la stratégie des entreprises et des territoires et qui a permis de labelliser six entreprises pilotes.

Une autre voie de reconnaissance des démarches d'entreprises est celle qui avait été lancée par la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB). L'association Entreprises pour l'Environnement a signalé à la mission qu'il était prévu, suite à la signature d'un programme d'engagement sur 3 ou 6 ans, de demander aux signataires de la SNB un bilan de mi-parcours. Il était également envisagé de mettre en place un « club des engagés ». Or, aucun retour n'a eu lieu vers les entreprises signataires qui risquent de se désengager, même si certaines ont valorisé leurs démarches en communication interne.

Dans le cadre du plan d'action prévu pour la relance de la stratégie nationale pour la biodiversité, la mission suggère à la DEB d'organiser, avec l'appui de l'AFB, un dispositif d'animation de la communauté des signataires de cette stratégie.

4.3. Développer la rémunération des services écosystémiques

4.3.1. Les paiements pour services environnementaux

Les paiements pour services environnementaux (PSE)[107] sont des dispositifs répandus au niveau mondial : selon le rapport de suivi mondial de la mobilisation des ressources de la CDB[108], 50 % des pays signataires ont mis en place des régimes de type PSE. Il y en aurait peu basés sur la biodiversité, mais celle-ci peut en être co-bénéficiaire.

[107] Sven Wunder, cité dans l'avis du Comité pour l'économie verte en date du 29 octobre 2015, définit les PSE comme « Une transaction volontaire où un service environnemental bien défini, est acheté par (au moins) un acheteur de services, à (au moins) un fournisseur de services, si et seulement si le fournisseur du service le procure effectivement (conditionnalité) ».

Les exemples en France concernent essentiellement la protection de la ressource en eau. Le PSE le plus connu est celui de Vittel, où l'entreprise a acquis 1500 ha de foncier agricole et a passé des contrats avec une quarantaine d'exploitants agricoles pour qu'ils modifient leurs pratiques, ceci afin de protéger sa ressource. Un autre exemple, répandu, est celui des mesures agro-environnementales, où le paiement est assuré par la puissance publique, qui agit au nom des bénéficiaires ou usagers.

Les différentes analyses sur les PSE conduisent la mission à ne pas considérer cette démarche comme une voie significative de ressources financières, avant que ne soient poursuivis les travaux préconisés par le Comité pour l'économie verte pour préciser la notion de PSE, notamment pour le différencier de la rémunération de simples « bonnes pratiques » : le PSE revient dans ce cas à une subvention à une activité, ce qui n'est pas son objet. Des outils doivent être développés, notamment sur l'évaluation de l'effet des pratiques sur les écosystèmes. La pérennité économique des pratiques est aussi un sujet d'investigation important.

4.3.2. Les perspectives ouvertes par les obligations réelles environnementales

L'article 33 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages crée dans le droit français « les obligations réelles environnementales ». Ce mécanisme, qui correspond aux servitudes de conservation ou « conservation easements » dans les pays anglo-saxons, est mis en œuvre déjà dans plusieurs pays : États-Unis d'où vient le concept, Canada, Grande-Bretagne, Australie, mais aussi Pays Bas, Suisse. Il permet à un propriétaire de mettre en place, de manière volontaire, des mesures de protection de l'environnement pérennes grâce à un contrat passé avec une personne morale garante d'un intérêt environnemental. Ces obligations sont attachées à la propriété, c'est-à-dire qu'elles s'imposent aux propriétaires successifs, ce qui garantit une pérennité des mesures mises en œuvre, comme rappelé dans l'exposé des motifs du projet de loi. L'article 33 du projet de loi prévoit de plus une incitation : les propriétaires signataires de ces obligations pourront être exonérés par les communes de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Cet outil est considéré par plusieurs interlocuteurs de la mission comme potentiellement puissant pour la protection de la biodiversité. Certains ont exprimé la crainte que les dispositions relatives aux droits des tiers et à ceux liés à l'exercice de la chasse ne limitent son utilisation. Par ailleurs, il n'est pas prévu que les communes bénéficient d'une compensation de l'exonération de taxe sur le foncier non bâti qu'elles pourraient consentir.

Un suivi de la mise en application de ce dispositif potentiellement prometteur et des freins qui pourraient s'y opposer serait utile.

[108] Cité dans le numéro 6 de la publication biodiv'2050 de la mission économie de la biodiversité de CDC biodiversité – avril 2015.

4.3.3. Faire payer l'usage de la nature

La valorisation commerciale de la biodiversité et des services écosystémiques est une voie souvent préconisée pour financer les aires protégées.

La valorisation d'usages permis par les milieux naturels peut passer par des outils fiscaux, en particulier sur les usagers de ces milieux. Cette forme de financement qui relève de la catégorie des ressources budgétaires est abordée dans l'annexe 17. D'autres modes de valorisation passent par la vente de services ou de produits, en utilisant ou non des démarches de labellisation et certification.

Des entretiens qu'a effectués la mission, il ressort que cette source de financement reste a priori limitée. En effet, en raison de l'absence de maîtrise du foncier, contrairement à ce qui se passe dans les parcs nationaux en Amérique du Nord, les espaces protégés, et notamment les cœurs de parcs nationaux français, n'ont pas d'intérêt à mettre en place des entrées ou parkings payants.

De même, des perspectives limitées sont offertes par :
- la vente de produits sous des marques liées au territoire : leur intérêt principal, qui est réel, étant de soutenir les fabricants ou prestataires locaux, et donc l'activité économique locale ;
- la perception de redevances sur les activités pratiquées dans un espace protégé : outre le fait que la mise en œuvre de cette possibilité est jugée discutable par certains interlocuteurs de la mission, ceux-ci estiment également qu'elle n'aurait pas d'apport financier significatif.

La mission relève cependant que la recommandation d'une précédente mission du CGEDD[109], qui avait préconisé « d'*étudier l'intérêt et la faisabilité de faire contribuer au budget des parcs nationaux la fréquentation des parcs nationaux, en tout cas des cœurs de parc et de leurs abords immédiats »,* pourrait être examinée par ces établissements publics, mais en incitant à des apports volontaires plutôt que par la mise en place d'un permis d'accès dont le coût de collecte et de contrôle serait élevé au regard de la recette.

La mission conseille de travailler de préférence sur le développement des contributions volontaires. Cette démarche pourrait prendre la forme d'une vignette volontaire annuelle, donc facultative, au profit de la gestion des espaces protégés. Cette vignette pourrait comporter deux options, soit une perception pour un espace protégé déterminé, soit, pour une valeur plus élevée, pour une contribution d'ensemble concernant le territoire métropolitain. Elle pourrait éventuellement donner lieu à des rabais pour des achats sur le périmètre concerné par l'espace protégé et servir de support à une communication/sensibilisation sur les espaces protégés. Une expérimentation pourrait être conduite au sein d'un des réseaux d'espaces protégés, en particulier celui des parcs nationaux.

Enfin, les marchés de produits verts sont considérés comme un dispositif à fort effet de levier sur la préservation de la biodiversité. Ils ne représentent pas un financement direct de la biodiversité, mais plutôt un système incitatif qui, en ouvrant des marchés ou des opportunités de financement aux produits labellisés (du type FSC ou PEFC pour les forêts, AB en agriculture), favorise les pratiques plus vertueuses ou à moindre

[109] Évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux – CGEDD – mai 2014.

impact pour la biodiversité. Ce type de démarche se rapproche de la certification déjà évoquée, et ne peut qu'être encouragé. Une autre piste serait d'inciter les appellations d'origine à mieux intégrer les enjeux environnementaux dans leurs cahiers des charges, car si certains sont vertueux, d'autres restent indifférents.

Suggestion à la DEB et au CGDD : Étudier avec les réseaux gestionnaires la forme et les conditions d'expérimentation d'un dispositif de contributions volontaires au bénéfice de la gestion des espaces protégés.

4.4. Valoriser les mécanismes favorisant la collecte de fonds privés et de contributions volontaires

Le mécénat d'entreprises est une des formes de recours à l'investissement privé les plus répandues chez les différentes associations de protection de l'environnement et chez les gestionnaires de milieux. Selon les cas, la part du mécénat dans leur budget varie généralement de 5 à 10 %. Cette part est plus significative dans de grandes ONG comme le WWF.

Selon le baromètre du mécénat réalisé tous les deux ans depuis 2006 par l'association ADMICAL (association pour le développement du mécénat industriel et commercial) avec l'institut CSA, le mécénat d'entreprises a progressé de 25 % entre 2013 et 2015[110]. Les perspectives générales du mécénat d'entreprise sont très optimistes[111]. Les entreprises conçoivent leur engagement dans la durée et intègrent le mécénat dans leur stratégie.

Le domaine environnement et biodiversité est d'importance réduite au sein du mécénat, mais sa croissance est significative entre 2013 et 2015 (210 millions d'euros contre 84 millions en 2013), alors que près de 80% des entreprises mécènes déclarent vouloir stabiliser ou augmenter le budget qu'elles consacrent au mécénat dans les deux ans à venir . A l'intérieur de celle-ci, la part des actions en faveur de la biodiversité et des milieux naturels connaît une forte croissance, passant de 26 % des actions en 2013 à 40 % : c'est en 2015 le secteur environnemental dans lequel les entreprises s'engagent en priorité. Les budgets bénéficiant à la biodiversité pourraient ainsi avoir progressé de 21 millions d'euros en 2013 à 84 millions en 2015, mais ces estimations sont à considérer avec précaution[112].

L'autre dispositif de collecte de fonds privés en vue est le financement participatif ou crowdfunding. C'est une formule en plein essor au niveau mondial, notamment aux États-Unis, mais aussi en France : selon le « baromètre 2015 du crowdfunding »

[110] Il faut noter également que 2 % des entreprises ont soutenu des projets via le financement participatif ou crowdfunding (voir infra), mais 6 % envisagent de le soutenir les années à venir, via leur propre plate-forme ou non.

[111] Le budget du mécénat est passé de 2,8 à 3,5 milliards d'euros entre 2013 et 2015. Il est porté par les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises qui représentent 60% du budget mécénat en France.

[112] Les actions liées à la biodiversité sont souvent d'un coût unitaire moindre que les autres actions environnementales financées par le mécénat.

réalisé par Compinnov pour l'association Financement Participatif France[113], ce marché a doublé entre 2014 et 2015 pour atteindre près de 300 millions d'euros levés (contre moins de 10 millions avant 2011). Les projets environnementaux en représentent encore une faible part, mais les perspectives de croissance annoncées pour le financement participatif en font une piste de complément de financement de projets à suivre dans les années qui viennent.

Si le mécénat ne peut constituer un outil de base pour le financement des politiques de la biodiversité, il peut être intéressant pour soutenir par des moyens additionnels des projets spécifiques conduits dans le cadre de ces politiques. Il peut aussi permettre d'apporter tout ou partie des 20 à 30 % de contrepartie privée nécessaires pour mobiliser des financements publics.

Néanmoins, plusieurs interlocuteurs de la mission ont signalé les coûts de transaction élevés pour faire appel au mécénat et réussir à signer un contrat de partenariat. Certains s'interrogent sur l'intérêt de continuer à prospecter, d'autres ne seraient pas hostiles à une mutualisation des actions de recherche de fonds avec l'appui de spécialistes de cet exercice, mais ceux qui bénéficient d'un volume significatif de recettes de mécénat sont assez naturellement prudents sur l'idée de mutualisation. Tous s'accordent pour préciser que les entreprises privilégient le soutien à des projets clairement identifiés.

La préconisation de la mission est de lancer une réflexion plus globale sur les conditions et les perspectives de mutualisation de la collecte des fonds issus du mécénat ou d'autres contributions volontaires pour soutenir des projets en faveur de la biodiversité. Cette mutualisation pourrait permettre de dégager des ressources pour financer des « ambassadeurs de la biodiversité » chargés de démarcher et sensibiliser les entreprises et donateurs sur des projets. Les moyens collectés pourraient soutenir comme indiqué ci-dessus des projets territoriaux voire, si les montants sont significatifs, de « grands projets » d'échelle régionale, interrégionale ou nationale.

Un adossement à une fondation reconnue d'utilité publique ou à un fonds de dotation semble indispensable, d'une part afin que les donateurs (entreprises comme particuliers) puissent bénéficier d'avantages fiscaux, mais aussi parce que ces outils, largement utilisés dans le financement des aires protégées notamment dans les pays en développement, permettent de cumuler plusieurs sources de financement au service des mêmes objectifs, réduisant ainsi les coûts de transaction et donnant également davantage de visibilité.

De surcroît, la gouvernance de ces fonds ou fondations permet de mettre en place des comités d'orientations et de sélection associant les donateurs qui, grâce aux systèmes d'appels à projets en général utilisés, peuvent exprimer leurs priorités et se positionner au moment de la sélection sur les dossiers qui les intéressent.

12. Recommandation à la DGALN et au CGDD : Étudier les conditions et les perspectives de mutualisation de la collecte des fonds issus du mécénat ou d'autres contributions volontaires par une fondation reconnue d'utilité publique existante ou à créer afin de soutenir des projets en faveur de la biodiversité.

[113] http://financeparticipative.org/barometre-du-crowdfunding-2015/

4.5. Mobiliser le programme des investissements d'avenir

L'annexe 8 présente les actions déjà initiées sur le programme des investissements d'avenir (PIA). Outre l'appel à projets destiné à financer des projets présentés par des entreprises, les appels « Ville de demain » apportent des financements aux grandes villes qui s'engagent dans des actions innovantes en matière de développement durable. Environ 15 M€ ont ainsi bénéficié à des actions de protection et de développement de la nature en ville sur les deux tranches du programme qui couvrent la période 2010-2020.

Il serait souhaitable que ce programme actuellement limité aux grandes agglomérations soit étendu à l'ensemble des collectivités locales, en particulier les EPCI, porteuses de projets de territoire permettant la préservation et la restauration de la biodiversité et couvrant les espaces continentaux (ruraux, périurbains ou urbains) et marins.

Les projets présentés par les collectivités devront s'inscrire dans les orientations des schémas de planification (SRB, SRCE, SAGE...) dont relève le territoire. Ils devront permettre de faire émerger des modèles économiques et des modes de gestion permettant de concilier le développement des activités humaines et la préservation de la biodiversité et des services écosystémiques. Ils seront conduits en lien avec les acteurs locaux (agriculture, forêt, tourisme, urbanisme...) et pourront utilement impliquer des associations pour leur réalisation.

Le PIA apporterait un appui financier pour inciter les collectivités à s'engager dans des démarches expérimentales à caractère innovant et exemplaire susceptibles d'être reproduites.

13. Recommandation à la DGALN : Proposer un appel à projets sur le programme des investissements d'avenir ouvert aux collectivités locales pour financer des projets innovants de préservation et de restauration de la biodiversité continentale et marine.

4.6. Sécuriser les mécanismes de compensation

La place des mécanismes de compensation dans le financement de la biodiversité est particulière (voir annexe 20). Dans la mesure où ceux-ci ont pour objet d'éviter la perte nette de biodiversité, il peut être considéré que les moyens financiers consacrés à la compensation ne sont pas de même nature que ceux destinés à conduire des actions nouvelles ou à renforcer des dispositifs existants. Certains défenseurs de la biodiversité y voient un droit à détruire. Néanmoins, comme le soulignent plusieurs auteurs[114], selon un principe de réalité qui est qu'aujourd'hui 70 000 ha chaque année sont artificialisés en France, la mise en œuvre de ces mécanismes, surtout dès lors qu'elle est effectuée sous certaines conditions, peut constituer un outil de lutte contre l'érosion de la biodiversité.

[114] http://theconversation.com/loi-biodiversite-ne-jetons-pas-le-bebe-avec-leau-du-bain-53703

L'article 33A de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a pour objet d'apporter un encadrement aux mécanismes de compensation. Il précise la responsabilité du maître d'ouvrage, et les exigences qui peuvent être formulées à son égard. Il donne la préférence à la compensation in situ ou en proximité géographique. Pour mettre en œuvre le mécanisme, il définit l'opérateur de compensation et permet de recourir à l'acquisition d'unités de compensation.

Des entretiens qu'a conduits la mission, il ressort que :
- l'argent de la compensation doit rester intégralement consacré à la compensation ;
- tout l'enjeu est l'évaluation du coût de la compensation : il doit être suffisamment élevé pour que les étapes « éviter » et « réduire » de la séquence ERC soient privilégiées par les maîtres d'ouvrage ;
- il faut qu'il y ait les moyens de mobiliser l'ingénierie écologique suffisante pour assurer la qualité de la compensation et l'objectif de l'absence de perte nette de biodiversité, voire de gain ;
- il serait souhaitable qu'il puisse y avoir une réflexion planificatrice sur la compensation, afin d'éviter la compensation au coup par coup et le risque de manque de cohérence territoriale ;
- un suivi sur la base d'indicateurs est nécessaire ;
- il faut sécuriser la pérennité de la compensation une fois les investissements réalisés.

Ces différentes remarques plaident pour que les moyens de la compensation soient suffisants non seulement pour assurer les aménagements nécessaires sur le terrain où se réalise la compensation, mais aussi pour :
- financer la gestion, le suivi et l'organisation de cette compensation : planification territoriale[115], comité de suivi, constats in situ et tableau de bord ;
- financer l'ingénierie écologique pour la conception du projet de compensation, l'estimation juste des coûts, des pertes et gains écologiques à réaliser;
- assurer, une fois l'opération de compensation achevée, la pérennité de celle-ci (via par exemple la remise du site à une organisation qui assure cette pérennité).

Toutes ces opérations liées à la qualité et l'efficience de la compensation ont un coût qui mériterait d'être estimé. Ce coût devrait être payé aussi par la compensation, ce qui suppose qu'une fois le coût d'une opération de compensation évalué, un pourcentage, d'une valeur qui reste à estimer, soit acquitté en sus par le maître d'ouvrage, soit directement à l'organisation qui serait mise en place pour assurer la pérennité de la gestion, soit pour alimenter un fonds qui permettrait de financer cet encadrement de la compensation.

Une organisation de ce type est par exemple en vigueur aux États Unis (voir annexe 20).

Suggestion à la DEB et au CGDD : Étudier un modèle de compensation qui prévoie l'organisation et le financement permettant d'assurer la qualité et la pérennité de cette compensation.

*****

[115] Pour l'instant, la loi sur la biodiversité prévoit de confier à l'AFB la réalisation d'un inventaire national des espaces où pourraient être mises en œuvre des mesures de compensation.

Seulement quelques nouvelles formes de financement émergent parmi les multiples concepts développés ces dernières années et elles se focalisent sur des opérations concrètes précises. Elles peuvent aussi conforter la capacité d'autofinancement des maîtres d'ouvrage, leur permettant ainsi de lever des ressources publiques, ou contribuer à augmenter l'ambition des projets locaux ou à les enrichir.

Toutefois, il convient de souligner qu' à part l'affectation à un horizon qui reste incertain d'une part des revenus de la tarification carbone aux politiques de biodiversité, ces modes de financement ne peuvent aujourd'hui se substituer aux propositions faites pour financer le socle minimal des politiques nationales de biodiversité présenté au chapitre 3.2.

Conclusion

Les politiques de la biodiversité continentale et marine sont mises en œuvre et financées par de nombreux acteurs publics et privés et il n'est pas possible de connaître avec toute l'exhaustivité et la précision qui seraient souhaitables, l'ensemble des moyens financiers qui sont consacrés à ces politiques. L'État peut ainsi rencontrer des difficultés à piloter et conduire des politiques dont il n'assure qu'une partie du financement, alors qu'il doit en assumer la pleine responsabilité notamment au regard des obligations de résultat liées aux directives européennes.

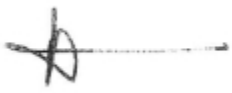
Dans ce contexte, il convient d'être particulièrement vigilant quant aux objectifs fixés dans les programmes de mesures ou documents équivalents de mise en œuvre des directives et de s'assurer que les moyens financiers nécessaires à leur réalisation sont effectivement disponibles. Il en est de même pour les différentes stratégies nationales qui affichent des objectifs quantifiés à atteindre.

L'analyse des moyens qui seraient nécessaires pour mettre en œuvre les principaux engagements pris ou les objectifs annoncés, conduit à constater que tel n'est pas toujours le cas. Une augmentation significative des financements publics serait à envisager pour les domaines de la biodiversité terrestre et encore plus marine, compte tenu des ambitions retenues aux échelons européen et national.

Dans le contexte contraint du budget de l'État et compte tenu des capacités limitées à mobiliser des ressources privées pour ces politiques, le recours à des taxes affectées, en priorité par l'optimisation ou l'adaptation de taxes existantes, semble la voie à privilégier dans la mesure où les dispositifs innovants ne peuvent apporter actuellement que des ressources limitées destinées à des projets précis.

Selon les suites qui seront données aux propositions formulées en matière de ressources, une révision des objectifs pourra s'avérer opportune et même nécessaire afin de mettre ces derniers en cohérence avec les capacités de financement qui seront réellement disponibles à moyen terme.

Il faut également tenir compte du fait que certains objectifs fixés aux politiques de la biodiversité peuvent nécessiter des moyens humains accrus. Au-delà des enjeux strictement financiers et afin d'en assurer la pérennité, il convient de s'interroger sur le devenir et le modèle d'organisation de certaines structures lorsque celles-ci reposent aujourd'hui intégralement sur des emplois publics soumis à plafonnement.

Philippe Bellec	**Patricia Corrèze-Lénée**	**Patrick Lavarde**
		
Inspecteur général de l'administration du développement durable	Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

- 1. Lettre de mission
- 2. Liste des personnes rencontrées
- 3. Les engagements pris pour répondre au défi de la préservation de la biodiversité continentale et marine
- 4. L'estimation des dépenses de protection de la biodiversité par la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement
- 5. Les mesures fiscales incitatives en faveur du patrimoine naturel
- 6. Les moyens financiers consacrés par l'État et ses opérateurs aux politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins
- 7. Les taxes affectées
- 8. Le programme investissements d'avenir (PIA)
- 9. La taxe d'aménagement et le financement de la biodiversité
- 10. Les fonds européens
- 11. Les financements dans les outre-mer : état des lieux et perspectives
- 12. Les besoins de financement des politiques de biodiversité terrestre en métropole
- 13. L'estimation des besoins liés à la mise en œuvre de la DCSMM
- 14. Les parcs naturels marins
- 15. Le financement de l'Agence française pour la biodiversité
- 16. Les agences de l'eau et la biodiversité
- 17. De nouvelles ressources fiscales affectées au financement des politiques en faveur de la biodiversité continentale et marine
- 18. Les redevances d'occupation du Domaine public maritime
- 19. Les propositions de financements innovants de la biodiversité
- 20. Les mécanismes de compensation
- 21. L'évolution des compétences et de la gouvernance
- 22. Synthèse de l'enquête menée auprès des DREAL
- 23. Synthèse de l'enquête menée auprès des DIRM
- 24. Glossaire des sigles et acronymes

1. Lettre de mission

CGEDD N° 010447-01

20/2016

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La ministre de l'Ecologie,
du Développement durable et de l'Energie

Paris, le 19 JAN. 2016

Ségolène Royal

La ministre

bureau
22 JAN. 2016
Anne-Marie LEVRAUT

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-Présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Objet : Lettre de mission au CGEDD - politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins

Les politiques publiques en faveur de la préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins vont devoir relever, dans les années à venir, de nombreux défis. La France doit répondre aux objectifs ambitieux fixés par les directives Cadre « Eau », « Stratégie pour le Milieu Marin », sans oublier les deux directives relatives à la conservation des oiseaux sauvages et des habitats (Natura 2000), les objectifs fixés par la Stratégie nationale de la biodiversité pour 2011-2020 et ceux fixés par des conventions internationales.

La France est très attendue sur les mesures d'adaptation au changement climatique qu'elle doit porter dans ces domaines comme cela a été exprimé lors de la Conférence de Paris sur le climat de décembre 2015.

Il se pose donc pour le Gouvernement la question du financement de ces politiques fortement transversales, dans le contexte économique et budgétaire actuel.

De nombreux audits et rapports d'inspection se sont déjà penchés sur cette problématique, sans toutefois l'aborder globalement, en particulier à travers l'évaluation de la politique de l'eau (CGEDD, 2013), le rapport d'inspection conjointe IGF-CGEDD de juillet 2014 relatif aux redevances d'occupation sur le domaine public maritime, les audits de la Cour des comptes, les travaux du comité pour l'économie verte, le volet biodiversité du programme d'investissements d'avenir, etc.

Hôtel de Roquelaure - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris

Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, en cours d'examen par le Parlement, réforme l'organisation des opérateurs de l'État en la matière, avec la création de l'Agence Française pour la Biodiversité. Il esquisse un premier scénario de financement de ces politiques, via la fiscalité affectée aux agences de l'eau et l'élargissement du champ de compétences de ces dernières à la biodiversité et au milieu marin.

Toutefois, ce scénario ne répond pas à l'intégralité de la problématique, car il n'organise que le financement par l'État et ses établissements publics au sein de la seule sphère du ministère de l'écologie. Par ailleurs, il ne jouit pas, en l'état, d'une complète acceptabilité par les acteurs de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins, qui ne disposent pas d'une vision partagée des difficultés comme des solutions possibles, ce qui conduit à des expressions publiques légitimes mais divergentes.

Je souhaite donc qu'une mission du CGEDD puisse mener une réflexion et consulter ces mêmes acteurs, avec pour objectif de bâtir un ou plusieurs scénario(s) de financement réalistes.

Pour ce faire, la mission :

- dressera le constat de la situation actuelle (financements existants, besoins) et posera la problématique ;

- synthétisera les réflexions apportées par les nombreux rapports et études existant sur la question du développement du financement de ces politiques (synergie entre opérateurs, fiscalité, mais aussi autres sources de financements comme le mécénat ou la monétarisation de certains services, etc.), y compris les parangonnages ;

- identifiera les points de blocages, y compris ceux qui peuvent être liés à une méconnaissance de la situation réelle, ainsi que les solutions qu'ils proposent, en dressant une cartographie des objectifs, des inquiétudes et propositions de ces acteurs ;

- proposera un ou plusieurs scénarios de financement du développement de ces politiques, dont le déploiement serait jugé possible au regard de son acceptabilité par les acteurs ;

- évaluera les conditions de mise en œuvre de ces solutions, en définissant les conditions nécessaires à leur acceptabilité et leur appropriation, ce qui induira notamment d'affiner le travail sur l'évolution de la gouvernance de ces politiques engagé au Parlement (comités consultatifs nationaux et territoriaux, instances de bassins, conseils d'administrations des établissements…).

L'ensemble de ces réflexions devront pouvoir s'envisager pour l'hexagone, mais également pour les outre-mer, en tenant compte des différents statuts et des répartitions des compétences.

Les membres de la mission pourront recevoir en tant que de besoin l'appui de la Direction de l'eau et de la biodiversité, ainsi que du Commissariat général au développement durable. Les membres de la mission pourront également mobiliser les compétences d'un ou plusieurs économistes experts ou chercheurs en sciences sociales qu'ils auront préalablement soumis à mon accord.

Le calendrier de cette mission doit être compatible avec celui de l'examen du projet de loi relatif à la biodiversité au Parlement. Vous voudrez bien en conséquence nous rendre vos premières conclusions avant la seconde lecture de ce projet de loi à l'Assemblée Nationale, et en tout état de cause pour début avril 2016, et votre rapport définitif fin juin 2016.

2. Liste des personnes rencontrées

Organisme	*Nom*	*Prénom*	*Fonction*	*Date de rencontre*
Agences de l'eau	**ROY**	Laurent	Directeur général Rhône-Méditerranée Corse	6 avril
	THIBAULT	Olivier	Directeur général Artois-Picardie	3 février
	FAURIEL	Olivier	Chef de projet Seine-Normandie	8 février, 11 mars, 18 mai
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	**GLON**	Marine	Direction des investissements d'avenir	23 mars (par téléphone)
Agence des aires marines protégées	**LAISNE**	Loïc	Directeur ff	8 avril
	CANTERI	Thierry	Directeur des parcs naturels marins	
Agence française de la biodiversité	**LAROUSSINIE**	Olivier	Préfigurateur	8 février
	NEVEU	Alain	Préfigurateur	
Association des Départements de France	**ELOIRE**	Benjamin	Conseiller environnement et développement durable	11 mai
Association des maires de France	**FLAJOLET**	André	Président de la commission du développement durable	12 mai
	DELAERE	Pauline	Chargée de mission environnement	
Association des régions de France	**FAUCHEUX**	Benoit	Président de la commission du développement durable et de la transition énergétique	13 mai
	ABRIC	Marielle	Conseillère développement durable et logement	15 avril
	AUSSIGNAC	Hélène	Conseillère agriculture, agroalimentaire, pêche et forêt	
CDC-Biodiversité	**PIERMONT**	Laurent	Président	4 avril
	ROUVIERE	Lôra	Chargée d'études	
	HULIN	Vincent	Responsable pôle recherche	25 février
Comité de bassin	**FLAJOLET**	André	Président Artois-Picardie	12 mai
Comité national de l'eau	**LAUNAY**	Jean	Député du Lot, président	11 mai
Comité pour l'économie verte	**BUREAU**	Dominique	Président	30 mars
	LEVREL	Harold	Chercheur AgroParisTech, animateur du groupe biodiversité	10 mars
Commissariat général à l'égalité des territoires	**CLERMONT-BROUILLET**	Florence	Chef de la mission	22 avril (téléphone et courriel)
			Bureau de la coordination	

Organisme	*Nom*	*Prénom*	*Fonction*	*Date de rencontre*
Mission des affaires européennes	**WALLEZ CUEVAS**	Cristina	interfonds et partenariale	
Commissariat général à l'investissement	**FAUCHEUX** **CHAPUS**	Ivan Séverine	Directeur du programme énergie et économie circulaire Directrice du programme urbanisme et cohésion sociale	22 février
Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable	**ALLAG-DHUISME** **MASSONI**	Fabienne Michel	Présidente de la commission spécialisée biodiversité du CNTE Coordinateur du collège économie et financement	2 février 30 juin
Conseils régionaux **Centre Val de Loire** **Aquitaine, Limousin, Poitou-Charente**	**MICHE** **de SAINT ALBIN** **LELAURE**	Amanda Géraud Benoît	Directrice de l'environnement Chef du service eau biodiversité Chef de service	10 mai 19 mai(tél)
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	**GAUTHIER**	Odile	Directrice	25 mars
Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement	**NAVEZ**	Marc	Directeur régional Bretagne	Réponses écrites
	DREAL Alsace-Champagne-Ardennes-Lorraine, Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Pays-de-la-Loire			
Directions interrégionales de la mer	**ANDRIEU**	Pierre-Yves	Directeur interrégional de la mer Méditerranée	Réponses écrites
	DIRM Manche Est-Mer du Nord, Méditerranée, Nord Atlantique-Manche Ouest, Sud-Atlantique			
Ecole polytechnique	**SAINTENY**	Guillaume	Maître de recherche sur le développement durable	12 avril
Entreprises pour l'environnement	**TUTENUIT** **PRIN-COJAN**	Claire Annabelle	Déléguée générale Responsable Pôle environnement et communication	25 avril
Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement	**CHAROLLAIS**	Valérie	Directrice adjointe	18 mai (par courriel)
Fédération des conservatoires d'espaces naturels	**MOUNIER**	Bruno	Directeur	21 avril
Fédération nationale des parcs	**WEICK**	Pierre	Directeur	4 mai

Organisme	*Nom*	*Prénom*	*Fonction*	*Date de rencontre*
naturels régionaux	**MOUGEY**	Thierry	Chargé de mission biodiversité	
Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles	**LAMBERT** **THIROUIN** **LABOUS** **MELACCA-NGUYEN**	Christiane Eric Kristell Dao	Première vice-présidente Président de la commission environnement Chargée de mission biodiversité Chargée de mission eau	4 mai
Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau	**LECUSSAN** **HAMMADI**	Christian Sylvie	Président Secrétaire générale	27 avril
Fondation du patrimoine	**AMAT**	Jean-Paul	Délégué au patrimoine naturel	16 février
Fonds français pour l'environnement mondial	**DUPORGE** **CORBIER-BARTHAUX**	François-Xavier Constance	Secrétaire général Chargée de projets biodiversité	7 avril
France Nature Environnement	**L'HOSTIS** **ABEL** **PICCIONE**	Denez Jean-David François	Président Vice-président, pilote du réseau biodiversité Coordinateur du réseau mers et littoraux	21 avril
Humanité et biodiversité	**CHEVASSUS-AU-LOUIS** **AUBEL** **LABAT**	Bernard Christophe Bernard	Président Directeur Chargé de mission	11 février
Institut pour le développement des relations internationales	**TREYER** **LAURANS**	Sébastien Yann	Directeur des programmes Directeur du programme biodiversité	11 avril
Institut INSPIRE	**DELANNOY**	Emmanuel	Directeur	29 mars
Ligue de Protection des Oiseaux	**BOUGRAIN DUBOURG** **VERILHAC**	Allain Yves	Président Directeur général	22 avril
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises	**COCHET** **MANGIN** **AUGER** **LONGHI**	Armelle Stéphanie Anne Marc	Chef du bureau de coordination du développement rural	12 avril
Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat				
Cabinet	**JECHOUX** **BOUVIER**	Vincent Laurent	Conseiller biodiversité, paysages et agroécologie Conseiller eau, risques naturels et santé environnement	2 février

Organisme	*Nom*	*Prénom*	*Fonction*	*Date de rencontre*
	MOURLON	Nicolas	Conseiller en charge du dialogue environnemental, de la contractualisation, de la simplification	
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature	**DELDUC** **ROCCHI** **GUILLOU** **BORDOT**	Paul Frédéric Olivier Jean-Romain	Directeur général Sous-directeur de la performance Chef du bureau des affaires budgétaires Chargé du suivi des opérateurs de l'eau et de la biodiversité	14 janvier 25 février 15 avril
Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)	**MITTEAULT** **DUMOULIN-WIECZORKIEWICZ** **MASTAIN**	François Virginie Olivier	Directeur Directrice adjointe Chef de projet	29 janvier, 25 mai
Sous-direction de la protection et de la valorisation des espèces et de leur milieu - DEB	**WINTERGEST** **CROSNIER** **LEBEAU**	Jacques Capucine Yannick	Adjoint au sous-directeur Adjointe au chef du bureau pour la connaissance Chef de projet SINP	5 février 14 juin 23 mars
Sous-direction des espaces naturels - DEB	**RUIZ** **COMMENVILLE** **CUMUNEL** **COIGNON** **CRENEAU** **MAHIN** **DUTEIL** **DUHALDE**	José Pierre Catherine Bastien Sandrine Marie Agnès Michel	Sous-directeur Adjoint au sous-directeur Chef du bureau de l'intégration de la biodiversité dans les territoires Pôle Natura 2000 Pôle trame verte et bleue Pôle parcs naturels régionaux Bureau des parcs nationaux et réserves	5 février et 18 mai 5 février 11 février
Sous-direction de l'action territoriale et de la législation de l'eau - DEB	**BUTLEN** **BLANCHARD** **BARES-ARRU**	Jean-Baptiste Baptiste Elodie	Adjoint au sous-directeur Chef du bureau des agences et offices de l'eau	10 février et 18 mai
Sous-direction du littoral et des milieux marins - DEB	**SCHULTZ** **CUBIER** **FLORES**	Ludovic Stéphanie Sébastien	Sous-directeur Chef du bureau des milieux marins Chef du bureau de la gestion intégrée et de la planification stratégique	11 février
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	**SOLEILLE** **DUTILLEUX**	Pastèle Viviane	Sous-directrice de la qualité du cadre de vie Chef du bureau de l'application du droit des sols et de la fiscalité	4 mai

Organisme	*Nom*	*Prénom*	*Fonction*	*Date de rencontre*
Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture	**TOURJANSKY**	Laure	Directrice adjointe	Courriel
Commissariat général au développement durable (CGDD) Sous-direction de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable	**POUPARD** **PUYDARRIEUX** **VICART** **POURQUIER**	Christophe Philippe Augustin François-Xavier	Sous-directeur Chef du bureau des biens publics globaux Chef du bureau de la fiscalité Bureau de la fiscalité	17 février
Sous-direction de l'information environnementale (CGDD)	**MORARD** **FEUILLET** **BOURGES**	Valéry Christian Benoit	Sous-directeur Chef du bureau de l'état des milieux Chef du bureau des synthèses économiques et sociales sur l'environnement	2 mars
Délégation au développement durable (CGDD)	**LOUISE-ADELE**	Janick	Chargée de mission mécénat	8 mars
Ministère des outre-mer Sous-direction des politiques publiques	**DUROUSSEAU** **COLIN** **CAMPO** **LAURENT-PETIT** **de LA FOUCHARDIERE**	Sylvie Pascal Marie-Pierre Christiane Etienne	Adjointe au chef du bureau écologie, logement, développement et aménagement durable Chargé de mission biodiversité Chargée de mission milieu marin au bureau des politiques rurales, agricoles et marines Bureau des politiques rurales, agricoles et marines	11 avril
Museum national d'histoire naturelle	**SIBLET** **TOUROULT**	Jean-Philippe Julien	Directeur du service du patrimoine naturel Directeur adjoint	13 avril
Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage	**POLY** **GUIBE**	Jean-Pierre Alain	Directeur général Directeur financier	14 avril
Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques	**MICHELET**	Paul	Directeur général	8 février
Parcs nationaux de France	**LOUISY** **SOMMIER**	Ferdy Michel	Président Directeur	21 mars 11 mars
Réserves naturelles de France	**SANTUNE** **COLLIN**	Vincent Arnaud	Président Directeur	11 mai

Organisme	*Nom*	*Prénom*	*Fonction*	*Date de rencontre*
Union des industries de carrières et matériaux de construction	**COLSON**	Arnaud	Vice-président	26 avril
	VERHAGUE	Christophe	Président de la commission granulats marins	
	HIBLOT	Mathieu	Secrétaire général UNPG	
	TARNOT	Maud	Responsable des relations institutionnelles	
WWF France	**CANFIN**	Pascal	Directeur général	18 avril
	KRIMPHOFF	Jochen	Directeur adjoint, relations internationales et développement	
	SOURD	Christine	Directrice adjointe des programmes - Responsable du pôle biodiversité	

3. Les engagements pris pour répondre au défi de la préservation de la biodiversité continentale et marine

De nombreux engagements ont été pris par la France, tant au niveau international qu'européen, en matière de préservation de la biodiversité, de bon état des masses d'eau et de biodiversité marine.

1. Des engagements internationaux

La France a ratifié la Convention sur la diversité biologique (CDB) en 1994.

Face au recul de la diversité du monde vivant au niveau mondial, la dixième conférence des Parties à la convention sur la biodiversité biologique, connue sous le nom de Conférence de Nagoya, a adopté en octobre 2010 une stratégie mondiale 2011-2020 qui constitue le cadre des engagements internationaux de l'Europe et de la France en la matière. A cette occasion, vingt objectifs, dits d' « Aichi », ont été approuvés afin de stopper la perte de la biodiversité.

Les parties se sont notamment entendues pour

- réduire au moins de moitié, ou lorsque c'est possible à près de zéro, le taux de perte d'habitats naturels, y compris les forêts ;

- fixer un objectif de sauvegarde de la biodiversité pour 17 % des zones terrestres et des eaux continentales et pour 10 % des zones marines et côtières ;

Les gouvernements se sont engagés en outre à restaurer au moins 15 % des zones dégradées et à faire un effort spécial pour réduire les pressions affligeant les récifs coralliens.

Concernant les questions de biodiversité marine, la France, à travers le ministère chargé de l'environnement, participe à de nombreuses conventions et accords internationaux pour la conservation et la protection des espèces marines menacées et la préservation de la biodiversité marine au sens large.

Les engagements pris dans ce cadre portent sur les espèces suivantes : les pétrels et les albatros (Accord ACAP / au titre des Terres australes et antarctiques françaises), les mammifères marins (Commission baleinière internationale, accord Pelagos en Méditerranée Occidentale et dans le Pacifique), les requins (toutes mers confondues, dans le cadre de la convention sur les espèces migratrices), les tortues marines (accord ISOEA - Océan Indien et du Sud-Est Asiatique) et les dugongs (Océan Indien).

Par ailleurs, les conventions des mers régionales telles que celles des Nations-Unies : convention de Carthagène dans la région Caraïbes, de Barcelone en Méditerranée ou de Nairobi, la convention OSPAR dans le Nord-Est Atlantique, le PROE dans le Pacifique, offrent un cadre d'action au niveau régional pour la conservation de la biodiversité par des recommandations, plans d'action, programmes de restauration de certaines espèces marines particulièrement menacées ou à protéger juridiquement.

2. Des engagements européens à respecter strictement

Sur le plan européen, plusieurs directives lient la France et structurent son action en matière de biodiversité :

- la directive 79/409/CEE, dite ***"directive oiseaux"***, selon laquelle les États membres doivent maintenir leurs populations à un niveau qui réponde *"notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles …. compte tenu des exigences économiques et récréatives".* Ils doivent en outre prendre *"toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisante d'habitats* ".

Par la mise en place de zones de protection spéciale (ZPS), importantes pour la protection et la gestion des oiseaux, la directive Oiseaux consacre également la notion de réseau écologique, en tenant compte des mouvements migratoire des oiseaux pour leur protection et de la nécessité d'un travail transfrontalier. Des mesures, de type contractuel ou réglementaire, doivent être prises par les États membres sur les ZPS afin de permettre d'atteindre les objectifs de conservation de la directive.

Afin de surveiller la bonne transposition de la directive, il est prévu que chaque État membre devra fournir un rapport d'application à la Commission européenne tous les trois ans à compter de sa mise en application.

- la directive 92/43/CEE dite ***"directive habitats"***, qui *"vise à contribuer au maintien de la biodiversité dans les États membres en définissant un cadre commun pour la conservation des habitats, des plantes et des animaux d' intérêt communautaire "*. Elle définit des listes d'habitats et d'espèces nécessitant des mesures de protection particulière, et prévoit la constitution d'un réseau dit "Natura 2000" pour contribuer à atteindre ces objectifs, formé par les zones spéciales de conservation (ZSC) et les ZPS issues de la directive oiseaux.

Une fois qu'une ZSC est définie, les États membres doivent empêcher, par des mesures contractuelles, réglementaires ou administratives appropriées, la détérioration des habitats naturels et des habitats des espèces présents sur ces sites.

Tous les six ans, chaque État membre doit transmettre à la Commission européenne un rapport concernant le déroulement de l'application de la directive, et notamment sur les mesures de conservation, ainsi que l'évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation des types d'habitats de l'annexe I et des espèces de l'annexe II et les principaux résultats de la surveillance visée à l'article 11 de la directive.

- la directive 2000/60/CE dite ***"directive-cadre sur l'eau"*** (DCE) vise à l'atteinte ou au maintien du bon état des eaux de surface et souterraines sur le territoire européen, y compris dans les régions ultra-périphériques (DROM), via divers objectifs liés à la maîtrise des pollutions, à la gestion durable de la ressource, à l'amélioration de la gestion quantitative de la ressource (maîtrise des inondations et sécheresses), ainsi qu'au bon état des écosystèmes aquatiques. A ce titre, elle prescrit que le "bon état écologique" des masses d'eau doit être assuré. En France, elle est mise en œuvre à l'échelle des bassins hydrographiques par l'élaboration de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).

La DCE impose une obligation de résultats et introduit trois grands principes pour une politique de développement durable dans le domaine de l'eau : la participation du public, la prise en compte des considérations socio-économiques et l'obligation de

résultats environnementaux, avec la définition d'objectifs de " bon état " des milieux aquatiques à atteindre d'ici 2015, 2021 ou au plus tard 2027.

La mise en œuvre de la DCE s'effectue selon un cycle de six années, chacun composé de quatre étapes, pouvant faire intervenir la consultation du public :

- l'évaluation de l'état initial, dit « état des lieux », aboutissant dans chaque district hydrographique à une caractérisation des « masses d'eau superficielles et souterraines » et à la définition, pour chacune d'elle, du Risque de Non Atteinte du Bon Etat (RNABE). Le premier état des lieux a été réalisé en 2004 et il a été mis à jour en 2013 ;

- le suivi régulier, en parallèle, de l'évolution de l'état des masses d'eau par un programme de surveillance ;

- la définition des objectifs au sein des SDAGE et des mesures pour les atteindre dans un programme de mesure (PDM), arrêtés conjointement. Les SDAGE et PDM actuellement en vigueur pour la période 2016-2021 ont été adoptés fin 2015.

- l'établissement d'un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre des PDM.

Les SDAGE déclinent ainsi, à l'échelle des bassins et des districts, les objectifs à atteindre pour l'état qualitatif et quantitatif des eaux superficielles et souterraines. Ils deviennent ainsi l'instrument français de la mise en œuvre de la DCE. Au niveau local, à l'échelle de bassins versants, de rivières, de nappes, etc., les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les contrats de milieux (contrats de rivière, lac, nappe, baie...) sont des instruments à disposition des acteurs locaux pour mettre en œuvre les opérations visant à préserver, protéger les ressources en eau et satisfaire les usages.

- la directive 2008/56/CE dite ***"directive cadre stratégie pour le milieu marin"*** vise à l'atteinte ou au maintien du bon état écologique du milieu marin sur le territoire européen, hors régions ultra-périphériques, en organisant la lutte contre les nombreuses menaces qui pèsent sur lui. En France, elle est mise en œuvre à l'échelle des sous-régions marines, par l'élaboration de Plans d'action pour le milieu marin (PAMM) initiés en 2012. Ces PAMM comprennent cinq éléments :

- l'évaluation initiale des eaux marines,

- la définition du bon état écologique,

- les objectifs environnementaux et indicateurs associés,

- un programme de surveillance et un programme de mesures.

Lors de sa communication du 14 novembre 2012 relative à un «plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe » (dit Blueprint), la Commission européenne a insisté sur la nécessaire articulation entre la DCE et la DCSMM, qui ont été élaborées selon des structurations très proches et dont le calendrier de mise en œuvre est convergent puisque les SDAGE et les PAMM couvrent la période 2016-2021.

- les deux directives sur l'évaluation environnementale, n° 85/337/CEE dite ***"directive projets"*** et n° 2001/42/CE dite ***"directive plans et programmes"*** prescrivent que les projets, plans ou programmes faisant l'objet de décisions publiques soient soumis à évaluation environnementale, notamment pour ce qui concerne la biodiversité : les mesures prises pour "éviter, atténuer ou à défaut compenser" les impacts négatifs doivent être décrites et validées par la puissance publique avant autorisation de l'opération. Le processus d'évaluation et sa validation publique font par ailleurs l'objet d'une publicité obligatoire, pour faciliter la participation du public à la préparation de la décision, conformément à la convention d'Aarhus (et depuis 2005, à la Constitution française).

Des règlements communautaires complètent cet encadrement pour ce qui concerne le commerce et l'usage des espèces et ressources génétiques :

- le règlement n° 338 / 97 du Conseil du 9/12/1996 relatif à la protection des espèces de faune et flore sauvages par le contrôle de leur commerce, qui reprend, harmonise, complète et renforce les dispositions de la convention sur le commerce des espèces dite convention CITES ou convention de Washington ;

- le règlement n° 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 instituant des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes ;

- le règlement n° 511/2014 relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage des avantages (APA), adopté le 16 avril 2014, puis son règlement d'exécution 2015/1866 du 13 octobre 2015 précisant les modalités d'application en ce qui concerne le registre des collections, la surveillance du respect des règles par l'utilisateur et les bonnes pratiques

- le règlement n°1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, adopté le 29 septembre 2014, fixe les règles visant à prévenir, réduire et atténuer les effets néfastes de l'introduction et la propagation, intentionnelle ou non, d'espèces exotiques envahissantes sur la biodiversité, la santé humaine ou l'économie.

Ce bref rappel montre que, si les dispositions de la DCSMM s'inspirent de celles de la DCE et conduisent, comme pour la DCE, à un cadre strict et planifié de mise en œuvre, il n'en est pas de même pour les directives Oiseaux et Habitats. Il faut également noter que seule la DCE s'applique dans les outre-mer. Ces différences expliquent en partie que les politiques de préservation de la biodiversité en milieu terrestre ne bénéficient ni de la même organisation, ni des mêmes moyens, que le secteur des eaux continentales.

3. Un cadre stratégique européen décliné par des stratégies nationales

La stratégie biodiversité de l'Union européenne à l'horizon 2020 fixe le cadre d'action pour respecter les engagements internationaux et mettre en œuvre les directives et règlements communautaires.

La stratégie répond à deux engagements majeurs pris par les responsables de l'UE en mars 2010, à savoir enrayer la perte de biodiversité dans l'UE d'ici à 2020 et protéger, évaluer et rétablir la biodiversité et les services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2050.

Cette stratégie fait partie intégrante de la stratégie Europe 2020, et notamment de l'initiative phare intitulée « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ». Elle définit six objectifs et identifient 20 actions qui couvrent les principaux facteurs de perte

de biodiversité afin de diminuer les pressions les plus fortes qui s'exercent sur la nature :

- Objectif 1 : mettre pleinement en œuvre les directives «Oiseaux» et «Habitats» et enrayer la détérioration de l'état de l'ensemble des espèces et habitats couverts par la législation de l'UE relative à la nature et améliorer leur état de manière significative et mesurable de façon à ce que, d'ici à 2020, par rapport aux évaluations actuelles, 100 % des évaluations supplémentaires d'habitats et 50 % des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive «Habitats», indiquent une amélioration de l'état de conservation et 50 % des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive «Oiseaux», indiquent un état stabilisé ou amélioré.

- Objectif 2 : préserver et rétablir les écosystèmes et leurs services : d'ici à 2020, les écosystèmes et leurs services seront préservés et améliorés grâce à la mise en place d'une infrastructure verte et au rétablissement d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés. Le 6 mai 2013, la Commission européenne a ainsi publié une communication sur l'infrastructure verte, qui décrit notamment les éléments constitutifs de la future stratégie de l'UE dans ce domaine, à savoir : promouvoir l'infrastructure verte dans les domaines politiques pertinents ; améliorer l'information, les connaissances et l'innovation pour favoriser le déploiement de l'infrastructure verte ; améliorer l'accès au financement pour les projets d'infrastructure verte ; étudier la faisabilité de projets d'infrastructure verte à l'échelle de l'UE.

- Objectif 3: Renforcer la contribution de l'agriculture et de la foresterie au maintien et à l'amélioration de la biodiversité : les instruments prévus au titre de la PAC doivent contribuer à étendre les zones couvertes par des mesures de biodiversité d'ici à 2020 dans les prairies, les terres arables et les cultures permanentes ; les plans de gestion des forêts ou les instruments équivalents seront mis en place pour toutes les forêts publiques et pour les domaines forestiers dépassant une certaine superficie d'ici à 2020. Ils devront garantir une gestion durable des forêts pour bénéficier d'un financement au titre de la politique de développement rural de l'UE. Les mesures adoptées pour assurer un mode de gestion durable dans ces deux secteurs doivent également contribuer à la réalisation des objectifs 1 et 2 de la stratégie.

- Objectif 4: garantir l'utilisation durable des ressources de pêche : les mesures adoptées dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche doivent permettre d'atteindre le rendement maximal durable d'ici à 2015. Pour cela, il est essentiel de parvenir à une distribution de la population par âge et par taille, indiquant un bon état du stock. Grâce à une gestion des pêches sans effets négatifs importants sur les autres stocks, espèces et écosystèmes, il sera possible d'atteindre un bon état écologique d'ici à 2020, conformément à la DCSMM.

- Objectif 5: lutter contre les espèces allogènes envahissantes : d'ici à 2020, les espèces allogènes envahissantes et leurs voies d'accès seront répertoriées et traitées en priorité, les principales espèces seront endiguées ou éradiquées et les voies d'accès seront contrôlées pour éviter l'introduction et l'installation de nouvelles espèces.

- Objectif 6: gérer la crise de la biodiversité au niveau mondial : d'ici à 2020, l'UE aura intensifié sa contribution à la lutte contre la perte de biodiversité mondiale. L'UE doit intensifier sa contribution à la lutte contre la perte de biodiversité au

niveau mondial en tenant les engagements pris lors de la 10e conférence des parties à la convention des Nations unies sur la diversité biologique, qui s'est tenue à Nagoya en 2010. Lors de cette conférence, l'UE s'est engagée à atteindre les objectifs fixés par le plan stratégique mondial pour la biodiversité 2011-2020 ; mettre en œuvre le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (protocole APA) ; mobiliser des ressources de financement supplémentaires à la hauteur du défi de la protection de la biodiversité au niveau mondial.

C'est dans le respect de ces engagements ou de ces cadres stratégiques que sont mises en place en France les politiques nationales, éventuellement via le biais de stratégies comme :

- la Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 qui vise à produire un engagement important des divers acteurs, à toutes les échelles territoriales, en métropole et en outre-mer, en vue d'atteindre les objectifs adoptés. Elle fixe pour ambition commune de préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, en assurer l'usage durable et équitable, réussir pour cela l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité. Six orientations complémentaires réparties en vingt objectifs, couvrent tous les domaines d'enjeux pour la société ;

- la Stratégie nationale de création d'aires protégées (SCAP) qui a pour objectif la mise sous protection forte, d'ici 10 ans, de 2% du territoire terrestre français métropolitain dans un réseau écologiquement cohérent d'aires protégées (le terme de « protection forte » se définit par les outils réglementaires suivants : réserves naturelles nationales (RNN) ou régionales (RNR), les arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB) et de géotope (APPG), les cœurs de parcs nationaux, les réserves biologiques forestières (RB), dirigées (RBD) et intégrales (RBI) ;

- la Stratégie nationale « Aires marines protégées » (parcs marins, Natura 2000 en mer, etc.), adoptée en avril 2012, qui doit permettre de placer 20 % des eaux françaises sous protection à l'horizon 2020.

Ces stratégies sont mises en œuvre sur les territoires, via des schémas, plans d'actions et dispositifs divers y contribuant.

4. L'estimation des dépenses de protection de biodiversité par la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement

Une estimation des dépenses en faveur de la biodiversité peut être obtenue dans le rapport annuel de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement qui évalue et décrit les ressources affectées à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles selon une nomenclature communautaire[116].

Selon le rapport 2015[117], les dépenses de protection de la biodiversité et des paysages[118] étaient évaluées à 2,1 Md€ en 2013, soit environ 4,4 % des dépenses totales en faveur de l'environnement (47,2 Md€). Ces dépenses ont augmenté en moyenne annuelle de 4,7 % depuis 2000, soit un peu plus vite que l'ensemble des dépenses de protection de l'environnement.

La protection de la biodiversité et des paysages est un domaine financé principalement par les acteurs publics. Selon le compte de l'environnement, ceux-ci abondent à hauteur de 75 % de la dépense totale en 2013 (seulement la moitié en 2000), soit 1,9 Md€. Les acteurs publics locaux qui représentent 46 % des dépenses ont particulièrement accru leur effort financier, l'essentiel de cette hausse est liée aux contreparties des interventions des agences de l'eau. L'État contribue pour 18 % et les agences de l'eau pour 11 %. Le reste est essentiellement mobilisé par les entreprises (17 %), les ménages finançant une part marginale de la dépense (4%) principalement à travers les associations. Enfin, l'Europe finance des actions (5 %) notamment via les mesures agro-environnementales.

Les collectivités auraient dépensé 586 M€ en faveur de la gestion des milieux naturels terrestres[119]. Ce montant aurait doublé depuis les années 2000. Les actions sont principalement composées des dépenses des départements (50 %) qui mettent en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, et des dépenses des communes (46 %) qui ont le plus augmenté depuis les années 2000 (multiplié par 2,6). Les dépenses directes des régions restent très limitées (4 %), celles-ci apportant surtout des financements à des organismes tiers (budget total estimé à 70 M€).

Les dépenses mises en œuvre par les entreprises pour réduire les pressions et limiter les dommages causés à la biodiversité par des activités productives s'élèveraient en

---

[116] La dépense de protection de l'environnement est ventilée suivant neuf domaines représentant des milieux naturels (air, eau, sol, biodiversité), des types de nuisances (bruit, déchets, déchets radioactifs) ou des activités plus transversales (recherche et développement, administration générale). Cette répartition correspond à la nomenclature Cepa définie au niveau communautaire (domaine Cepa 6 pour le poste biodiversité et paysages). Les comptes de dépense de protection de l'environnement français sont conformes à cette nomenclature imposée par le règlement européen n° 538/2014 du 16 avril 2014.

[117] CGDD-SOeS, Les comptes de l'environnement en 2013, Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, décembre 2015.

[118] Les dépenses relatives aux paysages étant marginales (1%), ce domaine peut être considéré comme inclus en totalité dans le périmètre considéré par la mission.

[119] Selon la nomenclature par fonctions des finances locales (DGFIP) : rubrique 833 « préservation du milieu naturel » pour le bloc communal et rubrique 738 « autres actions en faveur du milieu naturel » pour les départements.

2013 à 493 M€ dont 276 M€ par les industries, 153 M€ pour les mesures agro-environnementales et 58 M€ pour des aménagements sur les autoroutes favorables à la biodiversité.

Le compte esquisse une tentative de ventilation par type de dépenses. Il indique ainsi plus des trois quarts des dépenses de protection en faveur de la biodiversité concernerait la gestion des espaces et des espèces : environ un tiers pour la gestion du réseau Natura 2000, des espaces naturels, des actions de protection et le financement des associations ; près d'un tiers pour les opérations d'entretien et de restauration des milieux aquatiques cofinancées par les agences de l'eau et les collectivités[120] ; et plus d'un tiers correspondrait aux actions d'entretien des rivières, de protection du patrimoine naturel géré au niveau communal, de protection des espaces naturels sensibles mises en œuvre par les collectivités. La réduction des pressions exercées sur les habitats et les espèces représenterait un quart des dépenses. Enfin, la connaissance de la biodiversité serait une composante qui ne pèserait qu'environ 2 % des dépenses totales (21 M€), dont 17 M€ consacrés aux inventaires et expertises réalisés sous l'égide du ministère chargé de l'Environnement par différents établissements publics (MNHN, ONCFS, Agence des aires marines protégées...). A l'évidence ces montants sont sous estimés, car ils ne prennent pas en compte la production de données de connaissance assurée par les réseaux associatifs ni la connaissance des milieux aquatiques.

Outre le domaine « biodiversité et paysages », d'autres postes de la nomenclature des comptes de l'environnement peuvent être considérés comme susceptibles de contribuer au périmètre des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins.

C'est notamment le cas des dépenses de protection et d'assainissement du sol, des eaux souterraines et eaux de surface qui s'élevaient à près de 1,6 Md€ en 2013. Les actions de prévention des pollutions et les activités de dépollution y sont très majoritaires et représentent, ensemble, les neuf dixièmes de la dépense totale dont 616 M€ pour la prévention des pollutions diffuses ou accidentelles, que celles-ci soient d'origine agricole (62 % du total), industrielle, ou liées à la construction ou au transport. Dans le solde, 89 M€ financent les réseaux de mesure et de surveillance qui s'intègrent dans le périmètre de la mission, directement pour 42 % de ces dépenses dédiées à la surveillance des eaux continentales par les agences de l'eau, ou indirectement pour 48 % qui concernent la surveillance de la pollution en mer par les patrouilles maritimes et les avions de télédétection.

Les dépenses liées à la gestion du petit cycle de l'eau (prélèvement, distribution, assainissement, etc.) contribuent également pour partie au périmètre de manière indirecte. S'il faut exclure la dépense totale de prélèvement et de distribution d'eau potable qui s'établit à 13,1 Md€, en revanche la dépense totale de gestion des eaux usées qui s'établit à 12,6 Md€ a pour objectif la protection de l'environnement via l'assainissement, l'épuration ou la lutte contre les rejets.

Une partie de la dépense de R&D pour la protection de l'environnement (4,1 Md€ en 2013) serait également à prendre en compte, mais il n'est pas possible d'identifier la contribution spécifique au périmètre considéré.

En conclusion, il s'avère que les comptes de l'environnement ne permettent pas d'apprécier avec une précision et une robustesse suffisantes les dépenses en faveur

[120] Le SOeS estime que les 223 M€ d'aides des agences de l'eau sur la ligne de programme 24 ont permis de financer 487 M€ de dépenses en faveur des milieux aquatiques au taux d'aide moyen de 46 % (taux en progression régulière depuis 2007 où il était de 27%). Les aides des agences ont été multipliées par trois depuis 2007 sur cette rubrique.

des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins dans la mesure où ils ne visent pas l'exhaustivité, s'appuient en partie sur des estimations et ne distinguent pas les milieux concernés. Par ailleurs, ils intègrent des mesures de réparation qui ont une logique différente de la protection de la biodiversité puisqu'elles ne contribuent pas à augmenter le patrimoine naturel.

Le tableau ci-dessous présente le détail des dépenses du domaine biodiversité et paysages recensées pour établir les comptes de l'environnement (source : SOeS) :

en M€	2012	2013
Gestion des espaces protégés	**966**	**996**
Natura2000	23	32
Conservatoires d'espaces naturels	42	44
Réserves naturelles	44	25
Parcs nationaux	83	80
Parcs naturels régionaux	25	24
Sites et paysages	13	13
CELRL	43	49
incendie forêt esp. prot.	5	5
CFM	7	7
réintroduction espèces	65	72
dégats animaux protégés	2	2
associations	90	93
ONC réserves de chasse	0	0
Agence aires marines	28	29
ONF	34	35
Entretiens des rivières	461	487
dont Montant aide agences		*223*
dont autres (collectivités locales)		*264*
Connaissance	**22**	**21**
Inventaires et expertises sous l'égide du MEEM	19	17
Conservation du patrimoine génétique de la faune et de la flore	3	4
Secteur productif	**512**	**493**
Intervention sur les réseaux téléphoniques	2	2
Aménagement du réseau routier par les sociétés d'autoroute	82	58
Antipol	268	276
1% paysages	5	5
Mesures agro environnementales	155	153
Autres actions de protection	**514**	**586**
Conseils régionaux	22	22
budget Conseils Régionaux		*70*
hors financements par les Conseils régionaux d'autres organismes		*-47*
Conseils généraux	273	295
Communes préservation	219	269
Total	**2014**	**2095**

5. Les mesures fiscales incitatives en faveur du patrimoine naturel

Le montant annuel de dépenses fiscales en faveur de la biodiversité est estimé à environ 7 millions d'euros par les services fiscaux dont l'essentiel sur des impôts d'État[121]. S'y ajoutent les avantages fiscaux consentis pour les dons effectués par des particuliers ou des entreprises à des organismes agissant en faveur des espaces naturels qui ne font pas l'objet d'un suivi spécifique et dont le coût ne peut donc pas être évalué.

Les dispositifs ayant pour objectif de compenser partiellement les conséquences de la création des zones Natura 2000 et des contraintes pesant sur les zones humides et cœurs de parcs se révèlent très faiblement incitatifs. Les avantages fiscaux pour les particuliers réalisant des travaux d'entretien ou de restauration sur des espaces naturels remarquables sont également très peu mobilisés alors qu'ils sont théoriquement plus efficaces (réduction d'impôts). La seule mesure qui est un peu plus utilisée porte sur l'exonération de droits de mutation à titre gratuit en faveur des successions et donations intéressant des espaces naturels remarquables.

1. Les mesures fiscales sur impôts d'État

- Exonération des droits de mutation à titre gratuit d'espaces protégés (article 793-2-7° du CGI)

L'objectif visé est de favoriser la transmission des biens situés dans les espaces naturels protégés en exonérant, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence des trois quarts de leur montant, les successions et donations intéressant les propriétés non bâties hors bois et forêts et situées dans les sites Natura 2000, les zones centrales des parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés et les espaces naturels remarquables du littoral.

Les propriétés concernées doivent faire l'objet d'un engagement de gestion conforme aux objectifs de conservation de ces espaces que le légataire ou donataire doit s'engager à appliquer pendant 18 ans.

La dépense fiscale annuelle est estimée à 5 M€ pour un nombre de bénéficiaires non déterminé.

- Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels (article 199 octovicies du CGI)

L'objectif est de favoriser la protection des espaces naturels en permettant aux propriétaires de certains espaces présentant un intérêt écologique de bénéficier d'une réduction d'impôt plafonnée égale à 25 % du montant des dépenses engagées (dans la limite annuelle de 10 000 €) pour la préservation du patrimoine naturel dans les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites Natura 2000 et les espaces concernés par un arrêté de biotope.

[121] Pour chacune des mesures, les estimations de la charge pour le budget de l'État et du nombre de bénéficiaires sont issues du PLF 2016 – programme 113 - page 17.

La dépense fiscale annuelle est estimée à moins d'1 M€ pour 584 ménages bénéficiaires en 2014.

- Déduction de l'impôt sur le revenu des dépenses d'amélioration afférentes aux propriétés non bâties (article 31-I-2°-c quinquies du CGI)

L'objectif consiste à favoriser l'entretien des espaces naturels en permettant de déduire les dépenses de restauration ou de gros entretien réalisées en vue du maintien en bon état écologique et paysager de certains espaces naturels protégés pour la détermination du revenu net foncier. La déduction de ces dépenses au titre des revenus fonciers n'est pas cumulable avec le bénéfice de la réduction d'impôt sur le revenu.

Les espaces naturels concernés sont inclus dans les parcs nationaux, les réserves naturelles, les monuments naturels et sites classés, les espaces concernés par un arrêté de biotope, les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale, les espaces, terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

La dépense fiscale annuelle est d'un montant considéré comme négligeable pour 275 ménages bénéficiaires en 2014.

- Les avantages fiscaux consentis pour les dons à des organismes agissant en faveur des espaces naturels

Les fondations reconnues d'utilité publique sont habilitées à recevoir les dons des personnes physiques qui souhaitent apporter leur soutien à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine naturel. A titre d'exemple, le versement consenti en faveur de la Fondation du patrimoine, peut être affecté au financement de la sauvegarde d'un élément du patrimoine choisi d'un commun accord avec le donateur, qui en devient le mécène. Les frais de gestion prélevés sur les dons varient de 3 à 6% en fonction du projet bénéficiaire.

Au titre de l'impôt sur le revenu, les donateurs bénéficient d'une réduction d'impôt à hauteur de 66% du montant de leur don, dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ont la possibilité d'imputer au montant de l'impôt 75% du montant des dons en numéraire ou des dons en pleine propriété de titres de société admis aux négociations sur un marché réglementé, effectués au profit de plusieurs catégories d'organismes dont les fondations reconnues d'utilité publique[122]. La réduction sur le montant de l'impôt est plafonnée à 50 000 euros et elle ne peut pas être cumulée avec la réduction d'impôt sur le revenu.

Lorsqu'un donateur dispose d'un capital important, il peut soutenir l'action d'une fondation en lui faisant une donation temporaire d'usufruit, dont le produit (dividendes ou loyers) sera attribué au financement du projet de son choix. Ce dispositif permet une démarche philanthropique sans pour autant léser les proches, puisque à terme la pleine et entière propriété des biens est récupérée dans le patrimoine. En cas de

[122] Lors de l'examen de la loi sur la biodiversité, la commission sénatoriale a adopté un article additionnel permettant l'imputation sur l'impôt de solidarité sur la fortune des dons effectués au profit des conservatoires régionaux d'espaces naturels agréés (article 885-0 V bis A du code général des impôts). Cet article a été ensuite supprimé en séance via un amendement déposé par le Gouvernement.

décès du donateur avant le terme de la convention, les héritiers qui décident de poursuivre ladite convention bénéficieront d'une diminution de 23 % à 69 % du montant de l'assiette de calcul des droits de succession.

Enfin une fondation est habilitée à recevoir des legs de titres, de meubles ou d'immeubles en pleine propriété dont le produit de la vente pourra contribuer au financement du projet choisi par le donataire.

Pour ce qui concerne les entreprises, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 2003, relative au développement du mécénat, les dons sont déductibles de l'impôt sur les sociétés à hauteur de 60 % de leur montant, dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires HT. De même, les fonds versés par une entreprise au titre d'actions de produit-partage[123] sont déductibles de l'impôt sur les sociétés dans les mêmes conditions.

2. <u>Les mesures fiscales sur impôts locaux prises en charge par l'État</u>

- <u>Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur de certains terrains situés dans le coeur d'un parc national d'outre-mer (article 1395 F du CGI)</u>

Instituée en 2007, cette mesure visait à favoriser la protection des espaces naturels situés outre-mer. L'exonération de taxe était applicable pendant cinq ans à compter de l'année suivant celle de la signature d'un engagement de gestion entre d'une part le propriétaire et, le cas échéant, le preneur pour les parcelles données à bail, et d'autre part l'établissement public du parc national.

La dépense fiscale annuelle était d'un montant considéré comme négligeable pour un nombre de bénéficiaires non déterminé.

Cette mesure a été supprimée au 1er janvier 2015.

- <u>Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des parcelles Natura 2000 (article 1395 E du CGI)</u>

Afin de favoriser la protection des espaces naturels, les parcelles qui figurent sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs d'un site Natura 2000 et qui font l'objet d'un engagement de gestion défini à l'article L. 414-3 du code de l'environnement pour cinq ans, conformément au document d'objectifs en vigueur, peuvent être exonérées de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pendant cinq ans (renouvelable) à compter de l'année qui suit celle de la signature du contrat ou de l'adhésion à la charte.

La dépense fiscale annuelle est estimée à environ 1 M€ pour un nombre de bénéficiaires non déterminé.

Proposée dans le PLF 2016, la suppression de cette mesure n'a finalement pas été adoptée après amendement parlementaire.

- <u>Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des zones humides (article 1395 D (ancien) du CGI)</u>

[123] Le principe du *charity-business ou produit-partage* consiste à ce que, pour chaque produit ou service vendu, l'entreprise s'engage à reverser une partie du prix à un ou plusieurs projets publics ou associatifs.

L'article 137 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a instauré un dispositif d'exonération de taxe foncière sur le non-bâti dans les zones humides définies au 1° du I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement afin d'inciter à la protection de ces espaces naturels sensibles. L'article 26 de la loi de finances pour 2014 a supprimé ce dispositif.

Cette exonération était de 50 % de la part communale et intercommunale de la TFNB lorsque les parcelles figurent sur une liste dressée par le maire sur proposition de la commission communale des impôts directs et qu'elles font l'objet d'un engagement de gestion pendant cinq ans portant notamment sur la préservation de l'avifaune et le non-retournement des parcelles. L'exonération était applicable pendant cinq ans (renouvelable) à compter de l'année qui suit celle de la signature de l'engagement. L'exonération pouvait être totale pour certaines de ces zones. La procédure relativement complexe faisait que ce dispositif était en pratique peu appliqué.

Lors de l'examen du projet de loi sur la biodiversité, un article a été inséré en commission à l'Assemblée nationale afin de rétablir l'exonération de taxe sur le foncier non bâti situé en zone humide. Le Sénat a adopté cet article sans modification par rapport au vote intervenu à l'Assemblée. L'article 1395 B bis inséré dans le code général des impôts reprend les modalités antérieures du dispositif d'exonération de TFNB en faveur des zones humides.

La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs.

6. Les moyens financiers consacrés par l'État et ses opérateurs aux politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins

Le tableau ci-dessous présente une estimation des moyens financiers que l'État consacre directement ou via ses opérateurs aux politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins pour un montant total de l'ordre de 3,3 milliards d'euros par an[124].

En M€	Eau	Biodiversité	Milieu marin	Total
Budget général	93	392	125	610
Part du secteur	*4 %*	*78 %*	*100 %*	*19 %*
dont Programme 113	13	211	37	261
Part du secteur	*0,5 %*	*43 %*	*30 %*	*8 %*
Taxes affectées	2 556	115	-	2 671
Part du secteur	*96 %*	*22 %*	*-*	*81 %*
Total	2 649	507	125	3 281
Part des moyens	*81 %*	*15 %*	*4 %*	

Le secteur de l'eau représente environ 80 % du montant que l'État consacre à ces politiques, alors que la biodiversité et les espaces naturels terrestres mobilisent de l'ordre de 15 % des moyens, soit toutefois près de quatre fois plus que le milieu marin. Au sein du domaine de l'eau, la part du « petit cycle de l'eau » reste dominante et les moyens consacrés aux milieux aquatiques ne représentent qu'environ 15 % des moyens affectés à ce secteur et d'un ordre de grandeur comparable à ceux dédiés aux milieux terrestres.

Le secteur de l'eau bénéficie d'un financement assuré à 96 % par des ressources affectées, alors qu'à l'inverse les milieux marins sont totalement dépendants du budget général de l'État ce qui reste également le cas, à un degré un peu moindre, de la biodiversité terrestre.

Les contributions sur le budget général de l'État viennent de plusieurs programmes de différents ministères. Le programme 113, piloté par le MEEM, fournit 8 % des moyens totaux des politiques considérées, mais 40 % des moyens budgétaires. Hors domaine de l'eau, il représente 40 % des moyens totaux et 48 % des crédits budgétaires. Les moyens du programme 113 sont mis en œuvre environ pour moitié via des subventions

[124] Sources : annexe au projet de loi de finances pour 2016 « État récapitulatif de l'effort financier consenti en 2015 et prévu en 2016 au titre de la protection de la nature et de l'environnement » et bleu budgétaire 2016 du programme 113 « Gestion des milieux et biodiversité »

à destination de ses opérateurs[125] qui ont baissé globalement de plus de 8 % en exécution depuis 2011[126].

1. La gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques

Les moyens annuels consacrés par l'État et ses opérateurs à la politique de l'eau sont de l'ordre de 2,7 milliards d'euros. Ils proviennent à plus de 95 % de taxes affectées perçues par les agences de l'eau. Le financement de cette politique est mis en œuvre à 97 % par les opérateurs de l'État. Les moyens mis en œuvre par les services centraux et déconcentrés de l'État sur le programme 113 dédié à la gestion des milieux et qui relève du ministère chargé de l'environnement ne représentent plus que 10 % du total des moyens venant du budget général et 0,5 % de la totalité des moyens consacrés par l'État et ses opérateurs à la politique de l'eau.

Les moyens directement consacrés aux milieux aquatiques peuvent être estimés à au moins 400 M€ par an dont 99 % par les agences de l'eau et l'ONEMA, soit environ 15 % des moyens de l'État et de ses opérateurs pour la politique de l'eau.

1.1 La débudgétisation de la politique de l'eau

Plusieurs programmes du budget de l'État contribuent au financement de la politique de l'eau pour un montant total de 93 M€ en 2016 dont 35 % au titre du ministère de la défense. La ventilation entre les programmes est la suivante (en M€) :

Programmes	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016
P113	10,53	13,56	13,62
P123	15,92	54,40	30,40
P154	12,49	14,71	13,18
P162	5,54	2,96	3,09
P178	9,05	8,41	7,29
P212	19,13	25,76	25,76
TOTAL	72,66	119,79	93,34

- *Programme 113 - action n°07- (MEEM) : Gestion des milieux et biodiversité*

Le programme 113 finance essentiellement des actions de nature régalienne mises en œuvre à 80 % par les services déconcentrés :

- l'entretien régulier du domaine public fluvial non navigable et des travaux d'entretien lourds : 5,4 M€

[125] Les subventions pour charges de service public sur le programme 113 représentaient en 2015 une enveloppe totale de 135 M€ soit 50 % des crédits inscrits au PLF, mais elles n'ont été exécutées qu'à hauteur de 128 M€. Globalement, le total des annulations nettes opérées sur le programme 113 ont représenté environ 8 % des crédits ouverts en LFI 2015 contre 10 % l'année précédente.

[126] Ces subventions sont constituées pour 60 % de charges de personnel. Leur baisse contraint les opérateurs à solliciter leurs fonds de roulement.

- le fonctionnement des services déconcentrés pour l'exercice de la police de l'eau : 4,8 M€

- le fonctionnement des laboratoires des DREAL pour le volet hydrobiologie de la surveillance DCE : 1,9 M€

- diverses actions d'animation de la politique de l'eau et de soutien à des associations : 1,5 M€

- *Programme 123 – Conditions de vie outre-mer (MOM) - action n°2 : aménagement du territoire*

Ce programme contribue à la mise à niveau des infrastructures d'eau potable et d'assainissement dans les outre-mer en complément de l'action de solidarité inter bassins assurée par l'ONEMA.

- *Programme 154 – Economie et développement durable de l'agriculture et des territoires (MAAF) - Action n°14 : gestion équilibrée et durable des territoires*

L'essentiel des crédits (11,41 M€ prévus en 2016) est consacré aux mesures agro-environnementales régionalisées pour orienter l'agriculture vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement au travers de dispositifs contractuels proposés aux exploitants. Le solde est utilisé pour la rénovation et l'entretien d'ouvrages domaniaux d'hydraulique agricole, des investissements nécessaires à l'entretien ou à la rénovation des réseaux de distribution et de transfert d'eau ou la construction d'ouvrages de stockage d'eau pour l'irrigation, ainsi que pour la réalisation d'études sur l'eau et la connaissance des sols.

- *Programme 162 – Interventions territoriales de l'État*

Le programme finance des actions en Bretagne pour inciter les agriculteurs et les autres acteurs à réduire les atteintes à l'environnement en vue du respect des objectifs fixés par la directive cadre européenne sur l'eau (2,39 M€), ainsi que des actions pour l'amélioration de l'alimentation en eau du marais poitevin et permettre l'atteinte des volumes prélevables en préservant les débits objectifs d'étiage du marais (0,70 M€).

- *Programme 178 – Préparation et emploi des forces - Action n° 5 (Logistique et soutien interarmées) et Programme 212 – Soutien de la politique de la défense - Action n° 4 (Politique immobilière)*

Ces moyens supportent les forces armées (7,29 M€ prévus en 2016) dans des opérations d'assainissement et d'épuration, d'analyses de la qualité des eaux, de gestion de l'eau et de prévention de la légionellose, ainsi que pour des investissements de mise aux normes d'installations (25,76 M€ prévus en 2016).

1.2 Des opérateurs puissants

Sur la période 2013-2018, les moyens des opérateurs de l'État devraient être de l'ordre de 2,6 milliards d'euros annuels[127]. Si plusieurs opérateurs contribuent à la mise en

[127] Sources : Annexe au projet de loi de finances pour 2016 portant sur l'effort financier consenti au titre de la protection de la nature et de l'environnement et « jaune budgétaire » 2016 agences de l'eau. Contrairement à ce qui figure dans l'annexe au PLF, les moyens de l'ONEMA ne doivent pas être additionnés à ceux des agences de l'eau au sein desquels ils sont déjà inclus puisque celles-ci assurent la totalité du financement de l'office.

œuvre de la politique de l'eau[128], l'essentiel des moyens (plus de 98%) est assuré par les agences de l'eau à l'échelon territorial des bassins hydrographiques en collaboration étroite avec l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelon national et inter bassins.

- *Les agences de l'eau*

Les dépenses des agences de l'eau sont prévues dans des programmes pluriannuels d'intervention de six années. Pour le Xe programme qui couvre la période 2013-2018, la répartition du plafond de dépenses par grand domaine d'intervention a été fixée par un arrêté interministériel du 26 février 2013 encadrant le montant pluriannuel des dépenses du programme d'intervention des agences de l'eau.

Les ressources des agences de l'eau proviennent des « redevances » qui sont en fait des taxes fiscales (voir annexe 7 sur les taxes affectées) et des retours d'avances d'aides versées. Le plafond de recettes que les agences pourront percevoir au titre de leur Xe programme pour la période 2013-2018 a été encadré dans la loi de finances initiale pour 2012 à 13,8 Md€ (hors la part de redevances pour pollutions diffuses reversée à l'ONEMA dans le cadre du plan Ecophyto, hors contribution au budget général de l'ONEMA et hors primes pour épuration). Les recettes issues des redevances se sont élevées à 2,28 Md€ en 2014, en progression de 123 M€ (+5,4 %) par rapport à l'année précédente. Le PLF pour 2016 prévoit que le montant des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau est plafonné globalement à 2,3 milliards d'euros.

Les engagements annuels prévus sur la durée du Xe programme étaient prévus pour un montant moyen annuel de 2 323 M€, y inclus la contribution à l'ONEMA et au plan Ecophyto. Après l'approbation du programme et dans le cadre de la participation des opérateurs de l'État à la poursuite de l'effort de rétablissement des comptes publics, un prélèvement sur le programme des agences de l'eau a été institué au profit du budget général de l'État : 210 M€ en 2014, 175 M€ par an pour les années 2015 à 2017.

Les engagements effectivement réalisés par les agences de l'eau se sont élevés à 2 130 M€ en 2013 et à 2 309 M€ en 2014 et ils étaient prévus à 2549 M€ en 2015 et 2287 M€ en 2016, avant révision du Xe programme pour prendre en compte le prélèvement annuel de 175 M€ au profit du budget de l'État. S'y ajoutent les prêts et avances consentis aux maîtres d'ouvrage, d'un montant moyen annuel de 311 M€ sur le Xe programme, qui se sont élevés respectivement à 217 M€ et 265 M€ pour les années 2013 et 2014 et qui étaient prévus pour des montants de 404 M€ et 325 M€ en 2015 et 2016.

Les actions prévues par le programme d'intervention se répartissent en trois domaines :

- le domaine 1 concerne les actions de connaissance, de planification et de gouvernance (acquisition des données, études et prospective, communication et soutien aux acteurs nationaux et internationaux de la politique de l'eau), les dépenses propres au fonctionnement et au personnel des agences de l'eau étant rattachées à ce domaine ;

[128] L'annexe au projet de loi de finances pour 2016 portant sur l'effort financier consenti au titre de la protection de la nature et de l'environnement ne fait pas mention ou de manière très partielle de certains opérateurs qui ont une activité significative en faveur de la politique de l'eau. C'est notamment le cas de plusieurs organismes de recherche et d'expertise (IRSTEA, BRGM, IRD, CNRS, INRA...).

- le domaine 2 concerne les mesures générales de gestion de l'eau dont l'application est invariante sur le territoire et visent à assurer la bonne application des textes français et européens (directive eaux résiduaires urbaines ou directive eau potable), quel que soit l'état du milieu ou l'effet attendu sur le milieu ;

- le domaine 3 concerne les mesures territoriales de gestion de l'eau qui sont motivées par la réalisation des objectifs de la directive cadre européenne, la lutte contre les effets de la sécheresse et certaines mesures de prévention des inondations. Ce domaine inclut notamment la restauration et la gestion des milieux aquatiques.

Les dépenses prévues dans ces domaines par chaque agence ne sont pas fongibles sans restrictions entre domaines. Les dépenses du domaine 1 peuvent alimenter le domaine 2 et le domaine 3, celles du domaine 2 peuvent alimenter le domaine 3, mais celles du domaine 3 ne peuvent être redéployées ni sur le domaine 1 ni sur le domaine 2. Ainsi les moyens programmés pour les milieux aquatiques sont garantis.

La répartition des dépenses programmées par domaine sur la durée du programme est la suivante[129] (en M€) :

Domaine	Subventions	Prêts et avances	Total	Montant annuel
D1 -Conduite des politiques	661	-	661	110
Dont connaissance	*329*	*-*	*329*	*55*
Dont études	*130*	*-*	*130*	*22*
Dépenses courantes	1 479	-	1 479	246
D2-Lutte contre les pollutions	7 307	1 413	8 720	1 453
D3 -Gestion des milieux	2 995	453	3 448	575
Dont restauration et gestion des milieux aquatiques	*1 348*	*40*	*1 388*	*231*
Total	12 443	1 866	14 309	2 385
ONEMA et budget État	1 498	-	1 498	250

Le Xe programme d'intervention se caractérisent par un accroissement important des aides consacrées aux milieux aquatiques et continuités écologiques. A l'inverse, les dépenses liées à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement diminuent après les efforts importants consacrés lors du programme précédent aux exigences de la directive eaux résiduaires urbaines.

[129] Ces données ne tiennent pas compte du prélèvement de 175 M€ au profit du budget de l'État sur les années 2016 et 2017 qui viendra diminuer de 350 M€ les dépenses d'intervention, soit 3 % sur la durée résiduelle du programme.

Les moyens prévus sur la durée du Xe programme pour les milieux aquatiques sont en moyenne 231 M€ par an, quasi exclusivement sous forme de subventions. Les engagements sur la restauration des milieux aquatiques se sont élevés à 202,43 M€ en 2014, légèrement en deçà des prévisions (207 M€), sachant que le niveau d'engagement de l'année 2013 était de 224 M€ (pour une prévision de 183 M€), ce qui conduit à un taux d'exécution fin 2014 à l'échelle du programme de 30,7 % du même ordre de grandeur que le taux moyen pour l'ensemble des secteurs.

Les moyens programmés pour l'acquisition des données de connaissance environnementale s'élèvent à 55 M€ en moyenne annuelle, montant dépassé au cours des deux premières années d'exécution du programme.

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

Les dépenses exécutées en 2015 par l'ONEMA (hors plan de réduction des pesticides Ecophyto) se ventilent ainsi (en K€) :

Destination	Personnel	Fonctionnement	Intervention	Investissement	Total
Recherche, développement, innovation	2 561	680	14 065	83	17 389
Connaissance	10 826	3 404	13 644	1 908	29 782
Police de l'eau	19 425	4 006	147	748	24 326
Appui technique aux politiques	11 481	2 314	6 950	252	20 997
Financement de politiques spécifiques	98	19	23 298	2	23 416
Management et soutien	10 982	3 623	55	1 984	16 644
Total	55 372	14 047	58 159	4 577	132 555

En dehors des dépenses consacrées au financement de politiques spécifiques qui concernent pour l'essentiel la solidarité à l'égard des bassins de Corse et d'outre-mer principalement pour contribuer au financement d'infrastructures d'assainissement, une part importante du budget de l'ONEMA est dédiée aux milieux aquatiques. On peut estimer qu'environ les trois-quarts des moyens de l'ONEMA concernent directement les milieux aquatiques.

Les ressources de l'ONEMA viennent en quasi-totalité d'une contribution annuelle des agences de l'eau plafonnée à 150 M€ par an pour la période 2013-2018[130] et inscrite

[130] La contribution des agences de l'eau à l'ONEMA qui était de 108 M€ par an au cours du 9e programme, a été augmentée à un montant plafonné à 150 M€ par an au cours du Xème programme, dont 30 M€ au titre de la solidarité financière entre les bassins vis-à-vis des départements et collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et de la Corse.

pour un montant total de 870 M€ dans le Xème programme des agences de l'eau. La contribution était de 137 M€ en 2015 et est prévue à 139 M€ en 2016 et 150 M€ par an pour les années 2017 et 2018. S'y ajoute une fraction de la redevance pour pollutions diffuses perçue par les agences de l'eau, d'un montant de 41 M€ par an qui est uniquement affectée au financement du plan Ecophyto et gérée dans un budget distinct du budget général de l'établissement[131].

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

L'IGN contribue à la politique de l'eau par la mise à jour annuelle de la BD Carthage métropole et, en 2015, par une mise à jour de la BD Carthage spécifique à la Guyane. Le montant imputé sur le programme 159 est de 1,01 M€ en 2016.

- *L'Agence française de développement (AFD)*

L'AFD attribue au titre du programme 209 des subventions à des projets d'eau et d'assainissement au titre de la politique de coopération de la France et apporte son appui aux actions d'ONG pour un montant total prévu de 41,3 M€ en 2016.

- *Les organismes de recherche*

Les informations disponibles ne permettent pas d'estimer de manière fiable le montant des moyens consacrés à la recherche en faveur des milieux aquatiques.

2. La biodiversité et les espaces naturels terrestres

L'ordre de grandeur des moyens consacrés par l'État et ses opérateurs à la biodiversité et aux espaces naturels terrestres peut être estimé à 500 M€. Cette estimation ne peut être qu'un ordre de grandeur dans la mesure où le périmètre de contribution des programmes autres que le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » qui sont recensés dans l'annexe au PLF, est à la fois incomplet (non prise en compte du secteur de la recherche par exemple) et très extensif sur certains thèmes[132]. Le budget général de l'État contribue pour environ 78 % à ces moyens, le solde venant de ressources affectées. Le programme 113 représente 55 % des moyens du budget général et 42 % du total des moyens consacrés par l'État et ses opérateurs à la politique de la biodiversité.

2.1 La connaissance du patrimoine naturel et de son évolution

Le financement apporté par le budget de l'État pour la connaissance sur la biodiversité et les espaces naturels terrestres est estimé à 26 M€ par an, à 90 % par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » géré par le MEEM.

- *Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »*

[131] Le plan Ecophyto visant à réduire une pression qui pollue la qualité de l'eau peut être considéré comme une contribution à la politique de l'eau au même titre que les actions de réduction des usages des pesticides soutenues par les agences de l'eau.

[132] Certains montants figurant dans l'annexe au PLF 2016 n'ont pas été retenus car considérés comme sans rapport suffisant avec la biodiversité et les espaces naturels.

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », au travers de son action 7 (Gestion des milieux et biodiversité), contribue au financement de la connaissance pour un montant prévisionnel global de l'ordre de 23,6 M€ inscrit au PLF 2016.

Dans le contexte général de la stratégie nationale pour la biodiversité, la mise en œuvre du système d'information sur la nature et les paysages (SINP) et la poursuite des programmes d'acquisition et de valorisation de la connaissance constituent l'essentiel de la dépense de 16,60 M€ directement exécutée par les services du ministère. Les inventaires et expertises portent sur la connaissance des milieux et des espèces pour répondre aux besoins des acteurs publics et privés. Le réseau des conservatoires botaniques nationaux (CBN), le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), les autres établissements publics et le réseau associatif mettent en œuvre les actions correspondantes : acquisition des données sur le terrain, organisation et diffusion des données, établissement de cartographies spécifiques, réalisation d'évaluations, rapportage des directives européennes, etc.

Le programme 113 apporte également des subventions pour charges de service public à des opérateurs dont l'action peut être rattachée au domaine de la connaissance pour un montant total proche de 7 M€[133] :

- Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) : 4,24 M€

Le Muséum assure la mobilisation des connaissances pour apporter une expertise au profit de nombreuses politiques mises en oeuvre au sein du programme : aires protégées, trame verte et bleue, protection des espèces, Natura 2000 et protection du milieu marin.

- Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) : 0,3 M€

La contribution du P113 co-finance les travaux méthodologiques et le déploiement annuel d'un certain nombre de points de collecte de données descriptives des écosystèmes forestiers nécessaires au rapportage de la directive européenne Habitats-Faune-Flore.

- Le GIP Atelier technique des espaces naturels (ATEN) : 2,42 M€

La subvention pour charge de service public du P113 (2316 k€ en 2015) représentait 62 % des 3745 K€ de recettes du GIP, le solde venant d'autres subventions pour 560 k€ et de 869 k€ de ressources propres. Les emplois sont de 19 ETPT sous plafond (en hausse de 2 par rapport à 2014) et 10 hors plafond (dont 4 contrats aidés), plus 9 emplois rémunérés par d'autres organismes.

- *La contribution des autres programmes*

D'autres programmes apportent un concours d'un montant évalué à moins de 2,5 M€ à la connaissance sur la biodiversité (hors secteur recherche) :

- le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » au titre de son action 1 « Stratégie,

[133] Il ne s'agit pas des dépenses totales prévues par le MNHN, mais uniquement des subventions versées par le P113 à cet opérateur. Ce raisonnement s'applique à tous les opérateurs cités ultérieurement dans le présent document.

expertise et études en matière de développement durable » contribue pour 0,60 M€ aux travaux du Commissariat général au développement durable (CGDD) en matière d'information environnementale.

- le programme 159 finance l'IGN à hauteur de 1,84 M pour collecter dans le cadre du SINP des informations à teneur environnementale (relevés floristiques, conditions écologiques, pédologie) dans le cadre des opérations d'inventaire forestier.

Le montant indiqué ci-dessus n'a guère de signification, car il ne prend pas en compte les dotations pour charges de service public apportées aux organismes de recherche. Le seul programme 172 contribue pour plusieurs dizaines de millions d'euros à financer des recherches sur la biodiversité dans plusieurs organismes (IRSTEA, IRD, CIRAD). Toutefois, l'absence d'informations sur certains organismes importants comme l'INRA ou le CNRS ne permet pas de fournir une estimation fiable sur les moyens consentis aux organismes de recherche pour leur contribution à la connaissance sur la biodiversité[134].

2.2 La préservation de la biodiversité

L'État consacre environ 139 M€ sur le budget général à la politique de préservation de la biodiversité auxquels s'ajoutent les ressources fiscales affectées à l'ONCFS pour 74,5 M€ (destinées aux actions liées à la chasse), soit un montant total de l'ordre de 213 M€.

- *Le programme 113 « Paysage, eau et biodiversité »*

Le programme 113 « Paysage, eau et biodiversité » apporte un financement de 10,62 M€ pour la mise en œuvre pluriannuelle des plans de restauration des espèces continentales, des actions relatives aux grands prédateurs (loups, ours), la lutte contre les espèces envahissantes :

- plans de gestion d'espèces terrestres : 6 340 k€
- grands carnivores : 3 500 k€
- espèces exotiques envahissantes : 780 k€

Le programme 113 inclut également la subvention pour charge de service public attribuée à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) à hauteur de 37,67 M€ prévus au PLF 2016 et qui peut être rattachée à ce thème.

En 2015, les 117,8 M€ de ressources de l'ONCFS provenaient de ressources fiscales pour 74,5 M€ (63%) destinées à financer les actions liées à la chasse, de la dotation pour charge de service public sur le programme 113 de 37,62 M€ (32%), d'autres subventions de l'Etat (2,15 M€ pour indemniser les éleveurs dans le cadre du programme loup sur le programme 113 et 1 M€ venant du programme 206 sur la sécurité sanitaire), 0,64 M€ d'autres subventions et 1,9 M€ de ressources propres.

Les emplois de l'ONCFS sont de 1 545 ETPT sous plafond en 2016 (1584 en 2015) et 74 hors plafond (dont 65 contrats aidés). Les dépenses par destinations se ventilaient ainsi en 2015 :

[134] Les montants figurant dans l'annexe au PLF 2016 ne sont pas exhaustifs (absence par exemple de l'INRA) ou ne concernent pas toujours directement la biodiversité terrestre. Pour ces raisons la mission a préféré ne pas indiquer de montant.

Destination	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
Connaissance et expertise faune sauvage	14 147	2 787	818	17 752
Chasse	27 708	6 032	1 383	35 123
Sauvegarde de la biodiversité	39 519	6 793	2 124	48 436
Service public moderne et efficace	11 678	3 418	485	15 581
Total	93 052	19 030	4 810	116 892

- *Les autres programmes*

D'autres programmes apportent également leur contribution à ce thème pour un montant total d'environ 91 M€ inscrits au PLF 2016 dont 55 M€ pour des actions menées en dehors de la France :

- le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » (MEEM) au titre de son action 1 « Stratégie, expertise et études en matière de développement durable » apporte à hauteur de 0,65 M€ des subventions à des associations et finance des études en matière de préservation de la biodiversité.

- le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » (MOM) au titre de son action 2 « Aménagement du territoire » prévoit 0,4 M€ en 2016 pour financer des actions consacrées à la gestion des milieux et de la biodiversité à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie ;

- le programme 149 « Forêt » (MAAF) au titre de l'action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt » attribue 16,21 M€ à l'ONF, au titre du versement compensateur pour des actions menées pour les collectivités locales, un financement censé contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la biodiversité et notamment les plans nationaux d'action pour les espèces menacées et l'amélioration des connaissances relatives à la biodiversité ;

- le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture et des territoires » (MAAF) au titre de l'action 14 « gestion équilibrée et durable des territoires » est considéré comme consacrant 18,31 M€ à des actions en faveur de la biodiversité qui correspondent à : 20 % des crédits de la sous-action 08 (mesures agro-environnementales régionalisées) qui couvre les mesures concernant la protection des races menacées, la préservation des ressources végétales menacées de disparition, l'apiculture et les mesures territorialisées ; 60 % des moyens de la sous-action 11 (autres mesures agro-environnementales et pastoralisme) pour la mesure « grands prédateurs » destinée à accompagner les éleveurs dans les zones de prédation du loup, le plan de soutien agro-sylvo-pastoral des Pyrénées, des opérations groupées d'aménagement foncier destinées aux collectivités d'outre-mer ;

- le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (SPM) apporte 0,6 M€ pour des actions conduites dans le cadre du Plan gouvernemental pour le Marais poitevin et qui s'attachent à favoriser une agriculture conforme aux

enjeux environnementaux du marais et à préserver les milieux naturels et des habitats.

- le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » (MAEDI) comprend pour un montant de 1,85 M€ les financements attribués aux différents programmes des Nations unies et accords internationaux relatifs à la biodiversité ;

- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (MAEDI) finance pour un montant total de 53,4 M€ des actions de coopération internationale en matière de biodiversité[135] : subventions de l'AFD à des projets dans les pays en développement et à des organisations non gouvernementales (16,5 M€ en 2015), contribution de la France à certaines organisations multilatérales comme le PNUE ou le GIEC[136], part imputable à l'environnement sur la contribution au Fonds européen de développement (FED).

2.3. Les espaces naturels terrestres

Le financement des moyens considérés comme bénéficiant plus ou moins directement à la préservation des espaces naturels est principalement assuré sur le budget général de l'État par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ainsi que par un ensemble d'autres programmes pour un montant total que l'on peut évaluer à 227 M€. S'y ajoutent près de 38 M€ de taxes affectées (droit de francisation des navires et taxe sur les passagers maritimes à destinations d'espaces naturels sensibles).

- *Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »*

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » (MEEM) au titre de son action 7 contribue à cette politique pour environ 140 M€ au PLF 2016 qui se répartissent en trois ensembles :

- le soutien à la gestion et à des actions d'animation relatives aux espaces naturels protégés pour 41,05 M€ répartis ainsi (k€):

- Parcs naturels régionaux	8 560
- Réserves naturelles nationales	21 540
- Conservatoires régionaux des espaces naturels	1 060
- Office national des forêts	3 730
- Élaboration et suivi des SRCE	4 802
- Programme zones humides	430
- Dotation en fonds propres	1 000

[135] Lors de la Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique qui s'est tenue à Hyderabad en 2012, la France a pris l'engagement du doublement de ses flux financiers d'aide internationale en faveur de la biodiversité. Par rapport à la base de référence (moyenne annuelle des flux 2006-2010), le doublement devait être effectif pour 2015 et son niveau maintenu jusqu'en 2020.

[136] Ce montant a été calculé au prorata de la part d'intervention de certaines organisations dans le secteur de l'environnement et pas uniquement de la biodiversité.

Conformément à la stratégie nationale de création d'aires protégées qu'elle a adoptée en 2009, la France poursuit son soutien à la création et à la gestion des aires protégées (parcs nationaux, réserves naturelles nationales, parcs naturels régionaux, arrêtés de protection des biotopes, réserves biologiques), ainsi qu'au rétablissement des continuités écologiques (trame verte et bleue).

- le financement de la politique Natura 2000 pour 31,05 M€ répartis ainsi (k€) :

Animation des documents d'objectifs	21 500
Contrats pour la préservation des sites (ASP)	7 000
Appui technique, soutien à des associations	1 550
Cofinancement de projets LIFE	1 000

- des subventions pour charges de services publics aux parcs nationaux et à Parcs nationaux de France (PNF) pour 66,86 M€ au PLF 2016, ainsi qu'au Domaine national de Chambord pour 0,75 M€.

Les ressources des parcs nationaux (y inclus PNF) qui étaient de 78,75 M€ en 2015 provenaient à plus de 80 % de la subvention de l'Etat sur le programme 113 pour 64,2 M€ (après mise en réserve de 1, 69 M€ par rapport au montant inscrit en LFI), de 0,46 M€ de ressources fiscales issues de la taxe sur les passagers maritimes à destinations d'espaces naturels sensibles, de 5,8 M€ d'autres subventions et 6,6 M€ de ressources propres. Les dépenses se ventilaient ainsi en 2015 par destinations (en k€) :

Destination	Personnel	Fonctionnement	Intervention	Investissement	Total
Connaissance	5 897	547	11	132	6 587
Communication et accueil du public	10 342	2 783	201	743	14 069
Gestion	12 563	6 280	4	2 652	21 499
Piloter la politique des PN	2 953	259	346		3 558
Protéger et restaurer	8 633	1311	830	329	11 103
Communication (PNF)	387	223		32	642
Services communs (PNF)	1 115	668		32	1 815
Soutien et management (PNF)	374	20		6	400
Total	52 131	13 555		4 572	72 888

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) peut être rattaché à ce thème puisque son action de sauvegarde des espaces naturels littoraux passe par l'acquisition foncière, la restauration des sites et leur gestion en relation avec les collectivités.

Ses ressources qui étaient de 39 M€ en 2015 provenaient à 96 % de ressources fiscales (37,37 M€ correspondant pour l'essentiel au produit plafonné du droit de francisation des navires et de la taxe sur les passagers maritimes). Il reçoit par ailleurs

des cofinancements des agences de l'eau et autres organismes, fonds européens, collectivités et dons et mécénat pour 1,12 M€ de subventions et 0,54 M€ de ressources propres.

Les dépenses 2015 par destinations (en k€) se ventilaient ainsi :

Destination	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
Activités d'accompagnement	1 065	385	79	1 529
Ingénierie de gestion	1 799	1 939	853	4 591
Restauration et aménagement	2 538	2 205	9 075	13 818
Interventions foncières	1 876	1 967	18 261	22 104
Soutien-management	2124	767	158	3049
Total	9 402	7 263	28 426	45 091

- *Les autres programmes* :

D'autres programmes du budget de l'État apportent également une contribution plus ou moins directe[137] au financement des espaces naturels pour un montant dont l'ordre de grandeur peut être estimé à 87 M€ selon les montant inscrits au PLF 2016[138] :

- le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » (MEEM) pour un montant de 2,74 M€ dédié à des études d'évaluation de l'environnement visant à fournir un appui technique et méthodologique sur des projets d'aménagement, d'infrastructures et d'exploitation de ressources naturelles ;

- le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (SPM) : 0,60 M€ pour la valorisation du Marais poitevin par le biais de la restauration des friches abandonnées en prairies naturelles, notamment dans le cadre du plan de restauration des marais mouillés ;

- le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » (MOM) : 0,22 M€ pour la conservation des espèces et des espaces à Wallis-et-Futuna et des actions en Nouvelle-Calédonie ;

- le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (SPM) par une subvention de 2,2 M€ en 2016 à la Fédération des parcs naturels régionaux de France et une partie difficile à déterminer des 34,3 M€ contractualisés[139] pour le développement équilibré du territoire ;

[137] Les trois quarts de ces financements relèvent plus de la politique des risques naturels que de celle de la biodiversité.

[138] Ce montant inclut une estimation de 7 M€ par an de crédits issus du programme 110 qui ne figure pas dans l'annexe au PLF.

[139] L'annexe au PLF 2016 fait mention d'un montant de 34,30 M€ au titre de l'action 02 « Développement solidaire et équilibré du territoire » pour contribuer aux contrats de plan État-région sur des actions en zones rurales, aux plans fluviaux, à la politique de la montagne, à la politique du littoral et à la politique de préservation du caractère maritime du Mont-Saint-Michel. Ce champ excède celui de la seule biodiversité et des espaces naturels.

- le programme 149 « Forêt » (MAAF) pour un montant total de 17,95 M€ qui s'inscrit avant tout dans la politique des risques et qui est ainsi réparti : 14,04 M€ au titre du versement compensateur à l'ONF pour des actions qui contribuent à la mise en œuvre de la trame verte et bleue, de Natura 2000 et de la stratégie nationale de création des aires protégées terrestres métropolitaines ; 2,2 M€ pour la restauration des terrains de montagne et les travaux d'investissements nécessaires pour contenir les mouvements des dunes domaniales littorales sur la côte atlantique qui répondent en partie au souci de préservation des espaces naturels littoraux et montagnards ; 1,54 M€ au CNPF pour l'agrément des documents de gestion durable, les actions d'animation, de recherche et développement et la participation à la mise en œuvre de stratégies locales de développement qui contribuent à une meilleure prise en compte de la biodiversité en forêt privée : 0,16 M€ pour d'autres actions ;

- le programme 161 « Sécurité civile » (MI) pour un montant de 48 M€ qui correspond essentiellement aux moyens nationaux terrestres et aériens de l'action de lutte contre les feux de forêts qui relève plus de la politique des risques que de celle de la biodiversité ;

- le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » (MAEDI) avec une contribution de 8,05 M€ pour financer le programme des Nations unies pour l'environnement, le plan d'action du programme pour l'environnement des Caraïbes, l'Union internationale pour conservation de la nature, la convention sur la lutte contre la désertification ;

- le programme 110 (MINEFI) finance dans le cadre du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) des projets dans le domaine de la biodiversité et des espaces naturels des pays en développement pour un montant moyen annuel de subventions de l'ordre de 7 M€ ;

- l'annexe au PLF 2016 fait également mention pour de faibles montants d'actions financées sur d'autres programmes qui se rattachent indirectement aux espaces naturels, par exemple le programme 152 « Gendarmerie nationale » (MI) pour un montant de 0,25 M€ au titre de la surveillance des espaces naturels estimé à partir d'une clé de répartition fondée sur la part des infractions relatives aux espaces naturels (parcs nationaux, réserves naturelles, sites inscrits et classés) dans la délinquance générale.

3. Les milieux marins

Selon une approche extensive, les moyens consacrés par l'État à la politique en faveur des milieux marins peuvent être évalués à environ 125 M€ dont 55 % sous forme de subventions à des opérateurs. Les ressources sont exclusivement issues du budget général dont environ 30 % sur le programme 113.

- *Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »*

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » est le principal contributeur direct au financement de la politique de préservation des milieux marins pour un montant total d'environ 37 M€ prévus au PLF 2016.

Il finance pour un montant de 14,183 M€ l'application de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), les dispositifs Natura 2000 en mer, des plans de restauration d'espèces menacées et l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR)[140], ainsi que le plan POLMAR et la protection du trait de côte selon la répartition suivante (en k€) :

Etudes et connaissance	350
Surveillance DCSMM	5 333
Animation et communication DCSMM	150
Natura 2000 en mer	350
Plans de gestion d'espèces marines	1 200
Récifs coralliens	800
Protection du littoral et trait de côte	3 000
Pollutions marines	3 000

Le programme 113 est également le support de la dotation pour charges de service public attribuée à l'Agence des aires marines protégées (AAMP) pour un montant de 23,09 M€ au PLF 2016.

Les ressources de l'AAMP sont totalement dépendantes du programme 113 qui représente 93 % de ses recettes. Ainsi au budget initial 2015, les ressources d'un montant total de 23 683 k€ venaient pour 22 021 k€ de la subvention pour charge de service public sur le programme 113 (après mise en réserve de 1 069 k€), à laquelle s'ajoutaient 1512 k€ d'autres subventions et 168 k€ de ressources propres.

Les dépenses de l'AAMP se ventilaient ainsi entre destinations en 2015 :

Destination	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
Etudes et expertise	3 881	3 433		7 314
Gestion de milieux naturels	615	906		1 521
Recueil et traitement de données	1 587	2 522		4 109
Sensibilisation et animation	2 270	1 772		4 042
surveillance et police	1 136	502		1 638
Soutien-management	2 311	2 135	1 000	5 446
Total	11 800	11 270	1 000	24 070

[140] IFRECOR est une plate-forme de concertation des actions de gestion et de protection des récifs qui contribue à la gestion de 10 % des récifs coralliens mondiaux.

Les effectifs de l'agence sont en augmentation :146 ETPT sous plafond en 2014, 157 en 2015 et 158 en 2016, auxquels s'ajoutent 51 ETPT hors plafond dont 19 contrats aidés et 14 emplois rémunérés par autres organismes.

- *Les autres programmes*

D'autres programmes apportent également une contribution plus ou moins directe au financement des milieux marins qui est estimée à 88 M€ au PLF 2016.

Les montants directement exécutés à partir des programmes sont d'un montant estimé à un peu plus de 42 M€ au PLF 2016 :

- le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » (MEEM) pour un montant de 30,43 M€ : 7,65 M€ pour le dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes, œuvrant principalement au contrôle des pêches, et qui assure à ce titre la fonction de préservation de la ressource et de vérification de respect des quotas de pêche, mais contribue également au contrôle des aires marines protégées et de certaines autorisations délivrées dans les eaux métropolitaines au titre de la protection de l'environnement marin ; 7,4 M€ pour l'acquisition de connaissances, les évaluations de stocks et expertises dans le cadre du programme Data Collection Framework cofinancé par des crédits du FEAMP ; 13, 82 M€ au titre de la signalisation maritime qui fournit les aides utiles à une navigation en toute sécurité de nature à éviter des événements de mer générateurs d'éventuelles catastrophes écologiques ; 1,56 M€ pour la préparation à la lutte contre les pollutions sur le littoral ;

- le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » (MOM) au titre de son action 2 « Aménagement du territoire » finance pour 0,2 M€ IFRECOR ;

- le programme 152 « Gendarmerie Nationale » (MI) pour un montant de 6,83 M€[141] au titre de la surveillance des espaces maritimes (police des pêches en mer, surveillance du littoral, surveillance maritime) ;

- le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (SPM) pour le financement à hauteur de 2,57 M€ de la part État du plan de lutte contre les algues vertes en Bretagne ;

- le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » (MAEDI) pour 2,79 M€ destinés à financer l'Autorité internationale des fonds marins, la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, la Commission OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, le Fonds pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution ;

Par ailleurs, différents opérateurs et en premier lieu l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) reçoivent des dotations pour charges de service public qui contribuent pour un montant d'au moins 46 M€ à la politique en faveur des milieux marins :

- L'Ifremer bénéficie de financements sur le programme 172 d'un montant total de 43,27 M€ pour ses activités de recherche : 28,99 M€ pour les recherches portant sur la caractérisation des habitats marins, l'approche écosystémique

[141] Montant estimé à partir d'une clé de répartition fondée sur la part des infractions relatives à la pollution des eaux de mer et la pêche maritime dans la délinquance générale.

des pêches et de l'aquaculture, l'évaluation intégrée de la viabilité des systèmes halieutiques et aquacoles, l'aquaculture, le fonctionnement des écosystèmes profonds ; 13,54 M€ pour l'étude de la biodiversité et des écosystèmes marins ; 0,74 M€ pour développer des outils d'aide à l'évaluation et à la gestion des aires marines protégées, la gestion des écosystèmes côtiers, de leurs ressources et de leurs usages.

- L'Ifremer reçoit également une subvention du programme 205 de 2,9 M€ pour l'expertise halieutique et aquacole, la sélectivité des engins de pêche et le programme communautaire de collecte de données de pêche.

- L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) bénéficie de 0,35 M€ du programme 159 pour contribuer au projet Litto 3D engagé depuis 2009, avec le SHOM, afin de réaliser un référentiel altimétrique continu terre-mer pour la gestion et la protection de la bande littorale.

7. Les taxes affectées

Selon la définition retenue par le Comité des prélèvements obligatoires (CPO)[142], une taxe affectée est une imposition de toutes natures, c'est-à-dire un prélèvement obligatoire qui n'ouvre pas droit à une contrepartie équivalente, qui est affectée à une entité, dotée ou non de la personnalité morale[143], afin de financer une mission d'intérêt général. Sa suppression ou son remplacement par une dotation budgétaire sont possibles constitutionnellement.

En application de l'article 36 de la LOLF, l'affectation de taxes initialement établies au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Pour sa part, l'article 2 alinéa 2 de la LOLF prévoit trois conditions pour les créations *ex nihilo* de taxes affectées, en disposant que « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui, et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51* ».

Dans la pratique, les conditions à remplir pour affecter une imposition de toutes natures à un tiers sont les suivantes : l'affectataire envisagé doit être une personne morale autre que l'État chargée de missions de service public ; la création de l'imposition qui peut être prévue par une loi ordinaire, doit ensuite être autorisée par la loi de finances de l'année ; le projet de loi de finances doit chaque année être accompagné d'une annexe explicative comprenant la liste et l'évaluation de ces impositions.

Une taxe affectée n'est donc ni une redevance pour service rendu, ni une redevance pour occupation du domaine public, ni une cotisation sociale, ni un prélèvement sur recettes. A la différence de la redevance qui peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État, la taxe relève de la loi de finances. Par ailleurs, la taxe n'a pas de contrepartie équivalente, alors que la redevance doit trouver sa contrepartie directe dans les prestations fournies.

Quatre types d'arguments sont généralement mis en avant pour justifier la création d'une taxe affectée : permettre à l'organisme affectataire d'être autonome ou indépendant dans l'exercice de ses missions, en bénéficiant d'une ressource moins susceptible d'ajustement budgétaire qu'une dotation traditionnelle ; lui permettre de bénéficier d'une grande souplesse dans l'exercice de ses missions et sa gestion ; corriger une externalité négative (il s'agit dans ce cas d'une taxe « pigouvienne ») ; améliorer le consentement à l'impôt des assujettis à la taxe en affectant son produit à une entité exerçant pour leur compte des missions d'intérêt général. Les conditions de création d'une taxe affectée ont été encadrées par circulaire du Premier ministre[144].

---

[142] Maxime Boutron, auditeur au Conseil d'État, Contours juridiques et historiques de la notion de taxe affectée, Février 2013

[143] Outre les collectivités territoriales et les caisses de sécurité sociale, la grande majorité des affectataires est constituée par des établissements publics administratifs.

[144] La circulaire n° 5631/SG du Premier ministre en date du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques pose deux principes selon lesquels « aucune nouvelle dépense ne pourra être financée par une augmentation de recettes, qu'il s'agisse de l'augmentation de taxes existantes ou de la création de nouvelles taxes », et que « le recours aux dépenses fiscales ne doit pas venir en substitution d'une dépense budgétaire, et droit être compensé par la diminution d'une autre dépense fiscale ».

Lorsqu'il existe un lien entre les assujettis et la nature de la dépense, le consentement à l'impôt serait renforcé, la dépense contribuant au financement d'une politique bénéficiant indirectement aux assujettis et non à une communauté plus large de bénéficiaires.

L'affectation peut donc être justifiée[145], économiquement, si elle permet de :

- financer plus efficacement les politiques publiques ;

- corriger des défaillances de marché en internalisant des externalités négatives *via* la taxe dont sont redevables les acteurs à l'origine de ces externalités négatives (cas de la fiscalité écologique) ce qui permet de financer des biens publics pour des secteurs

d'activité qui n'arriveraient pas à s'organiser naturellement ou pour lesquels le

contribuable national ne consentirait pas à l'impôt car n'en bénéficiant pas directement ;

- redistribuer plus efficacement des ressources ou financer un système de péréquation : l'action de l'organisme affectataire, financé par des redevables appartenant à la même communauté vise alors à assurer une solidarité financière au sein de celle-ci.

L'affectation d'une taxe environnementale à une agence ou une autre entité en charge de conduire des politiques environnementales est économiquement justifiée dès lors que la mission première de l'organisme en question consiste à corriger un « stock » d'externalités négatives non prises en compte par le marché[146].

Le Conseil des prélèvements obligatoires a rappelé[147] que l'affectation de ressources fiscales est une dérogation au principe d'universalité budgétaire qui peut, dans certains cas, être justifiée par des motifs économiques ou des impératifs de bonne gestion publique. Il considère que le récent foisonnement des taxes affectées montre cependant que l'affectation n'a répondu, dans la plupart des cas, à aucun de ces motifs et s'explique principalement par le souhait de contourner les contraintes budgétaires, traduisant ainsi des phénomènes de débudgétisation.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a recommandé la mise en œuvre d'une rationalisation de la fiscalité affectée, fondée sur une réaffirmation du principe d'universalité budgétaire. Si l'affectation peut être justifiée dans certains cas, une stratégie de rebudgétisation, déclinée de manière opérationnelle en deux étapes, est indispensable.

Par ailleurs, le CPO considère que la prolifération des impositions obligatoires ou facultatives, notamment locales, s'explique notamment par la volonté qui a longtemps prévalu d'affecter une taxe à chaque fois qu'une nouvelle compétence était créée. Le foisonnement des impositions locales, notamment en raison de l'existence d'impositions sectorielles et/ou géographiques, favorise le phénomène d'empilement et

---

[145] Christophe WITCHITZ, Inspecteur des finances, Analyse économique de la fiscalité affectée et examen de son impact sur les assujettis, avril 2013

[146] Par exemple, si cette agence intervient pour assurer la dépollution d'une rivière déjà polluée et pas seulement pour réduire les flux de pollution nouvelle émis par les entreprises exerçant leurs activités aux abords de cette rivière.

[147] Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes, juillet 2013.

d'opacité de la fiscalité locale des entreprises, sources de complexité, d'instabilité et d'imprévisibilité pour les entreprises. En outre, bien qu'il n'ait pas expertisé la question, le CPO estime qu'il est probable que les coûts de collecte et de gestion de certaines impositions soient élevés au regard de leur rendement. En conséquence, les taxes affectées à faible rendement ne sont pas encouragées.

Le nombre de taxes affectées était évalué[148] à 309 en 2011 dont 138 dans le champ des agences de l'État. Depuis le projet de loi de finances pour 2007 et afin que le Parlement soit mieux informé, le PLF de l'année est accompagné d'un rapport (le « *jaune* ») récapitulant, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés.

L'encadrement budgétaire des taxes affectées a été accentué à partir de 2012 avec la mise en place d'un plafonnement limitatif[149] des contributions et taxes affectées à des tiers. La priorité est d'assurer un pilotage par la maîtrise des ressources allouées. Le plafonnement peut consister en un simple encadrement consistant à fixer un plafond égal au rendement prévisionnel de la taxe, ou en un écrêtement par la fixation d'un plafond inférieur au rendement prévisionnel de la taxe plafonnée.

1. Les taxes affectées à des opérateurs

Les taxes présentées ci-après sont affectées à des opérateurs de l'État ou à des établissements publics locaux mis en place par les collectivités.

1.1 Les taxes qui financent les politiques de l'eau et de la biodiversité

- Les « redevances » collectées par les agences de l'eau

- Des « redevances » qui sont en fait des taxes fiscales :

La qualification juridique des contributions perçues par les agences de l'eau (intitulées redevances par la loi sur l'eau du 16 décembre 1964) a été évolutive. Le Conseil d'État, dans un avis rendu le 27 juillet 1967, a tout d'abord considéré que les redevances créées par la loi du 16 décembre 1964 correspondaient à un nouveau type de redevances créé par le législateur *sui generis* et n'étaient assimilables ni à des impôts, ni à des taxes parafiscales, ni à des redevances pour service rendu, ni à des taxes syndicales. Par la suite, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont considéré que les redevances perçues par les agences de l'eau devaient être rangées parmi les impositions de toute nature. Ces redevances ont ensuite été transformées et sont présentées parmi les ressources fiscales affectées, depuis l'adoption de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

La loi institue ainsi plusieurs « redevances », dont les assiettes sont déterminées et dont les taux sont fixés par la loi ou à l'échelon du bassin, sous un plafond législatif. Le plafond global de dépenses sur les six années de la durée du programme et les priorités d'intervention sous forme d'avances et de subventions sont fixés désormais par le Parlement.

La masse des redevances est globalisée et il n'y a plus de corrélation entre un type de redevance et un type d'action. Selon le CPO[150], le législateur a consacré des plafonds

[148] Mohammed TROJETTE, L'ampleur du recours aux taxes affectées, mars 2013.

[149] Article 46 de la LFI pour 2012.

[150] Justine COUTARD, Inspecteur des finances, Rapport n°4 du CPO sur la fiscalité affectée : Les effets des taxes affectées sur les finances publiques, mai 2013

de taux d'abord fondés sur l'appréciation des facultés contributives et du contexte socio-économique, bien plus que sur l'utilité ou la « désutilité » pour l'environnement ou pour l'usager.

Les agences de l'eau bénéficient de douze contributions différentes qu'elles collectent directement[151]. Quatre redevances sont perçues sur les pollutions urbaines, industrielles et agricoles (phytosanitaires et élevages), trois redevances sur les prélèvements destinés à l'eau potable, à l'irrigation ou à l'industrie, deux redevances sur la collecte des eaux usées des collectivités et des industries et enfin trois autres redevance assises sur divers usages (stockage en étiage, pêche de loisirs au titre de la protection du milieu aquatique, obstacles sur les cours d'eau). Depuis 2011, plusieurs redevances sont recouvrées par une seule agence qui intervient pour le compte des cinq autres : redevance pour pollutions diffuses par l'agence de l'eau Artois-Picardie, redevance pour protection des milieux aquatiques par l'agence Adour-Garonne, redevance élevage par l'agence Loire-Bretagne.

Alors que les enjeux de la politique de l'eau sont particulièrement importants en droit communautaire, le CPO rappelle que celle-ci a été jugée perfectible par de nombreux rapports d'évaluation. Au-delà de ces critiques traditionnelles contre la politique des agences, le CPO estime que la fiscalité affectée aux agences est complexe et repose sur un équilibre subtil de gouvernance au sein des comités de bassin. Par conséquent, l'enjeu n'étant pas d'abord celui des modalités de financement, les contributions peuvent rester affectées mais être plafonnées afin de réduire la pression fiscale locale (de même pour ce qui concerne les Offices de l'eau des DOM ainsi que pour les contributions affectées à l'ONEMA qui ont la même origine).

La loi de finances pour 2016 plafonne la recette à 2,3 Mds d'euros, hormis leur part destinée aux versements à l'ONEMA mentionnés au V des articles L. 213-9-2 et L. 213-10-8 du code de l'environnement. La recette excédentaire est reversée au budget général de l'Etat.

Le CESE[152] considère que ces taxes ont été bien acceptées pour trois raisons principales. Premièrement, elles s'appuyaient sur une assiette large, avec un faible taux. Leur but n'était pas de modifier les comportements, mais de financer la dépollution. Deuxièmement, la participation des diverses parties prenantes dans les décisions des comités de bassin a favorisé le consentement à l'impôt. Troisièmement, les redevances payées par les entreprises retournaient à celles-ci sous la forme d'aides financières à l'amélioration des pratiques et à la diminution des impacts sur l'eau. Cependant, ce système n'est pas exempt de critiques : la cohérence entre le principe pollueur-payeur et la répartition actuelle des redevances peut être améliorée.

- Des recettes de 2,28 milliards d'euros :

Les recettes issues des « redevances » des agences de l'eau ont atteint 2,28 Md€ en 2014, en hausse de 21 % par rapport à 2008.

---

[151] Le coût de collecte annuel des « redevances » s'établit en moyenne pour l'ensemble des six agences à 1,48 %, en tenant compte de l'indemnisation forfaitaire des distributeurs d'eau, et à 0,93 % hors ce coût particulier. Par comparaison et sauf exceptions, conformément à l'article 1647 du code général des impôts (CGI), l'État effectue un prélèvement de droit commun pour frais d'assiette et de recouvrement qui s'élève à 4 % du montant des recouvrements.

[152] Gaël VIRLOUVET, Financer la transition écologique et énergétique, avis du CESE, septembre 2013.

La redevance pour pollution d'origine domestique constitue la principale ressource des agences, et la recette réalisée en 2014 s'élève à 1,07 Md€. La redevance pour modernisation des réseaux de collecte d'origine domestique correspond à un montant de 624 M€. La somme de ces deux redevances représente les trois-quarts du produit total des redevances collectées en 2014, en hausse de 14 % par rapport à l'année 2008.

Le montant total de redevances pour prélèvement sur la ressource est de 380 M€, soit un peu moins de 17 % du total, en hausse de 43 % par rapport à 2008. Les recettes de la redevance prélèvement pour l'eau potable qui représentent 70 % du montant total, ont moins augmenté (+ 34 % entre 2008 et 2014) que celles perçues sur les prélèvements industriels et agricoles. Cependant les recettes collectées sur les prélèvements pour l'irrigation ne représentent que moins de 5 % du total, soit près de dix fois moins que la part de cet usage dans les usages de l'eau et deux moins que la redevance prélèvement pour hydroélectricité assise, entre autres, sur le volume d'eau turbiné dans l'année.

Les redevances pour pollutions agricoles ont fortement augmenté depuis 2008, à la suite de l'introduction par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 d'une redevance sur les produits phytosanitaires qui représente l'essentiel des recettes perçues auprès du secteur agricole. Cette redevance a rapporté 69,5 M€ en 2014 pour la part des recettes revenant aux agences, à laquelle s'ajoute un montant de 41 M€ affecté à l'ONEMA pour le financement du plan Ecophyto. La redevance sur les élevages a procuré une recette de 3,4 M€.

Les redevances perçues sur les autres usages sont d'un montant modeste, 8,9 M€ en 2014, mais en augmentation relative importante depuis 2008. Les recettes de ces redevances « stockage en période d'étiage », « obstacles sur les cours d'eau » et « protection du milieu aquatique », s'élèvent respectivement à 0,6 M€, 0,25 M€ et 8 M€. Elles constituent des leviers significatifs pour protéger et aménager la continuité écologique du patrimoine commun des cours d'eau, et pour permettre d'assurer, entre autres, la protection des poissons migrateurs.

Globalement et hors redevances affectées à l'ONEMA, les collectivités et donc les consommateurs d'eau potable contribuent pour plus de 86 % aux recettes des agences de l'eau, les industries pour 9 %, le secteur agricole pour 4 % et les autres usagers pour 0,4 %.

- Les « redevances » des offices de l'eau des outre-mer

Dans les départements d'outre-mer (sauf à Mayotte), les offices de l'eau ont été institués par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, dans l'esprit d'adapter à ce contexte particulier le modèle des agences de l'eau. Ils disposent ainsi d'un régime de redevances comparable à celles des agences de l'eau même s'ils ne sont pas des opérateurs de l'État.

Sur proposition du comité de bassin, l'office perçoit des « redevances » (en fait des taxes affectées) sur les personnes publiques ou privées pour prélèvement sur la ressource en eau[153], pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, stockage d'eau en période d'étiage, obstacles sur les cours d'eau, protection du milieu

[153] 0,5 à 5 centimes d'euro par mètre cube pour les prélèvements destinés à l'eau potable ; 0,1 à 0,5 ct €/m3 pour l'eau d'irrigation ; 0,25 à 2,5 ct€/m3 pour les autres usages à des fins économiques

aquatique. Les taux appliqués sont très hétérogènes[154]. Les recettes issues des redevances s'élèvent à environ 29 M€ par an avec de fortes disparités : autour de 10 M€ à la Réunion et en Martinique, environ 5 M€ en Guadeloupe et 2,5 M€ en Guyane. Elles couvrent, dans tous les offices, 90% à 95% des ressources totales hors reports. Le produit annuel de ces redevances n'est pas plafonné.

- Les « redevances » cynégétiques affectées à l'ONCFS

Définies à l'article L423-19 du Code de l'environnement, les redevances cynégétiques sont acquittées annuellement pour valider le permis de chasser. Fixée par arrêté, la redevance nationale annuelle est actuellement d'un montant de 223,64 € et la redevance départementale de 43,79 €[155]. Il y a également des redevances correspondant à une jouissance temporaire, de trois ou neuf jours, du permis.

Elles ont rapporté 76 M€ en 2014 et le rendement prévisionnel est de 67 M€ pour 2016. Le CPO a recommandé le maintien de leur affectation avec plafonnement. Le produit affecté à l'ONCFS a été plafonné à 72 M€ au PLF 2013 et à 67,62 M€ pour 2016.

Par ailleurs, l'ONCFS perçoit des taxes pour services rendus dont le montant n'est pas plafonné : 6 M€ au titre du droit de validation du permis de chasse, 1M€ pour la délivrance initiale de ce permis et 1,0 M€ pour le droit d'examen du permis de chasse.

- Le droit de francisation et de navigation affecté au CELRL

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres bénéficie de l'affectation du produit du Droit de francisation et de navigation (articles 223 à 226 du code des douanes) qui est une taxe sur les bateaux de plaisance dont le montant dépend de la longueur de la coque et de la puissance du moteur.

L'encadrement budgétaire mis en place à partir de 2012 a conduit à un écrêtement de 2 M€ qui a porté les ressources prévisionnelles de taxe de francisation des navires de 39 à 37 M€, soit environ 5 % des recettes prévisionnelles. Le Gouvernement a jugé que *« ce plafonnement ne devrait pas affecter le fonctionnement du (conservatoire), dont le résultat d'exploitation 2010 s'est élevé à 18,9 M€ »*. Le Gouvernement a également considéré que le montant limité de l'écrêtement ne portera pas préjudice au rythme d'acquisition de l'opérateur et à l'atteinte de l'objectif du « Tiers naturel » en 2050. Cependant les rendements de ressources fiscales affectées s'étant finalement révélés inférieurs au plafond, cela a engendré un rendement nul de l'écrêtement pour le budget général. Le PLF 2016 a porté ce plafond de recettes à 38,5 M€ par amendement parlementaire.

Le CELRL figure également parmi les bénéficiaires de la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés qui n'est pas plafonnée (voir § 2.2.1).

1.2 Les taxes qui pourraient financer la biodiversité

[154] Ainsi la Martinique applique le taux plafond en matière d'alimentation en eau potable et la moitié du taux plafond pour les redevances pollution. À la Réunion, la redevance pour prélèvement sur l'eau potable est loin du niveau plafond (0,75 ct €/m3) et il a été explicitement choisi d'amortir l'effet prévisible du non-respect des obligations de la loi Grenelle 2 sur les rendements de réseaux (doublement de cette redevance) en en minimisant le taux.

[155] Arrêté du 25 mars 2016 relatif au montant des redevances cynégétiques

Au moins deux taxes existantes seraient susceptibles de financer des actions en faveur de la biodiversité. Si la taxe d'équipement le permet déjà et est en partie utilisée à ce titre dans certains cas, il n'en est rien de la taxe sur les granulats alors que l'activité d'extraction peut être considérée comme une pression s'exerçant sur les milieux naturels et la biodiversité.

- La taxe spéciale d'équipement

Une taxe spéciale d'équipement (TSE) est instituée par l'article 1607 ter du CGI, au profit des établissements publics fonciers[156] et destinée au financement de leurs interventions foncières.

Le produit de cette taxe est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros par habitant résidant sur le territoire relevant de sa compétence.

Les recettes de TSE affectées aux EPF d'État étaient plafonnées pour l'année 2015 par la loi de finances à un montant total de 491 M€. Selon les taux votés et l'importance de la population couverte, les montants de recettes sont variables : 7,7 M€ pour l'EPF de Vendée, 12 M€ pour celui de Poitou-Charente, 22 M€ pour la Normandie, mais 80 M€ en Nord-Pas-de-Calais, 83 M€ en Provence-Alpes-Côte d'azur et environ 165 M€ en Île-de-France (avant fusion des EPF, le montant voté pour 2016 étant de 177 M€).

Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.

Dans le cadre de leurs compétences définies par les articles L 321-1 à 321-13 du code de l'urbanisme, ils peuvent également contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la SAFER et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces.

À titre d'exemple, l'EPF du Nord-Pas-de-Calais intervient en appui aux collectivités voire de l'État au titre de la préservation et de la restauration de la biodiversité, de la constitution des trames vertes et bleues et de la gestion des fonciers à risques. Dans le cadre de son programme pluriannuel d'intervention, l'EPF prévoit de consacrer 25 M€ à cet axe sur la période 2015-2019, soit en moyenne 5 M€ par an et 7 % de ses moyens d'intervention.

- La taxe générale sur les activités polluantes sur les matériaux d'extraction (« granulats »)

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) porte sur un ensemble d'activités (article 266 sexies du code des douanes)[157]. Parmi celles-ci figurent la livraison ou l'utilisation pour la première fois sur le marché intérieur des matériaux d'extraction de

[156] Il existe 11 EPF d'État à la suite de la fusion des établissements opérant en Île de France, ainsi que 23 EPF locaux. Les EPF d'État interviennent sur des territoires accueillant 60 % de la population française.

[157] Les déchets, les émissions polluantes, les lubrifiants, les lessives et les matériaux d'extraction.

toutes origines se présentant naturellement sous la forme de grains ou obtenus à partir de roches concassées ou fractionnées dont la plus grande dimension est inférieure ou égale à 125 mm et dont les caractéristiques et usages sont définis par un décret du 21 février 2001. La taxe est perçue auprès des entreprises d'extraction sur la base de 0,20 € / tonne de matériaux livrés[158] soit environ 66 M€ par an. La recette est affectée à l'ADEME alors que cette agence ne conduit pas directement d'actions en rapport avec les impacts environnementaux liés aux matériaux d'extraction.

L'article 139 de la loi de finances pour 2011 avait prévu la mise en place d'un prélèvement d'un tiers de la taxe au profit des collectivités territoriales qui devait entrer en vigueur en 2012. Cette initiative avait notamment pour objectif de compenser les diverses nuisances générée par l'implantation de carrières dans les communes et ainsi en faciliter l'acceptation. La disposition prévoyait qu'au moins la moitié du prélèvement soit répartie au profit des communes accueillant des sites d'extraction, le solde revenant aux communes concernées par les risques et inconvénients causés par l'extraction des matériaux. Or il a paru particulièrement difficile de définir des critères permettant de quantifier ces risques et inconvénients de manière objective. L'article 35 de la loi de finances pour 2012 a ainsi abrogé les dispositions prévues par l'article 139 précité.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la gestion durable des granulats terrestres et marins et des matériaux et substances de carrières publiée en mars 2012, une réflexion était prévue pour mettre en place une fiscalité plus écologique sur les granulats et les matériaux de carrière. Selon l'Union nationale des producteurs de granulats (UNPG), cette réflexion n'a pas été engagée.

L'UNPG serait plutôt favorable à ce que tout ou partie de la taxe sur les granulats soit affectée à des actions en faveur de la biodiversité. Elle rejette en revanche toute augmentation de taxe en rappelant que ce secteur est fragile et soumis à d'autres taxes (TGAP sur les émissions de poussières, taxe archéologique).

- La taxe pour contribution à une pêche durable (supprimée)

Même si elle a été supprimée et n'était pas affectée à un opérateur de l'État, il est utile de mentionner pour mémoire une taxe qui aurait pu contribuer au financement de la biodiversité marine.

Il existait jusqu'au 31 décembre 2011, une taxe pour contribution à une pêche durable (article 302 bis KF du code général des impôts). Créée en 2007 dans le cadre de la mesure n°9 du Plan pour une pêche durable et responsable, elle portait au taux de 2 % sur les ventes de poissons, crustacés, mollusques et autres invertébrés marins[159], ainsi que de produits alimentaires dont le poids comporte pour plus de 30 % de tels produits de la mer, à des personnes autres que des personnes assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée. Cette taxe due par la grande distribution (commerçants au détail dont le chiffre d'affaires de l'année précédente a dépassé 763 000 €) avait rapporté 60 M€ en 2008 affectés au budget général.

[158] Selon les statistiques de l'UNICEM, la production de granulats était de 349 millions de tonnes en 2014 et d'environ 330 Mt en 2015. Depuis 2007, l'activité a baissé de 30 % en volume et retrouve les niveaux de 1986.

[159] La taxe ne s'applique pas aux huîtres et aux moules. La liste des poissons, crustacés, mollusques ou invertébrés marins concernés est fixée par arrêté.

2. Les taxes affectées aux collectivités territoriales

Un ensemble d'impositions locales bénéficie aux différents échelons de collectivités territoriales. Certaines d'entre elles sont mises en œuvre sur l'ensemble du territoire alors que d'autres ne s'appliquent que sur certaines zones du territoire. Ces impositions peuvent avoir un caractère obligatoire ou facultatif.

La plupart des taxes perçues au profit des collectivités sont sans rapport direct avec l'objet de la mission, mais certaines de ces taxes peuvent en tout ou partie contribuer au financement des politiques de l'eau, de la biodiversité ou des milieux marins. Elles sont présentées ci-après.

2.1 Les taxes applicables sur tout le territoire

Au sein des taxes qui s'appliquent sur tout le territoire, la taxe d'aménagement inclut une part directement affectée au financement de la politique des espaces naturels, alors que pour la taxe de séjour, ce n'est qu'une possibilité ouverte dans des conditions limitées.

- La taxe d'aménagement

La taxe d'aménagement a été créée par l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 qui vise à adapter le dispositif de la fiscalité de l'urbanisme aux nouveaux enjeux de l'aménagement durable et à le simplifier.

La taxe d'aménagement se substitue à compter du 1er mars 2012 à la taxe locale d'équipement (TLE) et aux taxes annexes (taxe complémentaire à la TLE, taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement).

La part départementale de la taxe d'aménagement et son utilisation pour la politique des espaces naturels sensibles sont présentées de manière détaillée dans l'annexe 9.

- La taxe de séjour

Une taxe de séjour ou une taxe de séjour forfaitaire peut être instituée par délibération du conseil municipal dans les communes touristiques et les stations classées de tourisme, les communes littorales, les communes de montagne, et les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que celles qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels (article L 2333-26 du CGCT). Elle est perçue par nuitée et collectée par l'établissement d'accueil (un hôtelier, un gérant de camping) auprès de ses clients.

Le tarif de la taxe est arrêté par délibération du conseil municipal selon un barème établi par décret. Ce barème est progressif, avec un plancher et un plafond par catégorie d'hébergement, de 0,20 € (camping) à 4,00 € (palace) par nuitée[160], et dépend des critères de confort et de standing que traduit le classement hôtelier.

[160] La taxe normale est due par chaque touriste par nuitée. La taxe forfaitaire est due directement par le logeur et est assise sur la capacité d'accueil globale de l'établissement (tarif en vigueur x nombre d'hébergements x nombre de nuitées correspondant à la durée d'ouverture de l'établissement dans l'année).

Le produit[161] de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune. Elle vient notamment alimenter le budget des offices de tourisme. Les Conseils départementaux peuvent instituer une taxe additionnelle de 10% à la taxe de séjour perçue dans le département, à condition de l'affecter à la promotion du développement touristique (Comités départementaux du tourisme).

Dans les communes qui ont institué la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire au titre des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, le produit de la taxe peut être affecté aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques. Lorsque ces communes sont situées, dans leur intégralité ou en partie, sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional, le produit de la taxe peut être reversé par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à l'organisme gestionnaire du parc, dans le cadre d'une convention.

2.2 Les taxes spécifiques à un territoire

Une quinzaine d'impositions locales dont le produit est inférieur à 35 M€ s'ajoutent au système de taxation locale des entreprises. Selon le CPO[162], ces « petites taxes » posent questions en termes de lisibilité, de compréhension, de complexités de gestion, tant pour les entreprises que pour les administrations collectrices, même si elles peuvent représenter au niveau local une ressource non négligeable pour certaines collectivités. Certaines sont propres aux territoires ultra-marins ou à la Corse.

Parmi les petites taxes locales, les impositions suivantes bénéficient plus ou moins directement aux politiques de biodiversité :

- La taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés

Définie à l'article 285 quater du code des douanes, à caractère obligatoire, la taxe est due par les entreprises de transport public maritime et assise sur le nombre de passagers embarqués à destination d'un parc national, d'une réserve naturelle, d'un site du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou sur lequel il a instauré une servitude de protection, d'un site naturel classé ou, sur demande de la commune, d'un site inscrit. Le but est ainsi d'octroyer aux gestionnaires des espaces protégés de métropole et d'outre-mer des moyens financiers accrus leur permettant de préserver les milieux naturels sensibles, et de mieux gérer ces espaces (insulaires pour la plupart) en gérant la fréquentation souvent importante, et faire face aux coûts qu'elle induit.

Reportée sur les passagers, elle correspond à 7 % du prix hors taxes du billet aller dans la limite d'un montant par passager indexé chaque année sur l'indice des prix à la consommation hors tabac et fixé par arrêté du ministre chargé du budget (1,65 € par passager selon un arrêté du 27 novembre 2015). La recette globale de 4,2 M€ est affectée à la personne publique qui assure la gestion de l'espace naturel protégé ou, à défaut, de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le site et est affectée à sa préservation. Elle est perçue actuellement par le CELRL, les parcs nationaux de Port-Cros et des Calanques. Dans le cadre de la la loi biodiversité, un amendement a été

[161] La taxe a rapporté 194 millions € en 2006 (source DGCL, guide statistique de la fiscalité locale, juillet 2008).

[162] Conseil des prélèvements obligatoires, Fiscalité locale et entreprises, mai 2014.

adopté pour permettre au CELRL d'être directement affectataire du produit de la taxe perçue à destination de ses sites ce qui lui permettra de conserver le surplus de recette dans le cas où le montant de celle-ci serait supérieur à ce que prévoit la convention avec le gestionnaire du site.

- La taxe sur l'or de Guyane

Définie à l'article 1599 quinquies B du CGI, à caractère obligatoire, la taxe est due par les concessionnaires de mines d'or, les amodiataires des concessions de mines d'or et les titulaires de permis et d'autorisations d'exploitation de mines d'or exploitées en Guyane. Le tarif par kilogramme d'or extrait est fixé chaque année par arrêté dans les limites de 1 % (pour les PME) ou 2 % du cours moyen annuel de l'or constaté sur le marché de Londres l'année précédant celle au titre de laquelle la taxe est due sans toutefois être inférieur à 80 €[163]. La recette qui était de 0,44 M€ en 2012 est affectée pour une partie à la région Guyane et pour le solde au Conservatoire de la biodiversité de Guyane (la moitié des recettes venant des PME et un quart des autres recettes).

On peut cependant noter que cette taxe ne porte, par définition, que sur les exploitations légalement autorisées, ce qui accroît leur handicap vis-à-vis des exploitations clandestines.

[163] Les tarifs de la taxe minière sur l'or en Guyane applicables en 2015 ont été fixés par arrêté du 17 septembre 2015 à 306,38 € par tonne pour les PME et 612,77 €/tonne pour les autres producteurs.

8. Le Programme Investissements d'Avenir (PIA)

Le Programme Investissements d'Avenir (PIA) a été doté jusqu'à présent de 47 milliards d'euros répartis en deux phases : une première tranche de 35 Mds a été votée en 2010 pour la période 2010-2020, un second volet de 12 Mds couvre la période 2015-2025. Un troisième plan a été annoncé par le Président de la République en mars 2015.

Le PIA est destiné à financer l'innovation, renforcer la productivité, et accroître la compétitivité des entreprises, selon six axes stratégiques prioritaires : l'enseignement supérieur et la formation, le développement durable, la recherche, l'industrie et les PME, l'économie numérique, la santé et les biotechnologies.

Le pilotage du programme a été confié au Commissariat général à l'investissement (CGI) qui coordonne l'action des opérateurs qui assurent sa mise en œuvre opérationnelle en lien étroit avec les ministères concernés. L'ADEME est l'opérateur désigné pour les actions liées à la transition énergétique et écologique.

Le gouvernement veut soutenir le secteur de l'eau et de la biodiversité avec l'aide du Programme d'investissements d'avenir et une enveloppe d'environ 60 millions d'euros pourra concerner les projets portant sur ces domaines. Ces projets peuvent résulter d'initiatives portées par des entreprises ou s'inscrire dans des projets intégrés portés par des collectivités territoriales.

En dehors de l'axe stratégique centré sur le développement durable, le PIA est susceptible de soutenir sur les autres axes des projets qui peuvent concerner plus ou moins directement le champ des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins.

1. Les appels à projets « Initiative PME » dédiés aux entreprises

Deux appels à projets destinés aux PME[164] ont été ouverts en 2015 respectivement sur le secteur de l'eau et sur celui de la biodiversité. Ils sont gérés par l'ADEME qui s'appuie pour la sélection sur les compétences des ministères, de l'ONEMA, des pôles de compétitivité, des collectivités territoriales ainsi que de représentants des secteurs concernés.

Les projets sélectionnés reçoivent une aide financière sous forme de subvention, correspondant à 50 % des dépenses éligibles du projet et pouvant aller jusqu'à 200 000 € au maximum par projet[165]. Le projet peut être labellisé, au choix du porteur, par un ou plusieurs pôles de compétitivité. Cette labellisation n'est pas obligatoire pour répondre à l'initiative mais permet d'être automatiquement retenu pour la phase d'audition.

Sur les deux années 2015 et 2016, les projets relevant des secteurs de l'eau et de la biodiversité devraient mobiliser de l'ordre de 9 M€ de financement sur le PIA.

[164] Entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

[165] Sur la base du régime d'aide *de minimis*, limité à 200 k€ sur une période de trois exercices fiscaux

Le CGI considère que les appels Initiative-PME ont un coût de gestion élevé par rapport aux autres programmes du PIA. Les projets retenus doivent ensuite pouvoir déboucher sur des démonstrateurs éligibles au financement du PIA pour aborder la phase de mise sur le marché. Toutefois, le CGI s'interroge sur la profondeur du marché auquel peuvent correspondre les projets sélectionnés, en particulier sur la biodiversité où il s'agit de créneaux très spécifiques à faible potentiel de marché.

- Appel à projets « Qualité de l'eau et gestion de la rareté »

Cet appel à projets fait suite à un premier appel consacré aux démonstrateurs qui n'a reçu que trois dossiers parmi lesquels un seul projet portant sur le dessalement a été retenu pour une aide de 4 M€.

L'appel à projets vise à financer des projets de recherche et développement avec l'objectif d'amener à une mise sur le marché de produits ou de services innovants à l'horizon de 2 à 5 ans. Il s'adresse aux acteurs de la filière de l'eau susceptibles de développer des solutions innovantes : équipements, procédés, systèmes, services, usines, voire des nouveaux modèles de gouvernance à destination des marchés publics et privés et susceptibles de diffuser l'offre en France et à l'étranger. Sont exclus les projets de recherche publique ou de développement de sites expérimentaux dont l'unique objectif serait d'accroître la connaissance du milieu.

Les projets peuvent porter sur un ou plusieurs des quatre axes suivants :

- L'usine d'épuration de la ville durable
- L'usine de dessalement de l'eau
- Les réseaux d'eau intelligents
- La gestion intelligente de la ressource

L'appel à projets a été ouvert du 14 mai 2015 au 23 mai 2016. Il est prévu de sélectionner de l'ordre de 15 à 20 projets pour un montant d'environ 3 M€. Il est probable que les projets porteront surtout sur le petit cycle de l'eau et peu sur les milieux aquatiques.

- Appel à projets « Initiative PME Biodiversité »

Cet appel a pour objectif de cofinancer des projets développant des technologies, des services et des solutions, méthodologiques, organisationnelles ou financières, innovantes et durables en matière de préservation et de restauration de la biodiversité. Ces projets doivent conduire à un développement économique ambitieux des entreprises qui les portent.

Les projets attendus peuvent porter sur un ou plusieurs des quatre axes suivants :

• Axe 1 : Développer les systèmes d'observation, les technologies de la connaissance, de la mesure et de la compréhension des écosystèmes (les technologies et innovations pour l'observation automatique suivie dans le temps d'espèces et d'écosystèmes ; le développement de méthodes et techniques d'inventaire et de surveillance dans les milieux peu explorés jusqu'à présent (mer, océans, sols) ; les technologies de modélisation et de prévision des impacts des projets (infrastructures, urbanisme …) sur la biodiversité ; la mise à

disposition d'informations sur la biodiversité à destination du grand public et des décideurs via Internet ou des applications mobiles ; le développement des sciences participatives et d'outils de formation et de sensibilisation de tous les publics en matière de biodiversité.

• Axe 2 : Prévenir et limiter les impacts des aménagements et des activités humaines sur la biodiversité et restaurer les milieux dégradés (l'éco-conception, écoconstruction, l'entretien et le suivi écologique de bâtiments, infrastructures et équipements publics comme privés : habitats, routes, ports, voies navigables, zones commerciales et artisanales ; la conception de machines et équipements adaptés aux espaces naturels sensibles, contribuant à une meilleure exploitation et à un meilleur entretien de parcelles fragiles difficilement accessibles ; la restauration de zones humides, de fonds marins, de sols, de tissus industriels ou urbains dégradés ou pollués ; le développement de passages à faune, d'équipements et d'accessoires du bâtiment et des voiries accueillants pour les espèces animales et végétales sauvages).

• Axe 3 : Innover dans les partenariats, la conception et le financement des projets en faveur de la biodiversité (l'émergence de nouveaux modèles économiques permettant de concilier préservation de la nature et autofinancement de la gestion des espaces naturels ; le développement du financement participatif et de la consommation collaborative (crowdfunding).

- Axe 4 : Utiliser de façon durable les services écosystémiques (développement de l'agro-écologie, de nouvelles stratégies de pêche durable, de nouvelles filières agroalimentaires, de l'agroforesterie, de l'écotourisme et des circuits courts ; procédés biologiques pour la restauration des écosystèmes, techniques de renaturation de friches industrielles ou urbaines, de dépollution et de remédiation ; reconnaissance ou certification de productions ou services à faible impact environnemental sur les écosystèmes).

Le premier appel à projets a été ouvert entre le 10 juillet 2015 et le 22 février 2016, avec un relevé intermédiaire le 5 octobre 2015. Il s'adresse aux PME du génie écologique et de la biodiversité, ouvrant également la possibilité de partenariat avec des laboratoires et des associations.

A la clôture intermédiaire, 21 projets avaient été déposés parmi lesquels 13 projets ont été sélectionnés en janvier 2016. Ces projets représentent plus de 6,6 M€ d'investissement et 2,2 M€ d'aides de l'État.

Ils concernent :

- des systèmes de détection et d'identification des chauves-souris, des insectes ou oiseaux migrateurs (5 projets) : concevoir un radar de plus fine résolution pour détecter les animaux volants avec une meilleure précision et à plus grande distance ; utiliser le bruit causé par deux insectes destructeurs de palmiers pour détecter leur présence et limiter leur prolifération ; développer une méthode de traitement des données permettant d'identifier l'espèce exacte détectée par un radar dans le but de mieux prédire leur comportement en proximité d'éolienne et donc de réduire leur mortalité ; optimiser la vidéo-surveillance infrarouge afin de mieux détecter les chauves-souris à proximité d'éoliennes et ainsi réduire leur mortalité par un pilotage optimisé de celles-ci ; suivre les évolutions de plusieurs espèces (cétacés en méditerranée, chauves-souris, etc.) à l'aide de la détection sonore.

- des plates-formes et outils de développement de la connaissance (3 projets) : plate-forme dématérialisée offrant à la fois une cartographie et une participation des différents acteurs et des citoyens pour améliorer nos connaissances de la biodiversité ; application smartphone dédiée à l'acquisition, la consultation et la gestion de données environnementales de terrain ; actions de restauration et d'entretien d'écosystèmes, grâce à un programme d'actions ciblées, cohérentes et adaptées aux acteurs concernés.

- les milieux marins (3 projets) : outils de détection des biotopes sous-marins, afin d'accélérer et de faciliter l'identification des fonds et de faciliter leur conservation ; solution de piégeage des éléments dissous et sédiments pollués en mer, afin de concentrer les polluants accumulés, les extraire et les traiter facilement et donc dépolluer plus efficacement les milieux marins ; concevoir des « nurseries » afin de protéger les jeunes poissons des prédateurs, en remplacement des milieux protecteurs impactés par l'activité humaine (ports, digues, etc.).

- une solution de bio-techno sol, afin de réhabiliter des sols stériles (par exemple) et d'encourager le développement de biodiversité sur de telles surfaces ; une plate-forme de financement du maintien des forêts, grâce à une banque de projets de compensation, un module achat responsable proposé aux clients de différents sites d'e-commerce et une solution de financement participatif.

Au cours de la deuxième phase, 54 dossiers ont été reçus. Une vingtaine de projets devrait être sélectionnée pour un montant total d'aides de l'ordre de 4 M€.

2. <u>Les appels à projets intégrés dédiés aux collectivités « Ville de demain »</u>

Le programme « Ville de demain » dont la Caisse des Dépôts est l'opérateur, a pour objectif d'accompagner les projets portés par les collectivités locales dans le cadre de la démarche EcoCité[166]. Elle permet de soutenir des projets urbains innovants, portés par des acteurs publics ou privés, dans des métropoles ou grandes agglomérations caractérisées par des évolutions structurantes. Le financement de projets démonstrateurs et exemplaires vise à favoriser l'évolution des usages et des pratiques urbaines afin de développer une ville attractive, qui préserve l'environnement, résiliente, utilisant de façon responsable les ressources, préservant la cohésion sociale et assurant le bien être.

L'action « Ville de demain » a été mise en œuvre en deux tranches. La première tranche s'est déroulée entre 2010 et 2014 et a concerné 19 grandes villes françaises qui ont rejoint la démarche EcoCité. La deuxième tranche(2015-2020) s'inscrit dans la continuité de la première et vise à poursuivre l'accompagnement des projets pré cités, en ouvrant l'éligibilité des financements à toutes les métropoles, en cohérence avec la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ainsi qu'aux start-up et entreprises qui innovent dans les domaines de la ville durable.

Les financements apportés par le Fonds « Ville de demain » permettent prioritairement de couvrir une prise de risque supplémentaire générée par le caractère innovant des actions ainsi que les surcoûts éventuels liés à la performance en matière de développement durable. Le financement prend deux formes principales : des

[166] La démarche EcoCité est une démarche partenariale conduite par l'État afin d'accompagner de grandes agglomérations françaises dans la transition écologique des territoires, à travers des programmes d'actions exemplaires.

subventions octroyées aux collectivités et autres acteurs publics, et des prises de participations aux côtés d'acteurs privés, dans des sociétés développant des projets d'innovation urbaine. D'une façon générale, la subvention apportée par l'État se situe entre 10% et 35% du montant total HT des investissements pour les actions retenues et est arrêtée en fonction de l'analyse économique du projet et du niveau d'innovation ou de performance environnementale.

Les actions doivent s'inscrire dans au moins un des axes d'intervention parmi lesquels figure la conception urbaine et l'environnement. Les actions relevant de cet axe peuvent notamment porter sur la gestion alternative du cycle de l'eau (eaux pluviales, réutilisation des eaux usées ou industrielles, etc.), les outils de modélisation et de simulation des dynamiques environnementales, l'aménagement exemplaire en termes de transition énergétique et de biodiversité (ingénierie écologique, réduction des effets d'îlots de chaleur, phytoremédiation, agriculture de proximité, etc.), l'intégration des enjeux de biodiversité (corridors écologiques, etc.) et l'adaptation aux changements climatiques.

A l'issue de l'appel à projets de la seconde tranche qui a eu lieu en 2015, ce sont désormais 31 territoires, dont 13 franciliens, qui sont intégrés à la démarche EcoCité et bénéficient à ce titre du soutien financier du programme « Ville de demain ».

Ces projets sont porteurs de composantes liées à la biodiversité si l'on retient une vision large des fonctions des services urbains et des services qu'ils rendent. Ainsi la promotion et l'utilisation de « solutions basées sur la nature » pour le traitement des eaux pluviales (développement de surfaces perméables), la reconstitution biologique des sols ou la reconversion de sites industriels et commerciaux pour la remise en état des continuités écologiques de même que la végétalisation de l'espace urbain (toits/façades) et le développement de jardins urbains partagés sont favorables au maintien ou à la reconquête de la biodiversité. La gestion différenciée des espaces verts et la mobilisation des friches urbaines permettent la conservation des pollinisateurs sauvages par la restauration de leurs habitats et de leurs ressources alimentaires. Le soutien à l'adaptation des systèmes de clôture des particuliers et des entreprises peut améliorer la perméabilité des milieux et réduire l'effet de fragmentation sur la faune.

Le CGI a indiqué à la mission que sur 275 M€ de subventions engagées sur les deux tranches, les actions susceptibles d'être rattachées directement ou indirectement aux politiques de l'eau et de la biodiversité représentent un montant total de subventions évalué à 23 M€. Environ 15 M€ correspondent à des actions ciblant la protection et le développement de la nature en ville (essentiellement la restauration de corridors écologiques[167], la végétalisation de bâtiments et l'agriculture urbaine). Le solde correspond à la prise en compte partielle (30%) d'actions considérées comme apportant une contribution indirecte à la nature en ville : gestion des risques d'inondations, gestion de l'eau (surtout eaux pluviales), dépollution des sols, monitoring environnemental.

3. Les autres programmes du PIA susceptibles d'être mobilisés

Des projets peuvent également être éligibles à des programmes du PIA qui se sont pas dédiés au développement durable mais qui relèvent notamment de l'économie numérique ou de la recherche.

[167] La contribution directe de ce programme du PIA à la politique de trame verte représente environ 1 M€ de subventions.

- Appels à projets « Transition numérique et modernisation de l'action publique »

Un fonds « Transition numérique et modernisation de l'action publique », doté à hauteur de 126 millions d'euros, a été créé le 12 décembre 2014, avec notamment l'objectif de rationaliser et mutualiser les infrastructures informatiques au service de la transition numérique et d'expérimenter des technologies et des services innovants susceptibles d'accélérer la modernisation de l'État. Il couvre six domaines dont l'industrialisation de la mise à disposition de données ouvertes et le partage de solutions et d'infrastructures.

Au titre du premier appel à projets en 2015, 42 projets ont été co-financés à hauteur de 7,2 millions d'euros. Parmi ces projets a été retenu un projet BRGM/ONEMA de hub pour la simplification de l'accès aux données sur l'eau pour les utilisateurs qui consiste à améliorer et faciliter l'accès aux données du Système d'information sur l'eau par des tiers (journalistes de données, scientifiques, experts, industriels utilisateurs d'eau, etc.) et à susciter de nouveaux usages de ces données.

Un projet porté par le MNHN a bénéficié d'un financement de 3 M€ pour la période 2015-2018 en vue de déployer des outils informatiques qui permettront de structurer et de pérenniser les quatre dispositifs de sciences participatives et de les étendre aux professionnels des secteurs d'activité en lien avec la nature.

Dans le cadre d'un nouvel appel à projets, un projet a été préparé début 2016 par le MNHN pour faire évoluer l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) vers une plate-forme nationale d'échange, de validation et de diffusion des données brutes numérisées de géo et biodiversité dans le cadre du système d'information sur la nature et les paysages (SINP). Cette plate-forme vise à mettre à disposition des dizaines de millions de données brutes d'observation d'espèces et de description des espaces réglementés afin que tout acteur (administrations, établissement publics, entreprises, bureaux d'études, citoyen) puisse interroger cette base de données selon divers critères notamment de localisation, de zonage, de temporalité, de taxonomie. Les données de biodiversité couvertes par le projet sont les données de France métropolitaine et d'outre-mer concernant notamment les espaces protégés ou réglementées, à enjeux pour les espèces, la géolocalisation des observations d'espèces recueillies notamment dans le cadre des études d'impact, les relevés de végétations, les habitats naturels. Le coût du projet qui devrait permettre de développer une solution opérationnelle sous la forme d'un pilote facilement industrialisable, est évalué à 500 000 € TTC. Le PIA a été sollicité à hauteur de 50 % de ce montant, mais le dossier n'a finalement pas été retenu.

Ce programme pourrait être davantage sollicité pour améliorer les outils des systèmes d'information sur l'eau, la biodiversité et les milieux marins.

- Au titre de l'axe stratégique recherche, le CGI n'a pas identifié de projet retenu ciblé sur la biodiversité.

9. La taxe d'aménagement et le financement de la biodiversité

La taxe d'aménagement a été créée par l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 qui vise à adapter le dispositif de la fiscalité de l'urbanisme aux nouveaux enjeux de l'aménagement durable et à le simplifier.

1- Le régime actuel de la taxe d'aménagement

La taxe d'aménagement s'est substitué à compter du 1er mars 2012 à la taxe locale d'équipement (TLE) et aux taxes annexes (taxe complémentaire à la TLE, taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement).

Elle est ventilée en plusieurs parts, locale (communale ou intercommunale), départementale et régionale.

La taxe d'aménagement s'applique aux opérations d'aménagement et aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation, sous réserve des exonérations. Le fait générateur de la taxe demeure la date de délivrance de l'autorisation (déclaration préalable ou permis de construire).

Pour les constructions, reconstructions, agrandissements et changements de destination, la taxe d'aménagement est assise sur la valeur de la surface de la construction et la valeur des aménagements et installations. La valeur forfaitaire par mètre carré de la surface de construction est fixée pour l'année 2016 à 701 € pour l'ensemble du territoire et à 795 € pour les communes d'Île-de-France[168].

Pour les aménagements et installations, la taxe est déterminée forfaitairement à : 3 000 € par emplacement de tente, caravane et résidence mobile de loisirs ; 10 000 € par emplacement d'habitation légère de loisirs ; 200 € par mètre carré de piscine ; 3 000 € par éolienne d'une hauteur supérieure à 12 mètres ; 10 € par mètre carré de panneau photovoltaïque au sol ; 2 000 € par emplacement pour les aires de stationnement non comprises dans la surface visée à l'article L. 331-10, cette valeur pouvant être augmentée jusqu'à 5 000 € par délibération de l'organe délibérant de la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme.

Un abattement de 50 % est appliqué sur ces valeurs pour certains logements sociaux, les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale (cet abattement ne pouvant être cumulé avec l'abattement précédent), les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

1.1 Les parts communales et régionale affectées aux politiques d'équipement

Afin de mieux accompagner leur politique d'urbanisation, les communes peuvent procéder à une différenciation géographique des taux. Leur fourchette est fixée entre 1 % et 5 %. Le taux peut être supérieur à 5 % et porté jusqu'à 20 % dans certains

[168] Arrêté du 6 novembre 2015 relatif à l'actualisation annuelle des tarifs

secteurs sur la base d'une délibération motivée par la nécessitée de réaliser des travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux.

Plus des trois-quarts des communes avaient instauré la taxe d'aménagement en 2015 dont de nombreuses communes qui ne disposaient pas de la TLE. Le taux moyen d'imposition s'établit autour de 3 % et peu de collectivités semblent avoir utilisé la possibilité de sectorisation offerte par cette taxe. Les recettes de la part communale de la taxe d'aménagement se sont élevées à 856 M€ en 2015.

La taxe est obligatoirement instituée dans toutes les communes de la région Île-de-France qui est actuellement par ailleurs la seule institution régionale à bénéficier de cette taxe. Le taux régional ne peut excéder 1 % mais peut être différent selon les départements. La région Île-de-France a fixé le taux au maximum, soit 1 %. La recette s'est élevée à 47 M€ en 2015 et est utilisée pour contribuer au financement de la politique des transports.

1.2 La part départementale contribue au financement de la biodiversité

Pour la part départementale, le taux ne peut excéder 2,5 %. Le taux moyen départemental appliqué en 2015 se situait à 1,8 %[169], vingt-deux départements ayant opté pour le taux maximum et douze autres pour un taux supérieur à 2 %. Si huit départements ne disposaient pas de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), seuls les départements de Paris et de l'Aube n'ont pas délibéré pour instaurer la part départementale de la taxe d'aménagement.

Selon l'article L.331-3 du code de l'urbanisme, la taxe sert à financer la politique de protection des espaces naturels sensibles (ENS)[170] et le fonctionnement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) [171]. La délibération d'instauration peut fixer une clé de répartition du produit de la part départementale de la taxe d'aménagement entre la politique de protection des espaces naturels sensibles et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Dans ce contexte, il est très difficile depuis l'instauration de la taxe d'aménagement de connaître les moyens réellement disponibles pour les espaces naturels et leur utilisation. L'enquête annuelle réalisée par la DHUP auprès des conseils

départementaux conformément à la circulaire 95-62 du 28/07/1995 ne permet pas de

distinguer pour tous les départements les montants affectés aux CAUE et ceux alloués aux espaces naturels sensibles. L'Assemblée des départements de France (ADF) ne dispose pas non plus de cette information tenue à jour[172]. Une enquête réalisée en 2012 par l'ADF indiquait que seuls 33 départements sur 93 ayant répondu distinguaient les deux affectations, avec un taux moyen de 1,3 % pour les ENS et de 0,4 % pour les CAUE. La FNCAUE a confirmé à la mission ce taux moyen de 0,4 % dédié aux CAUE[173], ce qui induit en théorie une répartition en moyenne de 78 % des recettes pour les espaces naturels sensibles et 22 % pour les CAUE.

---

[169] En 2011, le taux moyen de la TDENS était de 1,13 % pour une recette de 281 M€, en forte progression par rapport à 2002 (117 M€). S'ajoutait la taxe spécifique aux CAUE au taux de 0,3 %.

[170] Les trois-quarts des départements étaient dotés en 2012 d'une politique des espaces naturels sensibles, formalisée notamment sous la forme d'un schéma départemental.

[171] Tous les départements ne disposent pas d'un CAUE puisqu'il en existe 92 pour 101 départements.

[172] L'ADF prévoit de conduire une enquête en 2016 auprès des conseils départementaux sur les recettes et les dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement.

Les données dont dispose la DHUP sur les recettes et les dépenses liées à la part départementale de la taxe d'aménagement sont partielles puisque tous les départements ne répondent plus à l'enquête annuelle[174]. Elles sont donc difficilement extrapolables à l'ensemble des départements. De plus, elles portent sur les premières années de mise en place de la nouvelle taxe au cours desquelles des dysfonctionnements ont eu lieu dans la chaîne de collecte ce qui a retardé les versements[175]. Selon cette source, les recettes affectées aux ENS par les départements ayant répondu à l'enquête s'élèveraient respectivement à 228 M€ pour l'année 2013 et à 209 M€[176] pour l'année 2014. Le montant réel pour l'ensemble des départements est donc nettement supérieur, ce d'autant plus que le dispositif n'est pas en régime de croisière[177].

Pour l'année 2015, les seules informations actuellement disponibles portent sur le montant liquidé[178] de la part départementale de la taxe d'aménagement qui était de 500 M€, avec des écarts importants entre départements en fonction du dynamisme de la construction et des taux votés[179]. Si cette donnée ne préjuge pas de la recette effective qui sera effectivement reversée aux départements, elle présente l'avantage de l'exhaustivité. Si l'on considère que la ventilation des taux constatés en 2012 est représentative, la part revenant aux ENS appliquée aux montants liquidés serait d'environ 390 M€[180]. Sans pouvoir affirmer qu'il s'agit d'un montant annuel représentatif du nouveau régime, ce montant semble cohérent avec celui de la dernière année de recette de la TDENS en tenant compte d'une augmentation du taux moyen[181].

Au vu de ces éléments partiels, et sous toutes réserves, il est possible de considérer que la taxe d'aménagement perçue par les conseils départementaux pourrait contribuer pour au moins 350 M€ par an à la politique des espaces naturels sensibles.

---

[173] Ce taux moyen masque des écarts significatifs : 0,25 % pour le plus bas et 1 % pour le plus élevé. Par ailleurs, tous les départements n'ont pas voté de taux spécifique aux CAUE et certains affectent à ces organismes un montant sous forme de subvention sans qu'il soit toujours possible de savoir s'il s'agit d'une part prise sur la recette de la taxe d'aménagement.

[174] 85 départements ont répondu à l'enquête pour l'année 2013, mais seulement 66 pour 2014.

[175] La taxe est exigible lors de la notification de l'autorisation de construire, mais son délai de recouvrement peut être long.

[176] Selon la FNCAUE, les recettes de la part départementale ont été de 260 M€ en 2014 et 50 M€ ont été affectés aux CAUE, ce qui confirme le montant de 209 M€ indiqué pour les ENS.

[177] En 2015, les services chargés du recouvrement ont encore pris en charge des dossiers anciens représentant 48 M€ de TDENS et 10 M€ de TDCAUE.

[178] Les montants liquidés correspondent à la prise en charge par les services de la DGFIP entre le 1er janvier et le 31 décembre 2015, toutes autorisations et toutes échéances confondues, quelle que soit l'année de délivrance de l'autorisation de construction. Ils ne correspondent pas au flux annuel des autorisations puisqu'en 2015 des reliquats de TDENS et de TCAUE ont encore été liquidés, trois ans après la réforme. Les montants liquidés ne présagent ni des abandons ou diminutions de projets, ni des problèmes de recouvrement vis-à-vis des bénéficiaires des autorisations, susceptibles de diminuer les montants à percevoir. Ils ne peuvent donc pas être assimilés à la recette annuelle.

[179] 17 départements ont liquidé plus de 10 M€ de taxe en 2015 (7 départements d'île de France, 3 en Rhône-Alpes, 3 en PACA, ainsi que l'île et Vilaine, l'Hérault, la Haute-Garonne et la Gironde), alors que 10 départements ruraux et peu peuplés ont liquidé moins de 1 M€.

[180] La FNCAUE estime de son côté que le montant de taxe reversé aux départements en 2015 serait de 459 M€ et que 70 M€ ont été attribués aux CAUE. Si l'on considère que ceux-ci sont financés en totalité par la fiscalité de l'aménagement, il resterait par conséquent un potentiel de 389 M€ pour la politique des ENS.

[181] La recette de TDENS était de 281 M€ en 2011 et le taux moyen aurait augmenté d'environ 30 % ce qui conduirait à une recette estimée à 365 M€.

Pour autant et si cette estimation est exacte, cela ne garantit pas pour autant que les dépenses au profit des espaces naturels seront du même montant.

Selon la DHUP, 127 M€ de dépenses auraient été réalisées en moyenne annuelle en faveur des espaces naturels sensibles au cours de la période 2002-2011[182] et 173 M€ en 2011, dernière année d'existence de la TDENS. Les données recueillies par la DHUP dans l'enquête annuelle font état de 336 M€ de dépenses en 2013 et de 283 M€ en 2014 pour les départements ayant répondu. Il semble donc que les dépenses aient augmenté par rapport à la période précédente, ce qui reste à confirmer, notamment lorsque les données pour 2015 seront disponibles.

Il convient néanmoins de noter qu'un montant significatif des recettes perçues reste disponible alors qu'il pourrait être utilisé pour des actions en faveur de la biodiversité. Pour les départements ayant transmis leurs données de l'année 2014, cela représentait plus de deux années de recettes de taxe d'aménagement affectée à la politique ENS[183], ce qui prolonge la situation de la période 2002-2011.

La ventilation des dépenses entre les différentes possibilités d'utilisation n'est plus disponible. En 2011, sur 241 M€ de dépenses liées à l'utilisation de la TDENS[184], 28 % relevaient d'autres emplois que ceux listés à l'article L.331-3 du code de l'urbanisme ou étaient non expliqués. La répartition des 173 M€ pour lesquels l'affectation à la politique des espaces naturels était justifiée est la suivante : 80 M€ pour l'acquisition, l'aménagement et l'entretien d'espaces directement par les conseils généraux, 36 M€ pour des subventions à l'acquisition, l'aménagement et l'entretien d'espaces par des tiers, 34 M€ pour l'acquisition et l'aménagement d'espaces spécifiques (sentiers), 7,4 M€ pour des études et des inventaires, 2,5 M€ pour des sites destinés à protéger les ressources en eau et 0,9 M€ pour restaurer des continuités écologiques.

Considérant l'importance de cette source de financement pour la politique de la biodiversité et les incertitudes sur l'utilisation effective de la part départementale de la taxe d'aménagement, il paraît indispensable d'améliorer son suivi au travers de la synthèse des budgets annexes que doivent établir les conseils départementaux. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture de la loi sur la biodiversité (article 7 ter A) va dans ce sens puisqu'il est demandé un rapport au Gouvernement sur les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles et sur les dépenses auxquelles celle-ci a été affectée depuis sa création. Ce rapport qui doit être remis dans un délai de douze mois après la promulgation de la loi devrait être l'occasion de renforcer le dispositif de suivi.

---

[182] Sur la période 2002-2011, les recettes cumulées de la TDENS se sont élevées à 1 854 M€ pour des dépenses de 1 558 M€, soit un solde disponible de 296 M€. Près des deux tiers des départements présentaient un solde positif entre les recettes de TDENS et les dépenses. De plus, 287 M€ soit 18,5 % des dépenses ne semblaient pas rattachées aux espaces sensibles. Si un quart des 1 271 M€ de dépenses relatives aux ENS venait en participation à des actions menées par une autre collectivité, trois quarts des dépenses étaient effectués directement par les départements. L'acquisition d'espaces naturels a représenté 17 % des dépenses, l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels 61 % des dépenses. À partir de 2005, des études et des inventaires ont été financés (43 M€ sur 7 ans) et en 2011, 3,3 M€ étaient consacrés à la préservation des ressources en eau et aux continuités écologiques. *(source : DHUP, Bilan des recettes et des emplois de la TDENS, années 2002 à 2011).*

[183] Pour les 66 départements ayant transmis des informations, le montant restant disponible en fin d'année 2014 était de 459 M€, soit plus de deux fois le montant de 209 M€ des recettes perçues dans l'année. Fin 2013, ce montant disponible était de 764 M€ sur 85 départements (*source DHUP*).

[184] La recette de TDENS en 2011 était de 281 M€ auquel s'ajoutaient 453 M€ de produits non employés fin 2010, soit un montant disponible de 735 M€ (*source DHUP*).

À cet effet, une mission spécifique d'inspection pourrait établir un diagnostic de la situation actuelle et proposer des améliorations notamment en matière de traçabilité des affectations de la taxe, de délai d'utilisation, voire d'affectation de la part des recettes qui ne serait pas utilisée.

2- Des évolutions à envisager

2.1 Instituer une part régionale de la taxe d'aménagement pour financer la biodiversité

L'Île-de-France est actuellement la seule collectivité régionale qui bénéficie de cette taxe. Un rapport de l'IGF et du CGEDD[185] a suggéré en 2011 d'élargir la possibilité pour les régions de bénéficier des ressources de la taxe d'aménagement. Il propose que l'État et les régions s'accordent sur le besoin de financement annuel à mettre en œuvre en faveur de la biodiversité pour déterminer la fraction de la taxe d'aménagement à affecter aux régions en fonction de l'augmentation de ressource qui était attendue suite à la mise en place de la nouvelle taxe.

Dans son avis n°8 du 13 février 2014, le Comité pour la fiscalité écologique a recommandé de faire évoluer le partage des ressources fiscales entre collectivités territoriales pour contribuer à un meilleur équilibre entre les ressources affectées aux équipements et infrastructures et celles en faveur du capital naturel.

Lors de l'examen de la loi NOTRe, la commission du développement durable de l'Assemblée nationale a proposé, sans succès, le transfert de la part de taxe d'aménagement (ex TDENS) des départements vers les régions[186]. Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ne reprend pas cette disposition et se limite à demander un rapport au Gouvernement sur les recettes et les dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement.

Ce rapport pourrait néanmoins ouvrir la possibilité de faire évoluer la taxe d'aménagement au bénéfice des régions, afin que le « chef de filât » sur la biodiversité qui leur a été confié soit accompagné d'une ressource fiscale propre.

Plutôt que d'envisager le transfert de la part départementale de la taxe aux régions, ce qui rencontrera une forte opposition, il semblerait préférable d'ouvrir la possibilité d'instituer une part régionale de la taxe d'aménagement en vue de financer la politique de protection de la biodiversité tout en maintenant une part départementale. Cette disposition reconnaîtrait les rôles complémentaires entre l'action de proximité du département en lien avec la gestion foncière et l'action d'impulsion plus globale des régions.

Sachant que le taux moyen actuel de la part départementale est de 1,8 % pour un plafond fixé à 2,5 %, que les conseils départementaux ne semblent pas utiliser la totalité de la recette pour la biodiversité et qu'ils disposent d'une réserve structurelle de l'ordre de deux années de recettes, il semble exister une marge de manœuvre à confirmer et préciser dans le cadre du rapport évoqué ci-dessus[187].

---

[185] Rapport IGF-CGEDD, La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité, octobre 2011, p. 24

[186] L'amendement déposé dans le cadre de la loi NOTRe a été rejeté. De nouveau déposé dans le cadre du débat sur

[187] Il conviendra dans le cadre du rapport demandé par l'article 7 ter A d'examiner avec attention le cas des 34 départements dont le taux de taxe d'aménagement dépasse 2 % afin d'examiner les conséquences effectives sur la politique des espaces naturels qu'aurait un plafonnement à 2 % de la part départementale.

Afin de respecter le principe d'isofiscalité, la mission propose de ramener le plafond de la part départementale à 2 % et d'ouvrir la possibilité aux conseils régionaux d'instituer une part régionale plafonnée à 0,5 %, sauf pour la région Île-de-France où le plafond serait de 1,5 % pour tenir compte de la situation antérieure. Sur la base des recettes de 2015, l'ordre de grandeur du produit maximum de cette part régionale serait de 130 M€ sachant que les exécutifs régionaux pourraient choisir une montée en puissance progressive.

Dotés de cette ressource affectée, les conseils régionaux seraient mieux à même de pouvoir assumer leur rôle de chef de file sans que cela ne remette en cause la capacité des conseils départementaux à rester des acteurs importants du soutien aux espaces naturels.

La liste des dépenses susceptibles d'être financées par les conseils départementaux ou les conseils régionaux devrait être recalée en fonction des conventions organisant les compétences sur la biodiversité. Dotés de moyens renforcés, les conseils régionaux pourraient s'inscrire dans un partenariat équilibré avec les agences de l'eau.

2.2 Faire évoluer l'assiette de la taxe

Dans son avis de 2013 sur le financement de la transition écologique[188], le CESE a estimé que l'actuelle possibilité de modulation des taux de la taxe d'aménagement laisse des marges de manœuvre, qui doivent être orientées vers les besoins de la biodiversité sur les territoires.

De même, dans son avis « Fiscalité et artificialisation des sols » du 13 juin 2013, le Comité sur la fiscalité écologique (CFE) a fait des propositions d'évolution de la taxe d'aménagement avec l'objectif de diminuer l'artificialisation des sols. Le CFE a rappelé également que le seuil minimal de densité qui impose de construire au-delà du plancher qu'il détermine, reste d'application facultative à ce jour alors qu'il contraint à l'utilisation de la densité disponible et peut permettre ainsi d'éviter de reporter ailleurs les besoins de surface à bâtir[189]. En conséquence, le CFE a recommandé de rendre obligatoire le seuil minimal de densité.

Le CFE a constaté que si la taxe d'aménagement n'a pas été initialement conçue comme incitative en termes d'utilisation économe des sols et aux fins d'éviter leur artificialisation, cela ne doit pas constituer un obstacle à sa mise en œuvre dans ce but, rien ne s'y opposant formellement. À cette fin peuvent être envisagées, d'une part, des modifications sur les exonérations et abattements et, d'autre part, sur le taux pour mieux tenir compte du lien établi entre la surface de la construction et l'emprise effective au sol.

Le CFE a notamment recommandé :

- de réviser le régime du seuil d'abattement de 50 % applicable aux 100 premiers mètres carrés de locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale

[188] Gaël VIRLOUVET, Financer la transition écologique et énergétique, avis du CESE, p.71, septembre 2013

[189] À défaut de quoi un versement pour sous densité est dû par les constructeurs et aménageurs, destiné à financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, notamment l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ainsi que la préservation de la qualité du sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

ainsi qu'aux locaux à usages industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une telle exploitation (Code de l'urbanisme, art. L. 331-12) ;

- d'analyser et, le cas échéant, de réviser la base taxable de certains aménagements privés consommateurs de surface au sol dans le sens d'un lissage et d'une rationalisation[190] ;

- de réfléchir à une modulation du taux de la taxe d'autant plus pénalisante que l'on s'éloigne des zones de centralité urbaine ou ensembles d'habitation.[191]

Dans son avis du 16 juillet 2015, le Comité pour l'économie verte (CEV) propose que puissent être exonérées les constructions et aménagements relatifs à des immeubles bâtis existants qui ne se traduisent pas par une artificialisation des sols, ainsi que les aires de stationnement ne constituant pas une emprise au sol. Il s'agit d'utiliser la taxe d'aménagement pour inciter au développement de la construction verticale et limiter ainsi l'artificialisation des sols.

Si une telle orientation était retenue[192], la mission suggère que soit étudiée en priorité une révision des abattements. Ainsi, aucun abattement ne serait appliqué aux mètres carrés d'emprise effective au sol des locaux de toutes natures et de leurs annexes. A l'inverse, un abattement déterminé par les organes délibérants des collectivités concernées pourrait être appliqué à tous les mètres carrés construits en hauteur, ainsi qu'aux aires de stationnement internes aux constructions. L'impact sur le produit de la taxe de cette mesure simple, complétée le cas échéant par certaines des mesures suggérées par le CFE et le CEV, reste à évaluer.

Dans le cadre de la préparation du rapport demandé par le Parlement sur la taxe d'aménagement, le comité pour l'économie verte pourrait être invité à approfondir les modalités de mise en œuvre de ces orientations en concertation avec les principales parties prenantes concernées.

---

[190] Par exemple, la valeur forfaitaire des piscines est de 200 euros/m², soit trois à quatre fois moins que le m² bâti à titre d'habitation, ce qui est peu dissuasif pour un aménagement portant artificialisation à des fins récréatives, non prioritaires.

[191] Cette modulation de taux en fonction de la distance aux centralités serait très difficile à instaurer de façon incontestable et évolutive dans le temps.

[192] La DHUP considère que la taxe d'aménagement n'a pour objet de limiter l'extension urbaine et qu'une augmentation n'aurait pas un signal prix suffisant pour contribuer efficacement à cet objectif pour lequel d'autres outils sont mobilisables. Introduire l'emprise au sol comme critère reviendrait à créer une forme de taxe additionnelle.

10. Les fonds européens

En cohérence avec la stratégie Europe 2020, l'Union européenne a défini 11 objectifs thématiques, communs aux quatre fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Les programmes européens 2014-2020 des fonds FEDER, FEADER, FEAMP et FSE doivent poursuivre une partie de ces objectifs thématiques, en fonction des besoins des territoires.

Pour la France, environ 27 milliards d'euros sont alloués pour la période 2014-2020 pour mettre en œuvre ces politiques répartis selon les fonds :

- FEDER/FSE : 15,5 milliards d'euros
- FEADER : 11,4 milliards d'euros
- FEAMP : 588 millions d'euros

Par rapport à la période de programmation 2007-2013, l'enveloppe allouée pour les quatre fonds reste stable pour la période 2014-2020.

Pour cette nouvelle période 2014-2020, la biodiversité est un domaine éligible aux financements communautaires au titre de l'objectif thématique n°6 « protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation durable/rationnelle des ressources » du Cadre stratégique commun défini au niveau communautaire.

1. Le Fond européen agricole pour le développement rural (FEADER)

1.1 L'exécution du programme 2007-2013[193]

Le FEADER a constitué une ressource essentielle pour mettre en œuvre la politique Natura 2000 en contribuant au financement de l'élaboration et du suivi des documents d'objectifs, ainsi qu'au financement des mesures contractuelles qui soutiennent les préconisations de gestion des sites. En zones agricoles, ces mesures contractuelles ont également concouru à la politique de préservation de la qualité des ressources en eau.

L'ensemble de ces dispositifs présentés ci-après ont représenté sur la période 2007-2013 un montant d'engagements nouveaux de 383 M€, soit un montant moyen annuel de 55 M€, bénéficiant pour les deux tiers à la politique Natura 2000. Cette contribution ne représente toutefois que 6,5 % des 5,89 Mds d'euros de moyens nouveaux engagés sur le FEADER[194].

[193] Sources : Rapport annuel d'exécution du programme de développement rural hexagonal, année 2014, et rapport CGEDD-CGAAER sur l'évaluation de la politique Natura 2000.

[194] Il convient de noter que les mesures 213 (paiements Natura 2000 et paiements liés à la directive cadre sur l'eau) et 224 (paiements Natura 2000) n'ont pas été activées par la programmation 2007-2013 du FEADER.

On peut y ajouter au moins une partie des actions qui ont mobilisé par ailleurs 30,6 M€ de FEADER pour la conservation et la mise en valeur du patrimoine naturel.

- *L'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des documents d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000 (mesure 323 : dispositif 323 A)*

Le dispositif 323 A vise à favoriser la préservation et la valorisation des sites Natura 2000 et plus spécifiquement à soutenir l'élaboration et l'animation des documents d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000. Sur la période 2007-2013, cette action a mobilisé 192 M€ dont 49 M€ du FEADER, 135 M€ du MEEM, 6 M€ d'autres financements nationaux et 2 M€ de FEDER[195].

Fin 2014, plus de 100% des crédits FEADER de la maquette étaient engagés, soit 49,03 M€. La plupart des DOCOB ont été achevés (dans 84 % des sites) et les plus anciens entrent en phase de révision. L'animation des sites continue de monter en puissance (75 % des sites) : les animateurs assurent le suivi de l'évolution des habitats et des espèces, sensibilisent les acteurs à la préservation des habitats et espèces présents sur le site, et facilitent la mise en place des actions de gestion (contrats et chartes).

Au 31/12/2014, 1 931 dossiers avaient été payés pour un montant total de fonds FEADER de 34 M€. Les DOCOB étant réalisés sur plusieurs années (au moins 3 ans), les paiements interviennent en décalé par rapport aux engagements. Une fois le DOCOB achevé, l'animation du site est quant à elle engagée et payée annuellement.

- *Les mesures agro-environnementales territorialisées (MAET-mesure 214 I)*

Les mesures agro-environnementales (MAE) ont touché plus de 95 000 exploitations et porté sur plus de 6 Mha, bénéficiant globalement de 1,53 Md d'euros d'engagements nouveaux et de 2,17 Mds d'euros de paiements totaux. La prime herbagère a représenté les deux tiers des engagements nouveaux et la moitié des paiements (1,15 Md €). Les autres MAE ont mobilisé des crédits plus limités sur le FEADER[196]. Ces diverses MAE contribuent plus ou moins directement à la protection de la qualité de l'eau et à la préservation de la biodiversité. En effet, des mesures non ciblées permettant de maintenir une activité agricole et évitant une intensification excessive de ses pratiques apportent une contribution aux objectifs de conservation d'habitats.

Au sein de l'ensemble des MAE, les mesures agro-environnementales territorialisées (MAET-mesure 214 I) ont été construites pour répondre de façon adaptée à des menaces localisées ou pour préserver des ressources remarquables, en priorité dans les sites Natura 2000 et les bassins prioritaires définis au titre de la directive cadre sur l'eau (DCE). Ce dispositif repose sur des cahiers des charges agro-environnementaux élaborés de façon spécifique en fonction des enjeux environnementaux du territoire considéré et à partir d'engagements unitaires définis dans le Programme de développement rural hexagonal (PDRH).

Les MAET enjeu Natura 2000 sont mobilisées pour atteindre les objectifs de conservation et de bonne gestion des sites Natura 2000, établis par les directives « habitats » et « oiseaux ». Les MAET constituent l'outil principal de gestion des surfaces

[195] Le FEDER était encore utilisé par trois régions (Lorraine, Champagne-Ardennes et Pays de la Loire) pour le financement du réseau d'animateurs de terrain et des contrats.

[196] Mesures rotationnelles (181 M€), systèmes fourragers polyculture-élevage économes en intrants (53 M€), conversion à l'agriculture biologique (136 M€), maintien de l'agriculture biologique (3,7 M€), protection des races et des ressources végétales menacées de disparition (9,1 M€), amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles domestiques pour la préservation de la biodiversité (21 M€)

agricoles en zones Natura 2000 et, de manière générale, sur l'ensemble des zones à enjeux ciblés répondant à une problématique de préservation de la biodiversité ordinaire et remarquable. Fin 2013, les surfaces agricoles engagées en MAET représentaient plus de 17 % des surfaces agricoles situées en zones Natura 2000.

Les MAET enjeu eau sont mobilisées sur les bassins versant prioritaires définis au titre de la directive cadre sur l'eau (DCE). La dynamique de contractualisation des mesures à enjeux eau a nettement progressé au cours de la période de programmation. Cette montée en puissance permet notamment de répondre aux enjeux des bassins d'alimentation de captage en suivant la dynamique autour de cette thématique.

Globalement, les MAET ont mobilisé 764 M€ d'engagements nouveaux sur la période 2007-2013 dont 310 M€ sur le FEADER, soit 96 % du montant prévu dans la maquette financière dynamique. Les cofinancements nationaux ont été assurés à hauteur de 231 M€ par le MAAF et de 223 M€ par d'autres financeurs dont les agences de l'eau en premier lieu, mais également les conseils régionaux et, à un degré moindre, les conseils départementaux.

Selon les données de l'ASP chargée des paiements, ceux-ci se sont élevés sur la période 2007-2014 à 612 M€ pour l'ensemble des MAET dont 273 M€ de FEADER et ont concerné près de 29 000 exploitants engagés dans cette démarche volontaire de changement des pratiques portant sur une surface totale de plus de 968 000 ha. Le bilan des MAET par enjeux établi a posteriori par l'INRA au vu des données transmises par l'ASP, fait ressortir 344 M€ de paiements (soit 56 % du total) au profit de 15 915 bénéficiaires ayant engagé plus de 491 000 hectares dans les MAET Nature (mesure 214-I1). Les MAET Eau (mesure 214-I2) ont conduit à 202 M€ de paiements (soit 33 % du total) pour 9 874 bénéficiaires et près de 360 000 hectares couverts. La distinction entre enjeux reste imparfaite dans la mesure où des MAE à enjeu eau mises en œuvre dans des vallées alluviales ou des zones humides peuvent également concerner des sites Natura 2000[197].

Si l'on retient la même répartition pour les 310 M€ d'engagements, ceux-ci seraient de 174 M€ de FEADER sur les MAEt à enjeu nature, 102 M€ sur l'enjeu eau et 34 M€ sur les autres MAEt.

- *Les contrats Natura 2000 non agricoles*

Deux dispositifs de contrats mobilisant au total 24 M€ de FEADER ont permis de soutenir la gestion des sites Natura 2000 dans les zones non agricoles :

- *Les contrats Natura 2000 forestiers (mesure 227)*

Ce dispositif vise à améliorer et développer le rôle écologique des forêts situées sur des sites Natura 2000. Il permet de mettre en oeuvre les préconisations de gestion des sites Natura 2000, définis dans le document d'objectif (DOCOB) de chaque site. Sur la

[197] Les actions hors zones N2000 et DCE ont porté sur 91 384 hectares relevant de 4 033 bénéficiaires qui ont reçu 60,3 M€ de paiements *(source ASP)*. Un même bénéficiaire pouvant être engagé dans plusieurs dispositifs, la somme des bénéficiaires par enjeux est supérieure au nombre de bénéficiaires pour la totalité des MAET. Par ailleurs certains dossiers ne précisent pas l'enjeu ce qui explique que les paiements totaux sur la mesure 214 I sont un peu supérieurs à la somme des paiements pour les trois enjeux.

période 2007-2013, 8 M€ y ont été consacrés financés par moitié par le FEADER et le MEEM.

Fin 2014, les engagements FEADER dépassaient 3,9 M€, soit 76% de la maquette. A cette date, 329 dossiers avaient été payés pour un montant total de FEADER de 2,7 M€, soit 53% de la maquette. Ce taux d'avancement faible des paiements par rapport au taux d'engagement (76%) s'explique par la nature des actions contractualisées qui se déroulent sur plusieurs années (en moyenne 5 ans).

- *Les contrats Natura 2000 non agricoles et non forestiers (mesure 323 - dispositif 323 B)*

Le dispositif 323 B vise à favoriser les investissements liés à l'entretien ou à la restauration des sites Natura 2000 en zones non agricoles et non forestières. Il a mobilisé 47 M€ sur la période 2007-2013 dont 20 M€ de FEADER (soit 89% de la maquette), 26 M€ du MEEM et 1 M€ venant d'autres financeurs.

Fin 2014, 1344 dossiers avaient été payés pour un montant total de FEADER de 13,4 M€ soit 59% de la maquette.

- *La Conservation et la mise en valeur du patrimoine naturel (mesure 323 - dispositif 323 D)*

Ce dispositif vise la préservation et la valorisation du patrimoine naturel, en soutenant notamment des actions de préservation de la qualité paysagère et de la diversité biologique, de valorisation des espaces naturels sensibles (au travers d'actions d'élaboration de plans de protection et de gestion), d'opérations de sensibilisation environnementale. Il a été ouvert dans 15 régions puis dans une région supplémentaire en 2011.

Il comporte des actions d'animation en lien avec la mise en œuvre des mesures agro-environnementales et de l'agriculture biologique (17 % des actions financées), d'une part, et des actions en faveur d'autres mises en valeur du patrimoine naturel, d'autre part.

Fin 2014, les engagements étaient de 30,6 M€, soit 97 % de la maquette. Les paiements ont concerné 1207 dossiers pour 17,8 M€, soit 56 % de la maquette.

1.2 La programmation 2014-2020

La loi n°2014-58 du 27/01/2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles confie aux Régions, qui sont désormais autorités de gestion du FEADER, le pilotage, l'élaboration et la mise en œuvre des PDR ainsi que de la gestion des aides afférentes[198].

Le règlement de développement rural (RDR) adopté au niveau communautaire retient dans son article 5 une priorité n°4 « Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la forêt ». Cette priorité se décline notamment selon le domaine prioritaire 4A « restaurer et préserver la biodiversité, y compris dans les

[198] Les autorités de gestion du FEADER sont les Conseils régionaux, sauf à la Réunion où c'est le Conseil Général, à Mayotte où c'est le préfet de Région et en Corse où c'est la Collectivité Territoriale de Corse.

zones relevant de Natura 2000 et les zones agricoles à haute valeur naturelle et les paysages européens » et selon le domaine 4B « eau ».

Pour la programmation 2014-2020, le cadre national État-Régions de décembre 2013 (DCN), qui résulte d'un accord entre le ministère chargé de l'agriculture et l'ARF[199], a prévu l'ouverture obligatoire sur l'ensemble du territoire national de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEc- Mesure 10) qui prennent la suite des MAET, ainsi que des mesures DOCOB et contrats Natura 2000 (Mesure 7)[200]. Si certaines pratiques agricoles sont imposées aux agriculteurs dans des aires de captages ou des sites Natura 2000, par arrêté préfectoral, un soutien est accordé aux agriculteurs concernés (Mesure 12)[201].

Les MAEc[202], contrats souscrits par les agriculteurs, sont le principal outil d'intervention destiné à faciliter l'évolution des pratiques agricoles adaptées aux enjeux environnementaux du territoire. Sur un territoire identifié comme portant un enjeu particulier, un appel à projet[203] est lancé, et un opérateur sélectionné, lequel assure l'animation nécessaire au montage d'un programme agro-environnemental et climatique (PAEC). Les projets de PAEC sont évalués selon une grille de notation exigée par la Commission dans le cadre de la nouvelle programmation. Sur chaque territoire de PAEC, le cahier des charges des MAEc proposées est élaboré en fonction des conclusions du diagnostic de territoire, par combinaison des opérations définies dans le document cadre national[204]. Une MAEc est définie pour un type de couvert, un type d'élément linéaire ou ponctuel ou pour un système d'exploitation. Pour cette nouvelle génération, un engagement de l'exploitant sur une évolution de son système d'exploitation est encouragé (MAEc système et pas seulement surfacique). La liste des opérations accessibles et définies dans le DCN comprend notamment des opérations à enjeu eau (PHYTO, COUVER 3, 4, 11 à 16) et d'autres à enjeu biodiversité (HERBE, LINEA, MILIEU, OUVERT, COUVER 5 à 8) voire spécifiques au hamster (Hamster01, COUVER 13 à 15).

La programmation du FEADER pour 2014-2020 repose sur les contributions nationales qui ont été notifiées par deux ministères : le MAAF prévoyant de consacrer 60 M€/ an en moyenne pour les MAEc (programme 154, action 14, sous-action 08), et le MEDDE annonçant 24,7 M€/an pour les DOCOB et les contrats Natura 2000 (sur le programme 113).

---

[199] FEADER 2014-2020 – Cadre national du partenariat Etat-Régions

[200] La mesure se ventile en trois opérations : opération 7.10 - Etablissement et révision des plans de gestion liés aux sites Natura 2000, opération 7.64 - Contrats Natura 2000 en milieux non-agricoles et non-forestiers, opération 7.65 - Contrats Natura 2000 en milieux forestiers

[201] Le cadre national prévoit deux types d'opération : 12.10 - Paiements d'indemnités en faveur des zones agricoles Natura 2000 ; 12.30 - Paiements d'indemnités en faveur des zones agricoles au titre de la directive cadre sur l'eau

[202] Les MAEc permettent de mobiliser du FEADER (cofinancée à 25% d'une contre-partie nationale) dans le cadre de contrats de 5 ans passés avec des agriculteurs qui s'engagent sur des pratiques favorables à la biodiversité. L'aide vient en compensation des charges ou manques à gagner pour l'agriculteur. Exemple d'actions : retard de fauche, retard de pâturage, gestion pastorale pour limiter la charge, et éviter le surpâturage, mise en défens, ouverture de milieux, entretien des haies, entretien de ripisylve…).

[203] Les structures aptes à répondre aux appels à projet : chambres d'agriculture, conservatoires d'espaces naturels, PNR, en partenariat avec la FRAPNA, l'ONF, …

[204] Document cadre national 1 (DM 2015-445 du 16/04/2015) et document cadre national 2

De plus, les crédits d'autres financeurs (agences de l'eau, collectivités territoriales) peuvent être mobilisés en contrepartie du FEADER, en financement de dossiers en complément d'autres financeurs nationaux (« top-up additionnel »), ou en financement intégral de dossiers (« top-up pur »).

Les données de synthèse sur les PDR 2014-2020 fournies à la mission par la DGPE font ressortir les montants prévisionnels suivants pour chacune de ces mesures :

En M€	FEADER	Financements nationaux	Dont Top-up[205]	Montant total
Mesure 7 DOCOB et contrats N 2000	251,8	200,6	9,1	452,4
Mesure 10 MAEc	1134,1	632,8	257,0	1766,9
Mesure 12 paiements	2,6	0,9	0	3,5
Total	1388,5	834,3	266,1	2222,8

La comparaison entre les deux programmations montre une augmentation importante des crédits du FEADER prévus dans la maquette prévisionnelle.

Il convient néanmoins d'être prudent sur toute comparaison concernant les mesures agro-environnementales dans la mesure où le périmètre des MAEc est plus large que celui des MAEt et que les cahiers des charges et les niveaux de leur rémunération ont été profondément remaniés.

Il n'est pas possible de définir à ce stade un objectif réaliste en termes de surface de MAEc engagée par type d'enjeu sur la période 2014-2020 car, dans les nouveaux PDR, le traçage des crédits consacrés aux enjeux eau et biodiversité sera encore moins précis que sur 2007-2013. Alors que pour le PDRH, la Commission avait exigé ce traçage pour les MAEt, le nouveau règlement ne lui donne aucune base juridique pour l'exiger sur 2014-2020. Le seul suivi exigé sera fait à l'échelle de la mesure (mesure 10 = MAEc, sans distinction d'enjeu ou mesure 7 = patrimoine dans une acception très large) et à l'échelle des priorités (priorité 6 = biodiversité).

Le transfert de la compétence d'autorité de gestion des PDR aux régions a suscité des inquiétudes quant à la programmation suffisante de fonds européens sur les mesures Natura 2000 et de qualité de l'eau considérées comme relevant de politiques de l'Etat. L'enquête menée auprès des DREAL indique que le FEADER attribué aux mesures Natura 2000 par l'autorité de gestion correspond aux demandes exprimées par les DREAL, et lorsque les montants obtenus sont inférieurs, ils restent néanmoins jugés comme satisfaisants.

[205] Le montant de Top-up réel affecté à une mesure est ici considéré comme relevant en totalité de la priorité 4, les données disponibles ne permettant pas une ventilation entre priorités (concerne surtout la mesure 7).

Cependant, dans certaines régions, des dépôts importants de dossiers ont été constatés pour la première campagne. Alors que l'instruction de toutes les demandes de MAEc pour la campagne 2015 n'est pas encore terminée, les informations disponibles conduisent à penser que les prévisions des maquettes seront rapidement atteintes voire dépassées dans de nombreuses régions pour ce qui concerne les MAEc.

Malgré l'augmentation des budgets consacrés aux MAEc, certains acteurs craignent que l'élargissement à des mesures « systèmes » nécessitant des moyens budgétaires importants remettent en cause, au moins dans certaines régions, la contractualisation des mesures localisées qui répondent de manière plus ciblée à la préservation de la biodiversité sur des territoires à enjeux spécifiques, notamment dans les sites Natura 2000.

L'exemple de l'ancienne région Poitou-Charentes illustre bien la compétition entre mesures systèmes et mesures localisées et les conséquences induites sur les possibilités de financement, ainsi que les craintes que peut susciter le choix fait de tout programmer sur les trois premières années pour achever les contrats dans la période du programme[206]. Avec l'ouverture notamment du périmètre éligible aux mesures systèmes, il y a eu une forte demande sur la MAEc « systèmes herbagers », dont l'objet est de maintenir l'élevage, qui s'est substituée à l'ancienne PHAE, et pour laquelle les exigences seraient moins fortes que pour la MAEc « systèmes de grandes cultures ». Pour l'appel à projets de l'année 2016, la disponibilité des crédits de l'État est insuffisante sur les MAEc[207]. Les moyens disponibles seront mis en priorité sur les enjeux Natura 2000 dans la mesure où l'agence de l'eau assurera le financement pour les zones à enjeux eau. Ainsi, 75% des besoins exprimés en site Natura 2000 et 100% dans les zones à enjeux eau devraient être satisfaits. Les besoins en MAEc systèmes ne devraient être couverts qu'à hauteur de 30 à 50 %.

Dans l'ancienne région Champagne-Ardenne où l'ensemble du territoire de certains départements a été ouvert aux MAEc, l'enveloppe prévue pour la durée de la programmation a été consommée au cours de la campagne 2015 et même dépassée en comptant 2014. Des plafonds vont être mis en place et certaines zones sont devenues non éligibles. Selon la LPO, le plafond pourrait être préjudiciable à des projets exemplaires qui ont une réelle plus-value écologique.

De même, en région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées, les deux tiers de l'enveloppe auraient été engagés à l'issue de la campagne 2015[208], en raison d'un fort engouement pour la mesure « systèmes herbagers et pastoraux ». Il est probable que les mesures à enjeu eau pourront rester financées grâce au financement des agences de l'eau.

En Lorraine, alors qu'il n'y a pas eu de choix stratégique de l'autorité de gestion de limiter les MAEc localisées, les acteurs concernés craignent que la contractualisation biodiversité soit moindre que pour l'ancienne programmation, ce qui s'explique par une attractivité financière inférieure et la concurrence des MAEc systèmes qui ont été animées indépendamment des localisées. L'enveloppe étant fortement consommée, il

---

[206] La région a prévu que 96 M€ de dépenses publiques totales pourraient être engagées dès la première année sur 154 M€ inscrits dans la maquette.

[207] Selon les informations indiquées à la mission par le conseil régional, les crédits de l'État pour 2016 seraient quatre fois plus faibles que prévus.

[208] Dans l'Hérault, pour la campagne 2015, les demandes de MAEC s'élevaient à 77 M€ pour une enveloppe disponible de 28,3 M€. Des territoires entiers avec des enjeux importants en termes de biodiversité se retrouvent sans PAEC.

devrait y avoir des difficultés à ouvrir des PAEC dans les sites Natura 2000 non pourvus, ainsi que des PAEC ciblés sur la restauration d'espèces menacées.

En Région Centre - Val de Loire, alors que seulement 43 % de l'enveloppe 2014-2020 étaient engagés à l'issue de la campagne 2015, l'insuffisante disponibilité des crédits du MAAF ne devrait permettre de satisfaire en 2016 que la moitié des demandes de MAEc.

Ces quelques exemples confirment que dans certaines régions, il est probable que les financements prévus soient rapidement insuffisants au regard de la consommation déjà importante des enveloppes initiales. De plus, la concurrence entre les mesures système et les mesures localisées semble pénaliser ces dernières, considérées comme plus efficaces à court terme pour les habitats et les espèces d'intérêt communautaire.

2. Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

2.1 Bilan de la programmation 2007-2013

Un peu plus d'1 milliard d'euros de FEDER a été programmé sur la thématique « environnement et prévention des risques », soit une consommation globale de 70 % de l'enveloppe prévue pourcette priorité environnement au cours de la programmation 2007-2013.

Selon les données extraites de la base de projets transmise à la mission par le CGET, le secteur de l'eau et de l'assainissement aurait reçu 19 M€ de FEDER en métropole, mais seulement quelques régions étaient concernées[209]. Dans les régions ultrapériphériques, le FEDER a financé en priorité des investissements de traitement des eaux usées (188 M€) et d'eau potable (50 M€), soit au total un montant moyen de 34 M€ par an (voir annexe 11).

Par ailleurs, environ 188 M€ ont bénéficié à des projets relatifs à la biodiversité[210] dans toutes les régions de métropole et 18 M€ dans les régions d'outre-mer. Ces montants correspondent à environ 1,3 % des financements au titre de la cohésion, supérieurs de 50 % au taux moyen de l'Union qui serait de 0,8 %[211].

2.2 La programmation 2014-2020

La Commission européenne impose aux programmes (nouveauté 2014-2020*)* de concentrer un montant conséquent de leur enveloppe sur un nombre limité de thématiques. Pour le FEDER, il s'agit des objectifs 1 à 4 qui doivent concentrer 80 % des moyens dans les régions les plus développées.

---

[209] 15,4 M€ pour l'eau potable (rubrique 45) en Limousin, Lorraine, Poitou-Charente et Provence-Alpes-Côte d'Azur ; 2,9 M€ pour l'assainissement (rubrique 46) en Auvergne et Midi-Pyrénées ; 0,8 M€ pour le contrôle de la pollution (rubrique 48) en France-Comté et Languedoc-Roussillon.

[210] Plus de 40 M€ peuvent être explicitement identifiés pour les milieux aquatiques en analysant la base des projets transmise à la mission par le CGET.

[211] Cour des comptes européenne : CCE Rapport spécial 2014 N° 12 « Le FEDER finance-t-il efficacement la biodiversité »

L'objectif thématique n°6 (OT6) « Protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources » fait partie des objectifs hors concentration qui ne peuvent mobiliser au total que 20 % maximum de la dotation régionale. Il se subdivise en cinq sous priorités dont[212] :

- 6b : Eau et assainissement

Cette priorité n'est ouverte que dans les régions d'outre-mer. Elle regroupe les trois rubriques suivantes :

020 - Fourniture d'eau destinée à la consommation humaine (infrastructures d'extraction, de traitement, de stockage et de distribution)

021 - Gestion de l'eau et conservation de l'eau potable (y compris la gestion du bassin hydrographique, l'approvisionnement en eau, les mesures spécifiques d'adaptation au changement climatique, les systèmes de mesure par région et par consommateur, les systèmes de tarification et la réduction des fuites)

022 - Traitement des eaux résiduaires (mise aux normes des stations et réseaux d'épuration)

Selon les montants inscrits dans les programmes opérationnels, l'engagement global du FEDER sur la priorité 6b serait de 208 M€ pour l'eau potable et l'assainissement sur la période, soit une baisse par rapport à la programmation 2007-2013 qui devrait se traduire par des volumes d'investissement inférieurs à ceux de la précédente contractualisation.

- 6d : Protéger et restaurer la biodiversité et les sols et en favorisant des services liés aux écosystèmes, y compris Natura 2000, et les infrastructures vertes

Cette priorité se subdivise en deux rubriques :

085 - Protection et amélioration de la biodiversité, protection de la nature et infrastructure verte

086 - Protection, restauration et utilisation durable des sites Natura 2000

Si seules trois régions ont mobilisé du FEDER pour Natura 2000[213], la rubrique 085 a été retenue par 17 des 22 anciennes régions de métropole[214], ainsi que par toutes les régions d'outre-mer.

Selon les régions, elle couvre tout ou partie des thèmes connaissance de la biodiversité (y compris les observatoires régionaux), restauration des continuités écologiques terrestres et aquatiques, préservation d'espèces menacées, actions d'information et de sensibilisation. Les mesures peuvent être ciblées sur des territoires spécifiques comme les parcs naturels régionaux et les réserves dans le cas du Limousin. Elles peuvent être concentrées sur un seul thème, par exemple les

[212] Les autres sous priorités concernent les déchets (6a), la mise en valeur des sites notamment à des fins touristiques (6c) et la restauration des espaces urbains (6e).

[213] Champagne-Ardenne, Lorraine, Pays de la Loire

[214] En métropole, il s'agit des régions Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardennes, Corse, Île-de-France, Picardie, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

continuités écologiques en Île-de-France. La part relative entre les milieux terrestres et aquatiques varie et les milieux marins sont généralement absents. Les régions d'outre-mer ont donné la priorité aux actions de connaissance et de protection d'espèces menacées.

De plus, six des neuf dispositifs interrégionaux d'intervention du FEDER mis en place à l'échelle des massifs et des bassins[215] prévoient respectivement des actions destinées à protéger la biodiversité et les continuités écologiques dans les massifs (Alpes, Massif Central et Vosges) ou des actions de préservation et de restauration de la fonctionnalité des écosystèmes aquatiques des bassins concernés (Loire, Seine, Rhône).

Globalement, selon des données de la DGALN, la programmation du FEDER prévoirait 280 M€ sur la priorité 6d. Les programmes régionaux mobiliseraient 237 M€ dont 20 M€ dans les outre-mer, alors que les programmes de massifs et de bassins disposeraient respectivement de 12 M€ et de 31,2 M€. Selon des données du CGET mentionnées dans le rapport CGEDD-CGAAER sur Natura 2000, la rubrique 085 mobiliserait 274 M€ et la rubrique 086 environ 10 M€, soit un montant total de 284 M€. Il semble donc que le montant mobilisable sur le FEDER au titre de la biodiversité est en moyenne d'environ 40 M€ par an (dont environ 3 M€ dans les DROM).

En dehors de ces deux thèmes, une autre rubrique de l'OT6 (091 - Développement et promotion du potentiel touristique des espaces nature)[216], ainsi que des mesures comprises dans la concentration thématique pourront contribuer à la biodiversité, notamment pour soutenir les inventaires naturalistes et leur mise à disposition du public (OT1 – Renforcer la recherche, le développement technologique et l'information). L'estimation de cette contribution potentielle ne peut pas être chiffrée à ce stade.

Les montants prévus sur le FEDER pour la biodiversité aquatique et terrestre semblent donc en augmentation en métropole, mais ils sont probablement plus faibles que ceux qui auraient pu être obtenus dans l'absolu. La réceptivité des Régions, en charge de l'élaboration des programmes régionaux, a été très variable pour prendre en considération les enjeux liés à la biodiversité compte tenu de l'importance des investissements à prendre en compte hors concentration. De plus, la DG REGIO a considéré que quasiment toutes les régions ont choisi la priorité 6.d en fournissant des justifications très générales, sans un état des lieux démontrant clairement les besoins (par exemple, nombre d'espèces menacées), et elle a eu le souci d'assurer que le FEDER soit utilisé comme un budget d'investissement et non pas de soutien au fonctionnement général.

3. Le programme LIFE

Le programme LIFE existe depuis 1992 et il permet de mobiliser des financements pour des actions innovantes.

Au cours de la période 2007-2013, le programme LIFE+, doté de 2,14 Mds d'euros, était organisé selon trois composantes : nature et biodiversité (au moins 50 % des

[215] Cinq territoires ont été intégrés en tant que volets interrégionaux d'un programme régional (bassin de la Garonne, bassin de la Seine, massif des Vosges, massif des Pyrénées, massif du Jura), alors que la solution d'un programme opérationnel plurirégional (POP) spécifique a été retenue pour quatre territoires : le massif Central, le massif des Alpes, le bassin de la Loire et le bassin du Rhône.

[216] Dans le cadre de la priorité 6c - Conserver, protéger, favoriser et développer le patrimoine naturel et culturel- 84 M€ sont prévus pour 2014-2020 et des actions pourraient concerner des espaces protégés et la résilience des écosystèmes.

ressources), politique environnementale et gouvernance, information et communication. Pour la période 2014-2020, le programme LIFE comporte un sous-programme « action pour le climat » et un sous-programme environnement. Ce dernier est doté de 2,6 Mds d'euros dont 1,1 Md d'euros pour 2014-2017. Il reste structuré en trois composantes : le domaine nature et biodiversité qui doit représenter au moins 55 % des ressources allouées, le domaine environnement et utilisation rationnelle des ressources (l'eau, les déchets et l'air), et le domaine de la gouvernance et de l'information.

Depuis 1992, 343 projets ont été cofinancés en France pour un montant de projets de 772 M€ avec une contribution européenne de 270 M€ :

- 219 projets sur l'environnement pour un investissement total de 565 millions d'euros, auquel l'UE a apporté une contribution de 166 millions d'euros. Le traitement des déchets, les technologies propres et le traitement des eaux usées ont été les thèmes les plus traités devant la gestion intégrée de l'environnement, la gestion et la surveillance de la qualité de l'air, la réduction du bruit, la gestion des déchets municipaux et industriels, la gestion de l'eau et l'approvisionnement en eau, la gestion des bassins hydrographiques et la gestion des zones côtières et des zones sensibles[217] ;

- 117 projets sur la conservation de la nature et la biodiversité pour un investissement total de 202 millions d'euros, dont une contribution de 101 millions d'euros de l'Union européenne, soit 50 %. Les projets clôturés ont ciblé plus de 40 espèces différentes, en majorité des oiseaux, mais également des poissons d'eau douce, des reptiles, des mammifères et des plantes et plus de vingt types d'habitats (pelouses sèches, rivières, marais, dunes, lagons, forêts et zones côtières). Les ONG et les parcs naturels régionaux ont été les principaux bénéficiaires de projets, les autres bénéficiaires étant des instituts de recherche et des autorités locales et régionales.

Les projets les plus récents portant sur la conservation et la restauration d'espèces ciblent, entre autres, les invertébrés (la moule perlière d'eau douce), les mammifères (le lamantin des Caraïbes en Guadeloupe, le desman, le hamster en Alsace) et les oiseaux (le gypaète barbu, les charadriiformes coloniaux, les pétrels sur l'Île de la Réunion). Les habitats ciblés comprennent les tourbières des montagnes du Jura, les paysages viticoles et les habitats alluviaux rhénans ou encore les habitats forestiers semi-xérophiles uniques sur l'Île de la Réunion. Un projet propose une nouvelle approche d'analyse, de surveillance et de réduction de la perte de biodiversité marine. Un autre entend restaurer la biodiversité et conserver des terrains militaires remarquables dans le sud-est de la France en vue de protéger des espèces de chauves-souris, de goélands et de rapaces sur 4 sites Natura 2000.

Au cours de la période 2006-2014, les 31 projets retenus sur le domaine nature et biodiversité représentent un montant total de 96 M€ dont la moitié financée par LIFE. Sur les 48 M€ de co-financement national, le programme 113 a apporté 7,4 M€, les autres co-financements étant principalement assurés par des établissements publics (notamment les agences de l'eau) et des collectivités territoriales.

Le programme LIFE constitue une ressource importante de la politique Natura 2000. Ces projets auraient représenté un montant de 45 M€ sur la période 2007-2013, soit environ la moitié du montant total des projets retenus et une contribution moyenne annuelle de 3 M€ de crédits LIFE. La restauration d'espèces prioritaires est l'autre volet

[217] Il n'a pas été possible d'isoler les financements attribués aux projets concernant les ressources en eau et les milieux aquatiques, mais le programme LIFE n'est pas une source déterminante de financement pour ce secteur.

important financé par des projets LIFE[218]. Ces données illustrent la nécessité de conserver et, si possible, d'augmenter la capacité contributive de l'État et de ses opérateurs pour permettre des effets de levier financier.

4. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)

Selon les recensements opérés par la DEB, les PO Feder élaborés au niveau régional n'ont donné que très peu de place à la protection de l'environnement marin. La mobilisation du FEAMP constitue par conséquent un enjeu important pour la mise en œuvre de la DCSMM et de Natura 2000 en mer. Il constitue le volet budgétaire de la politique commune de la pêche (PCP) et de la politique maritime intégrée.

La France bénéficie d'une enveloppe globale de 588 millions d'euros de crédits européens sur le FEAMP pour la période 2014-2020 :

- développement durable de la pêche, de l'aquaculture et des zones côtières dépendantes de ces activités (369 millions d'€),
- collecte de données (66 millions d'€),
- contrôle des pêches (56 millions d'€),
- compensation des surcoûts supportés par les Régions ultrapériphériques du fait de leur éloignement (86,45 millions d'€),
- aide au stockage (4,7 millions d'€),
- politique maritime intégrée (5,3 millions d'€).

284 M€ sont gérés par les régions, dont 180 M€ pour les actions relatives au développement durable de la pêche, de l'aquaculture et des zones côtières dépendantes de ces activités, 17,6 M€ d'assistance technique et 86,4 M€ au titre du régime de compensation des surcoûts dans les RUP.

Au total, en ajoutant les contreparties publiques (État et collectivités), le montant total théorique d'aides publiques s'élèvera sur la période 2014-2020 à 774 M€. Géré par la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), le programme opérationnel a été approuvé le 3 décembre 2015.

Le volet environnemental du FEAMP comprend deux groupes de mesures :

- celles qui découlent des articles 38, 39 et 40 du règlement (rattachés à l'enveloppe « développement durable de la pêche et de l'aquaculture ») et qui sont dédiées à l'amélioration de la prise en compte de l'environnement dans la gestion des pêches :

  - article 38 : Limitation de l'incidence de la pêche sur le milieu marin et adaptation de la pêche à la protection des espèces (gestion par les conseils régionaux) ;

  - article 39 : Innovation liée à la conservation des ressources biologiques de la mer ;

[218] Parmi les 27 projets LIFE en cours fin 2013, 11 projets d'un coût total de 29 M€ concernaient des espèces PNA (Tortue d'Hermann, Grand Tétras, Chiroptères, Mulette, Râle des genets, Hamster, Desman, Pétrel, Gypaète).

- article 40 : Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes marins et régimes de compensation dans le cadre d'activités de pêche durables.

- et les mesures de l'article 80 de la politique maritime intégrée (PMI) qui financent, à travers une enveloppe « étanche » (5,3 M€), les mesures de surveillance intégrée des activités maritimes, la connaissance et les mesures de protection du milieu, hors pêche.

Il pourrait de ce fait apporter environ 38 M€ sur la période 2014-2020 selon la maquette annexée au projet de programme opérationnel (respectivement 7,1, 13, 13 et 5,3 M€ pour chacun des 4 articles ci-dessus). Avec un taux de cofinancement de 75 %, le montant total d'aides publiques serait d'environ 50 M€. Les cadres méthodologiques nationaux des différents articles concernés ne sont pas entièrement définis ni validés. Au-delà de la définition du type d'actions de mesures financées, il faudra veiller à la juste répartition des moyens entre façades.

Des actions pour mieux connaître et protéger le milieu marin pourront être financées par le volet PMI :

- surveillance du fonctionnement des écosystèmes, de l'état écologique du milieu marin et de l'état de conservation des espèces et habitats, dans le cadre des articles 17 de la directive « habitats faune flore » et 12 de la directive « oiseaux », dans les aires marines protégées (réseau Natura 2000 en particulier) et soutien des programmes de surveillance de la DCSMM ;

- amélioration des connaissances concernant l'état du milieu marin, notamment collecte et gestion des données relatives aux activités en mer et à l'impact de ces activités sur les milieux (hors pêche et aquaculture), en vue de mettre en place les programmes de surveillance et de mesures de la DCSMM ;

- élaboration et mise en œuvre des DOCOB[219] des sites Natura 2000 et des plans de gestion des aires marines protégées en particulier les parcs marins et les zones de protection renforcées, sans préjudice des articles 38 et 40 ;

- protection et restauration de l'état écologique du milieu marin (expérimentation, démonstration) dans le cadre la gestion des aires marines protégées ou dans le cadre de plans élaborés à l'échelle nationale ou à l'échelle des sous-régions marines de la DCSMM, sans préjudice des articles 38 et 40 ;

- amélioration de l'organisation spatiale des activités en mer (mouillage, dragage, etc) pour limiter les incidences sur le milieu marin : diagnostic spatialisé des activités, analyse prospective des besoins, définition scientifique de la capacité de charge des écosystèmes et propositions d'évolution de l'organisation spatiale pour la durabilité des activités.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la DCSMM, il s'agit également, au titre des programmes de mesure, de mobiliser le FEAMP dans le cadre des articles 38, 39 et 40 pour :

[219] Le FEAMP est susceptible de financer également des mesures aqua-environnementales en sites Natura 2000 terrestres.

- accompagner les pêcheurs dans la bonne gestion, d'une part, des déchets qu'ils collectent accidentellement dans le cadre de leur activité de pêche et, d'autre part, des déchets que les activités de pêche et de conchyliculture génèrent ;

- identifier et protéger les zones fonctionnelles halieutiques (nourricerie, frayère) qui le nécessitent, dans la perspective d'une mobilisation à terme des outils de protection (zones de conservation halieutiques) inscrits dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

- soutenir financièrement l'acquisition d'engins de pêches à moindre impact pour le milieu marin et de dispositifs permettant de réduire les captures accidentelles d'espèces protégées ;

- accompagner financièrement la mesure de renforcement de la prise en compte du repos biologique des espèces locales dans les textes réglementaires sur la pêche ou de mise en jachère des zones de pêche à pied le long du littoral.

Un premier appel à projets a été ouvert le 26 avril 2015 au titre de l'article 40 en vue de soutenir des projets portant sur l'amélioration des connaissances scientifiques sur les zones fonctionnelles halieutiques, l'analyse de risques « pêche » et/ou proposition de mesures dans les sites Natura 2000, la prise en compte des activités de pêche dans les aires marines protégées et des actions d'éco sensibilisation portant sur la protection ou la restauration de la biodiversité marine en lien avec la pêche et associant les pêcheurs professionnels. Les projets sélectionnés bénéficieront de 50 % d'aides publiques.

11. Les financements dans les outre-mer : état des lieux et perspectives

Si un rapport récent[220] a fait une synthèse de la situation et formulé des propositions pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, la mission n'a en revanche pas identifié de synthèse disponible sur les moyens consacrés dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) aux politiques de la biodiversité. Un tel suivi n'est par exemple pas assuré par le ministère des outre-mer.

Elle s'est efforcée de rassembler les éléments disponibles qui ne sont pas exhaustifs et dont la fiabilité semble parfois incertaine.

1. Les eaux continentales

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) mettent en œuvre, dans les DROM comme dans l'Hexagone, les prescriptions de programmation de la directive cadre sur l'eau (DCE). Les SDAGE des DROM sont rédigés par les services de l'État et les offices de l'eau, qui en confient parfois eux-mêmes la rédaction à des cabinets d'étude privés[221]. Ces documents dressent des bilans sérieux et bien documentés de la situation et proposent des actions pertinentes. Cependant, l'écart est grand entre les ambitions très élevées de ces documents, qui n'oublient aucun enjeu, et les quelques priorités les plus immédiates. Les orientations qu'ils définissent ne sont pas toujours suivies par les autorités opérationnelles et les comités de bassin ont pour rôle essentiel de superviser le SDAGE, plus que de véritablement l'élaborer.

Les SDAGE identifient les études à conduire, selon des axes très variés, pour acquérir les connaissances indispensables pour lever les incertitudes permettant de définir plus précisément les mesures ou combinaisons de mesures les plus adaptées à mettre en place pour atteindre les objectifs environnementaux. Des progrès considérables ont été accomplis au cours des dernières années dans la caractérisation des situations dans les DROM, où les informations étaient encore très lacunaires.

- La priorité donnée aux infrastructures d'eau et d'assainissement

Les investissements concernant l'assainissement des eaux usées ont représenté un montant global de 495 M€ dans la période 2007-2013[222], soit un rythme annuel d'environ 70 M€. Selon un bilan général dressé par la DEB, l'autofinancement et les emprunts auraient représenté 34 %[223], le FEDER aurait apporté 38 %, les financeurs

[220] Rapport IGA-CGEDD-CGAAER, Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin, juin 2015.

[221] La Réunion est le seul DROM disposant de SAGE (au nombre de 3).

[222] Selon une base de données transmise à la mission par le CGET, les montants payés sur la période 2007-2013 pour la rubrique 46 (eaux usées) seraient de 478 M€ (dont 158 Guadeloupe, 33 Guyane, 17 Martinique, 269 Réunion) et de 291 M€ pour les investissements portant sur la gestion et la distribution de l'eau potable co-financés par le FEDER.

[223] La CDC et l'AFD interviennent dans les DROM sous forme de prêts, éventuellement bonifiés, au profit des collectivités, dès lors que les conditions du système bancaire privé ne permet pas dans des conditions satisfaisantes le montage financier d'opérations publiques. Comme toutes banques, elles

locaux 15 % (7 % par les conseils régionaux et départementaux, 8 % par les offices de l'eau) et l'État 13 % (principalement la solidarité inter bassins en provenance des redevances des agences de l'eau via l'ONEMA, ainsi que le BOP 123 géré par le MOM[224]). Une analyse équivalente n'est pas disponible pour les projets d'eau potable.

La contribution du FEDER sur la période 2007-2013 aurait donc été de 188 M€ pour l'assainissement et de 50 M€ pour l'eau potable, soit au total un montant moyen de 34 M€ par an.

À l'occasion de la conférence environnementale d'avril 2016, l'État a décidé d'engager un plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement dans les DROM et à Saint-Martin et de soutenir les collectivités dans leurs efforts visant à renforcer la gouvernance, la structuration, les capacités financières et techniques des services d'eau potable et d'assainissement. À cet effet, l'ONEMA, l'Agence française de développement et la Caisse des dépôts et consignations apporteront des subventions et des prêts bonifiés[225].

Le plan d'actions nécessite d'être conduit au plus près des réalités de chaque territoire, les situations et les besoins étant très hétérogènes. D'ici septembre 2016, les préfets réuniront l'ensemble des acteurs concernés au sein d'une conférence régionale des acteurs de l'eau afin de décliner localement les principes directeurs du plan d'actions dans un document stratégique.

La conférence régionale des acteurs de l'eau lancera, tous les 4 mois, à compter de septembre 2016, un appel à candidatures auprès des collectivités. Les collectivités retenues dans ce dispositif de contractualisation, définiront avec la conférence régionale des objectifs d'amélioration, les opérations prioritaires d'investissement et de renforcement des capacités ainsi que des indicateurs d'évaluation, pour une durée de cinq ans. L'État assurera le suivi de la mise en œuvre de cette démarche[226], en association avec tous les acteurs concernés.

Outre l'autofinancement et les emprunts, les moyens financiers mobilisables resteront de même nature que lors du cycle précédent.

Au vu des montants inscrits dans les programmes opérationnels, l'engagement global attendu du FEDER sur la priorité 6b est de 208 M€ pour l'eau potable et l'assainissement sur la période 2014-2020, soit environ 30 M€ de crédits FEDER mobilisables par an. L'engagement européen sur ce secteur n'aura pas trop pâti des effets de concentration thématique et globalement les volumes d'investissement ne devraient pas trop baisser par rapport à ceux de la précédente contractualisation.

---

doivent veiller à la crédibilité financière de leurs débiteurs.

[224] De 2010 à 2014, le MOM a engagé 21,6 M€ et payé 6 M€ sur l'eau potable et engagé 14,4 M€ et payé 3,8 M€ sur l'assainissement.

[225] Les opérations de renforcement de capacités seront financées par des subventions (ONEMA) et des prêts bonifiés (AFD). Les opérations d'investissement seront financées par des subventions (FEDER, CPER, FEI, ONEMA) et des prêts bonifiés (CDC, AFD).

[226] Afin d'assurer le suivi et l'évaluation du plan d'actions, une conférence nationale des acteurs de l'eau réunit les représentants des ministères concernés (MEEM, MOM, Ministère de la Santé), leurs partenaires (CGEDD, ONEMA, AFD, CDC), et les présidents des Régions, des Départements, de l'assemblée unique de Guyane, du conseil exécutif de Martinique et de la collectivité de Saint-Martin.

en M€	Eau potable	Assainissement	Total
Guadeloupe	30	30	60
Martinique	7	8	15
Guyane	11	8	19
Réunion	56	20	76
Mayotte	14	24	38
Total	118	90	208

Tableau : Montants de FEDER inscrits dans les programmes opérationnels 2014-2020

Le FEADER interviendra également en Guyane pour 21 M€ répartis par moitié entre l'eau et l'assainissement.

Le dispositif de solidarité inter bassins assuré par l'ONEMA a plus que doublé dans le cadre du programme 2013-2018. Plafonné à 30 M€ par an, au lieu de 14 M€ jusqu'en 2012, il couvre également jusqu'en 2017 des aides à la Corse[227]. Cette enveloppe est répartie à hauteur de 24 M€ pour les outre-mer (5 M€ dédiés au développement des connaissances et en particulier à la surveillance DCE dans les DOM et 19 M€ pour les travaux d'assainissement dans les DOM et les COM et 6 M€ pour la Corse[228].

Environ la moitié du budget des offices de l'eau (avec des variantes de l'un à l'autre), soit au moins 15 M€ par an, finance des subventions d'investissement pour l'eau potable ou l'assainissement dans le cadre des programmes prioritaires d'intervention, en complément des crédits de l'ONEMA et des fonds européens. Il convient de rappeler que 90% à 95% des ressources totales des offices de l'eau proviennent des recettes issues des redevances dont le montant global s'élève à environ 29 M€ par an avec de fortes disparités (autour de 10 M€ à la Réunion et en Martinique, environ 5 M€ en Guadeloupe et 2,5 M€ en Guyane).

Les collectivités territoriales seront également des financeurs au titre des moyens contractualisés ou valorisés dans les CPER pour un montant total de 46 M€, soit en moyenne 7,7 M€ par an :

[227] Cette situation est fortement contestée par les acteurs des DROM qui font valoir que la Corse bénéficie également des subventions de la solidarité du bassin Rhône-Méditerranée, l'agence de l'eau étant commune aux deux bassins et organisant un flux positif en direction de la Corse correspondant à un facteur deux par rapport aux redevances perçues sur ce territoire.

[228] Le Programme exceptionnel d'intervention (PEI) en Corse doit se terminer en 2018 et il ne finance plus de projets structurants. C'est pourquoi le ministère des outre-mer préconise l'arrêt de l'intervention de l'ONEMA en Corse, au profit des outre-mer, dès la fin du PEI. Cette demande est motivée par le retard en matière d'assainissement dans les DOM, par les situations exceptionnelles en matière d'eau potable (sécheresse à Mayotte, tour d'eau en Guadeloupe) et par les prévisions de croissance démographique (A horizon 2040, les prévisions démographiques sont globalement stables en Martinique et en Guadeloupe, mais en forte croissance pour les autres DOM : 33,6% d'accroissement à La Réunion, 169,3% en Guyane et 124% à Mayotte).

en M€	Eau potable Région	Assainissement Région	Eau potable Département	Assainissement Département
Guadeloupe	3,0	-	18,0	-
Martinique	-	5,8	-	0,3
Guyane	1,5	1,5	-	0,4
Réunion	4,0	-	10,0	
Mayotte	-	-	0,5	1,0

Tableau : Montants contractualisés dans les CPER 2014-2020

De son côté, l'AFD prévoit d'engager 50 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2014-2018 sur l'assainissement. Sur la période 2013-2015, les financements au secteur de l'eau et de l'assainissement dans les outre-mer ont représenté en moyenne 48 M€/ an (dont 36 M€ dans les DROM), très majoritairement sous la forme de prêts (bonifiés ou non suivant les cas) à des collectivités.

- Une attention encore limitée aux milieux aquatiques

La gestion et l'entretien des cours d'eau et ravines sont cruciaux dans les DROM : pour contenir le risque inondation et d'érosion, à des fins sanitaires, de démoustication notamment ou de dératisation, de captages pour l'eau potable ou d'irrigation, pour leur permettre de jouer correctement leur rôle épuratoire d'eaux usées en provenance de l'habitat dispersé ou des petits élevages, pour maintenir la continuité écologique en présence d'obstacles comme les barrages hydroélectriques, enfin pour préserver la remarquable biodiversité qu'ils renferment.

La zone des cinquante pas géométriques, les lagons et les mangroves, sont des particularités majeures des DROM. Le littoral comprend des milieux naturels exceptionnels au niveau mondial soumis à des pressions anthropiques très fortes notamment en raison de la très dense occupation urbaine littorale et des pollutions diffuses agricoles.

Le Programme de mesures de Guadeloupe, par exemple, prévoit une vingtaine de mesures en faveur des cours d'eau, des zones humides dont les mangroves, et des eaux marines. Elles portent sur l'amélioration des connaissances sur le fonctionnement physique et biologique, sur la mise en œuvre de programmes de gestion, et sur la protection des écosystèmes. Un coût de 6,46 M€ a pour le moment été calculé, mais le SDAGE précise « que ces totaux ne représentent qu'une petite partie du total, car certains coûts ne sont pas encore chiffrés ». Seules des maîtrises d'ouvrage génériques ont été identifiées («communes»...). Il n'y a pas de planning ni de plan de financement. Il manque un programme d'actions opérationnel et territorialisé.

À la Réunion, le lagon et les masses d'eau de transition sont gérés dans un cadre territorial trop limité (réserve naturelle propriété du conservatoire du littoral) qui n'inclut pas le bassin-versant, origine des principales pressions. Les SAGE pourraient être un outil adapté pour mieux gérer cet interface terre-littoral.

2. La biodiversité aquatique et terrestre

L'ensemble des outre-mer renferme 80 % de la biodiversité du territoire français, avec une très forte proportion d'endémisme et donc une forte fragilité suite à l'envahissement d'espèces exotiques. Pour la protéger, le code de l'environnement s'applique, avec des adaptations cependant.

La directive cadre européenne sur l'eau (DCE) et la directive sur les eaux résiduaires urbaines (DERU) s'y appliquent et ont été transposées. En revanche, la directive « Oiseaux » et la directive Habitats, faune, flore (DHFF)[229], ainsi que la directive « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) n'y sont pas applicables. Des accords spécifiques aux outre-mer engagent cependant le pays, comme la convention de Carthagène[230], ou au sein de la commission de l'Océan Indien[231].

- Des acteurs nombreux

Pour relever les multiples défis de la préservation de leur exceptionnelle biodiversité, les DROM ne manquent pas d'atouts avec de nombreux intervenants souvent très qualifiés, avec néanmoins une forte hétérogénéité entre départements :

- un parc national existe en Guadeloupe, à la Réunion et en Guyane : ils sont très étendus en proportion des territoires ; ceux de la Réunion et de Guyane sont terrestres, essentiellement forestiers, celui de la Guadeloupe inclut un grand espace maritime et une aire marine protégée ;

- la Martinique et la Guyane ont un parc naturel régional, celui de la Martinique disposant d'un effectif important (150 ETP) ;

- l'ONEMA et l'ONCFS sont présents conjointement dans chacun des DROM dans le cadre d'un service mixte de police de l'eau et de la nature ;

- l'ONF et le Conservatoire du littoral sont également présents dans chacun des DROM ;

- l'Agence des aires marines protégées est présente à la Réunion, en Guadeloupe et en Martinique. Elle gère deux parcs naturels marins (Mayotte et Glorieuses), une mission étudiant la création d'un parc en Martinique. Elle surveille les masses d'eau à Mayotte à défaut d'office de l'eau ;

- un conservatoire botanique existe à la Réunion et à Mayotte ;

---

[229] Pour remédier à la non application de la directive « habitat, faune, flore » a été lancé, en 2008, à l'initiative de la France, pour les DROM le programme REDOM et pour les PTOM le « Programme volontaire pour la Biodiversité, les Écosystèmes et les Services écosystémiques dans les Territoires d'outre-mer européens » (BEST), s'inspirant de l'approche Natura 2000. La Commission européenne apporte ses financements dans le cadre d'appel à projets

[230] Cette Convention signée à Carthagène (Colombie) le 24 mars 1983 à pour objet la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes. Les parties contractantes dont la France s'efforcent de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux à cette fin.

[231] Le projet biodiversité de la Commission de l'Océan indien, qui regroupe 7 pays dont la France, est financé par l'Union européenne et porte notamment sur la réduction des pressions directes exercées sur la diversité biologique et l'encouragement à l'utilisation durable des ressources. Il vise en particulier les récifs coralliens.

- la Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et Mayotte comptent chacun une réserve naturelle nationale.

Ces organismes sont essentiellement des établissements publics nationaux (hors parcs régionaux et Office de l'eau) dont la coordination est assurée par les DEAL (avec l'appui du PNR en Martinique). Au total, ils regroupent un potentiel d'environ 800 ETP dont plus de la moitié dans les parcs nationaux, naturels marins et régionaux et un quart à l'ONF. S'y ajoutent plus de 200 ETP dédiés à l'eau et à la biodiversité dans les services des DEAL (une centaine d'ETP), les offices de l'eau (environ 80 ETP), ainsi que dans les services des conseils régionaux et départementaux[232].

S'il semble acquis que les offices de l'eau qui sont des établissements publics rattachés aux conseils départementaux, conservent leur statut, il convient d'éviter que ces organismes restent isolés de la dynamique de mutualisation des orientations de programmation et de moyens susceptibles de se concrétiser notamment dans le cadre des agences régionales de biodiversité. Si les offices de la Martinique et de la Réunion constituent des administrations structurées, en Guadeloupe et en Guyane, ils sont plus modestes et moins structurés[233]. Dans tous les cas, les offices de l'eau ne sont pas constitués à des échelles géographiques qui leur permettraient de jouer, même à terme, un rôle financier équivalent à celui des agences de l'eau en métropole.

Les organismes nationaux de recherche sont également présents dans les DROM, souvent associés aux universités au sein d'unités mixtes de recherche :

• l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) est présent aux Antilles-Guyane avec une implantation en Guadeloupe ;

• l'Institut de la recherche et du développement (IRD) dispose de 50 agents dédiés à la biodiversité en Guyane, Martinique, Réunion ;

• le Centre de recherche agronomique pour le développement (CIRAD), présent dans tous les DROM avec plus de 250 agents, se consacre principalement à des sujets agricoles et forestiers, mais aussi à la biodiversité ;

• l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) avec plus de 50 personnes est présent en Martinique (plus de 20 personnes intervenant aussi en Guadeloupe), en Guyane et à la Réunion ;

• le Bureau de recherche géologique et minières (BRGM), présent dans tous les DROM avec une trentaine d'agents, assure la surveillance des eaux souterraines au titre de la DCE, mais travaille également sur le littoral (impact du changement climatique) et les eaux superficielles.

Face à ce potentiel de compétences, des améliorations peuvent être apportées ainsi que des économies de moyens, en termes de coordination, de mutualisation, voire de fusions.

Les mutualisations intra régionales (comme entre l'établissement public du parc national et l'AAMP en Guadeloupe) ou entre territoires (Conservatoire botanique des Mascarins pour la Réunion et Mayotte, AAMP entre Mayotte et les Glorieuses) sont

[232] Le conseil départemental de Mayotte est un cas particulier dans la mesure où il emploie 135 ETP en raison d'une importante activité en régie pour l'entretien des cours d'eau.

[233] Il n'existe pas d'office de l'eau à Mayotte.

limitées à ce jour alors qu'elles ont pu montrer leur efficacité chaque fois qu'elles ont été mises en œuvre. Les services mixtes de police de l'environnement qui représentent 50 agents dans les DROM, regroupent, selon les cas, AAMP, ONCFS, ONEMA, parcs nationaux, ONF, en sont un exemple.

Des gestionnaires d'espaces sont parfois superposés sur les mêmes territoires, notamment parce que les espaces en propriété publique sont très étendus, sans commune mesure avec l'Hexagone. La superposition entre l'ONF et les parcs nationaux est la plus visible (Réunion, Guyane, Guadeloupe), mais elle existe aussi entre PNR et réserves naturelles nationales ou régionales, avec des problèmes récurrents de compétence, voire parfois des conflits.

Les relations entre organismes au sein d'un même DROM ou entre DROM restent insuffisamment organisées. Il existe cependant des réseaux thématiques dont en particulier TEMEUM (programme d'information et d'échanges coordonné par l'ATEN), ou l'initiative française pour les récifs coralliens IFRECOR ou l'initiative IFREBIOM pour la biodiversité outre-mer.

Certaines missions importantes et spécifiques aux DROM ne sont pas couvertes par des moyens humains suffisants, comme la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, la protection des espèces endémiques, la protection des milieux marins[234], ou la communication et l'information sur les enjeux de la biodiversité.

- <u>Des moyens financiers à conforter</u>

L'action de l'Etat et des établissements publics vise à accompagner le plan d'action outre-mer de la stratégie nationale pour la biodiversité. Elle est centrée sur les quatre objectifs opérationnels suivants :

- garantir et consolider le réseau des espaces protégés : parcs nationaux, réserves naturelles, parcs naturels régionaux, Conservatoire du littoral, classement UNESCO Terres et Mers ultramarines ;

- compléter le dispositif de protection des espèces : plan de restauration, plan de lutte contre les principales espèces envahissantes, police de la nature ;

- améliorer la connaissance opérationnelle sur la biodiversité, son partage et sa diffusion ;

- promouvoir la protection et la gestion durable des récifs coralliens (soutien à l'IFRECOR – Initiative française pour les récifs coralliens – et à ses comités locaux).

Selon l'annexe au PLF consacrée aux outre-mer, le programme 113 apporterait environ 10 M€ et le programme 123, géré par le MOM, moins de un million d'euros par an[235]. Les moyens mis en œuvre par les opérateurs seraient de 5,4 M€ pour l'AAMP,

[234] Dans le domaine de la biodiversité marine, les intervenants sont nombreux, avec de forts déséquilibres entre DROM, et cependant des domaines sont orphelins (domaine marin au large, habitats…) et les compétences insuffisantes, en géomatique ou en collecte d'informations par exemple.

[235] Les montants inscrits au PLF 2016 sur le programme 123 sont respectivement de 0,4 M€ pour la gestion des milieux (Mayotte, Nouvelle-Calédonie), 0,22 M€ pour la conservation des espèces (Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie) et 0,2 M€ pour les milieux marins en soutien à l'initiative IFRECOR.

25 M€ pour les parcs nationaux, 4,9 M€ pour le CELRL, 2,0 M€ pour l'ONCFS et 0,1 M€ pour l'ATEN.

Le montant alloué par l'ONEMA à la surveillance DCE est d'environ 2,8 M€ par an, le solde étant financé principalement par les offices de l'eau pour des dépenses totales de l'ordre de 4 M€ en moyenne. Globalement les offices de l'eau consacrent 30 à 40 % de leur budget (avec de fortes variantes), soit de l'ordre de 10 M€ par an, au financement d'études sur le milieu aquatique et aux réseaux de connaissance, ainsi qu'à des actions de sensibilisation et d'information du public, et à des formations.

Il faut également signaler l'intervention de l'AFD pour un montant de prêts de 5 M€ en 2015[236].

Les programmes de développement rural prévoient sur la période 2014-2020 la mobilisation de 49 M€ de crédits du FEADER au taux de 75 % (Réunion, Mayotte) ou de 85 % (Guadeloupe, Guyane, Martinique). Les MAEC représenteront les trois-quarts des moyens engagés, mais environ 12 M€ de FEADER sont disponibles pour la biodiversité. Pour ce qui concerne le FEDER, la programmation 2014-2020 prévoit globalement 20 M€ sur la priorité d'investissement 6d « Protection et amélioration de la biodiversité, protection de la nature et infrastructure verte ».

La répartition entre DROM est la suivante :

En M€	FEADER mesure 7	FEADER mesure 10	Total FEADER	FEDER
Martinique	2,0	7,0	9,0	6,0
Guadeloupe	0,95	10,0	10,95	3,5
Guyane	-	1,14	1,14	4,0
Réunion	5,1	17,4	22,5	5,7
Mayotte	3,8	1,72	5,52	0,8
Total	11,85	37,26	49,11	20,0

Tableau : Montants prévus pour la biodiversité sur les fonds européens 2014-2020

Le FEDER devrait cofinancer des actions visant à maintenir et restaurer les continuités écologiques terrestres et marines et atténuer les principales causes de dégradation de la biodiversité spécifique. Globalement les montants sont du même ordre de grandeur qu'au cours de la programmation précédente car mis en œuvre dans tous les DROM. Si l'on ne considère que les 3 DROM qui disposaient antérieurement de ces mesures, le montant serait en baisse par rapport aux 18,2 M€[237] payés sur la période 2007-2013

[236] La part des outre-mer ne représente que 2 % des interventions de l'AFD en faveur de la biodiversité qui se sont élevées à 253 M€ en 2015.

[237] 8,5 M€ en Guadeloupe, 5,3 M€ à la Réunion et 4,3 M€ en Martinique.

au titre de la promotion de la biodiversité et de la protection de la nature (rubrique 51 du FEDER). Il faut noter que la Guyane est le DROM qui a prévu le plus de FEDER sur la nouvelle programmation, alors que ce thème était absent de la programmation précédente.

Dans le cadre des CPER 2015-2020, des financements sont contractualisés ou valorisés sur le thème de la gestion des milieux et de la biodiversité. Le programme 113 représente l'essentiel des financements de l'État (environ 3 M€ par an), les apports du programme 123 étant plus modestes. Les contributions des collectivités régionales et départementales sont de 62 M€, soit en moyenne un peu plus de 10 M€ par an, avec de fortes disparités :

en M€	Région	Département	programme 113
Guadeloupe	17,0	5,0	3,2
Martinique	2,1	2,8	2,6
Guyane	0,3	-	5,6
Réunion	0,7	33,5	4,8
Mayotte	-	0,3	1,9

Source : CPER 2015-2020 signés

Seule la région Guyane dispose d'une ressource fiscale affectée issue de la taxe sur l'or définie à l'article 1599 quinquies B du CGI qui est obligatoirement due par les concessionnaires de mines d'or exploitées en Guyane (voir annexe 7). La recette qui était de 0,44 M€ en 2012 est affectée pour une partie à la région Guyane et pour le solde au Conservatoire de la biodiversité de Guyane.

Il faut enfin signaler l'initiative européenne BEST adoptée en 2010 et prolongée en 2011 et 2012 pour faire suite à la recommandation d'établir un fonds dédié à la biodiversité ultramarine. Une action préparatoire a été gérée par la Commission européenne sous la forme d'appels à projets avec des subventions pouvant atteindre jusqu'à 95 % du montant des projets. 16 projets ont été ainsi financés avec un budget annuel de 2 M€. Au cours de la troisième année de l'action préparatoire, un consortium coordonné par l'UICN a été constitué pour travailler sur les outils d'un futur mécanisme financier. Des propositions ont été présentées pour créer à la fois un outil financier et d'assistance technique. Le choix n'est pas fait entre un fonds de capitalisation ou un fonds de dotation et le positionnement des bailleurs potentiels n'est pas totalement clarifié. Dans l'attente, la DG DEVCO a décidé de dédier 8 M€ de fonds thématiques sur la période 2016-2020 à des appels à projets provenant exclusivement des PTOM.

- <u>La nécessité d'une stratégie et d'un plan d'action</u>

Les enjeux considérables liés à la biodiversité terrestre, aquatique et marine dans les outre-mer, les spécificités naturelles des habitats et des espèces de ces territoires, les différences d'application des directives par rapport à la métropole font qu'il est souhaitable d'élaborer une stratégie qui soit propre à ces territoires. Elle doit permettre une approche intégrée entre les différents milieux ce qui s'inscrirait en cohérence avec l'article 7 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des

paysages qui prévoit la création d'un comité régional de la biodiversité fusionné avec le comité de bassin[238].

Outre la participation à l'élaboration et au suivi de la stratégie générale qui fixera les principes directeurs, ce comité pourrait établir un plan d'actions propre à chacun des territoires dans la mesure où les situations, les besoins et les ressources sont très hétérogènes. Là où les acteurs locaux le souhaiteront, et en s'inspirant des réflexions déjà menées en Guadeloupe[239], ce plan d'actions pourra prévoir la création d'une Agence régionale de la biodiversité chargée notamment de coordonner la préparation des programmes et d'en assurer le suivi. Ainsi que cela a été fait pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, cette démarche stratégique et opérationnelle pourrait être préparée par une mission spécifique.

[238] Cette disposition législative adoptée lors du débat de première lecture à l'Assemblée nationale est propre aux DROM.

[239] LOUISY F., Préfiguration de l'Agence Régionale pour la Biodiversité (Guadeloupe), janvier 2016

12. Les besoins de financements de la biodiversité terrestre en métropole

Les besoins de financement ont été identifiés par blocs d'actions, qui reprennent globalement l'organisation du programme 113, action 07, consacrée aux politiques de l'eau, des milieux marins et de la biodiversité.

Ils ont été analysés en repartant des engagements pris par la France, du niveau national au niveau international, et à partir de la connaissance de l'état d'accomplissement de ces engagements.

Les organisations et dispositifs et moyens mis en œuvre sur les différents blocs d'actions, notamment pour répondre à ces engagements, sont brièvement rappelés. Les besoins sont exprimés en termes de moyens supplémentaires ou nouveaux par rapport aux moyens actuels mis en œuvre par les différents acteurs : Etat, Collectivités, établissements publics, fonds européens... Pour le MEEM, les données sur les moyens actuels sont issues du « bleu budgétaire » du PLF 2016. Dans la mesure du possible, les autres intervenants et leurs moyens sont signalés.

L'exercice a été réalisé sur les différents dispositifs, mais n'a pas été conduit pour les opérateurs de l'État qui bénéficient d'une subvention pour charge de service public, sauf pour les parcs nationaux, puisque leurs territoires contribuent à la SCAP (stratégie de création des aires protégées). De même, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, non financé sur le programme 113, ne fait pas partie de l'exercice.

En fin de chaque chapitre, une synthèse résume le montant de besoins supplémentaires retenu par la mission et fait des hypothèses sur leur prise en charge par les différents financeurs. Dans le contexte de création de l'AFB et d'évolution des missions des agences de l'eau, cette synthèse formule également des hypothèses de répartition des moyens d'intervention actuels du programme 113 entre les services de l'Etat et ses opérateurs (AFB, agences de l'eau).

Ces hypothèses sont en effet nécessaires pour établir des scénarios et engager la réflexion sur les moyens de financement à mobiliser, la nature de ceux-ci différant selon leurs bénéficiaires et les actions à financer.

1. La police de l'eau et de la nature

- Les moyens actuels : près de 3 000 ETP répartis entre services de l'Etat et essentiellement deux opérateurs : l'ONCFS et l'ONEMA

Les services en charge de la police de l'eau et de la nature sont :

- les directions départementales des territoires et de la mer, les directions départementales de la protection des populations et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, chargées de réglementer et de contrôler les activités susceptibles de porter atteinte à la ressource en eau et aux milieux naturels ;

- l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques), chargé de missions d'appui technique à l'État dans la réglementation des activités et chargé des contrôles dans les domaines de l'eau et des milieux aquatiques ;

- l'ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage), chargé des contrôles dans les domaines de la protection de la nature et de la chasse ;

- les parcs nationaux, chargés de la réglementation spécifique à leur statut ;

- l'Agence des aires marines protégées, chargée de la réglementation spécifique aux parcs naturels marins.

D'après le rapport du CGEDD/IGA/CGAAER sur la police de l'environnement (février 2015) [240] , l'État et ces 4 opérateurs y auraient consacré en 2013 2 800 ETP (1313 ETPT pour les 4 opérateurs) soit 1/3 des effectifs, et d'un point de vue budgétaire les opérateurs environ 100 M€, le principal contributeur étant l'ONCFS (66 M€ – 945 ETPT), puis l'ONEMA (24 M€ - 306 ETPT), les parcs nationaux (7,7 M€ - 45 ETPT), enfin l'AAMP (1,1M€ - 17 ETPT).

Ces services travaillent en collaboration avec le Conservatoire du littoral, en charge de la surveillance des propriétés acquises (0,330 M€ - 1 ETPT, auxquels ajouter 132 ETP de gardes du littoral), et avec les réserves naturelles, chargées de leur réglementation spécifique (plus de 309 gardes, dont la moitié sont des agents de droits privés, formés par l'ATEN, commissionnés et assermentés – 155 ETPT)

Des moyens financiers de l'État hors ETP sont consacrés à la police de l'eau : 4,75 M€ étaient inscrits au PLF 2016.

- Des besoins à mieux évaluer, mais surtout une organisation à clarifier dans le contexte de la création de l'AFB

Les enjeux sur la police de l'eau et de la nature sont des enjeux d'ETP, tant dans les organismes que pour les services déconcentrés, avec la nécessité de maintenir des moyens de fonctionnement pour assurer les missions de surveillance et de police.

Mais les enjeux organisationnels, primordiaux pour assurer l'efficience des moyens mobilisés sur la police, sont un préalable à traiter, particulièrement dans le contexte de création de l'Agence Française de la Biodiversité (AFB), et ce d'autant que l'ONCFS, opérateur majeur de la police de la nature, est le seul des 4 organismes principaux intervenant dans la police de l'environnement qui n'intégrera pas l'AFB ou ne lui sera pas rattaché. Une mutualisation des services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS qui concernera en particulier, mais non exclusivement, les missions de police, est envisagée. Une mission a été confiée au CGEDD sur le cadre de cette mutualisation et un complément de mission est en cours dont il convient d'en attendre les conclusions et les recommandations.

Pour ce qui concerne les moyens humains, le constat est que les mesures de maîtrise budgétaire conduisent à une baisse régulière des ETPT sous plafond dans les organismes, avec des conséquences prévisibles sur les missions de police. C'est ainsi que :

- on passe de 1584 ETPT sous plafond en 2015 à 1545 en 2016 soit une diminution de 39 ETPT pour l'ONCFS ;

[240] http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/epp_police-environnement_rapport.pdf

- le schéma d'emploi de l'ONEMA est de -7 ETPT avec un passage de 877 ETPT en 2015 à 870 ETPT en 2016 ;

- de 871 ETPT en 2015, le PLF 2016 passe à 858 ETPT pour les parcs nationaux et PNF ;

- les ETPT restent stables pour l'agence des aires marines protégées.

Les rapporteurs du CGEDD, de l'IGA et du CGAAER qui avaient effectué en 2013-2014 l'évaluation de la police de l'environnement déjà citée avaient souligné la difficulté d'avoir une vision objective et précise des besoins en effectif pour assurer la police de l'eau et de la nature. Ils avaient ainsi écrit que « *La détermination des volumes d'activité adéquats est difficile s'agissant de la police de l'eau et de la nature, car les données ne sont pas aisément paramétrables :*

- *temps passé à la surveillance des territoires et des milieux (activité que les agents considèrent comme indispensable)*

- *ratio emploi/superficie couverte, tenant compte de la topographie, de la biodiversité, de la présence humaine des secteurs surveillés.* ».

L'ONCFS et l'ONEMA avaient posé la question des effectifs dévolus aux polices de l'environnement en termes de seuil minimal, en deçà duquel les services ne pourraient plus correctement assurer leurs missions. Ils avaient chacun défini en 2013 un effectif minimal d'agents par service ou unité départementaux, rapidement rendu caduc par les plafonnements d'effectifs qui ont été appliqués.

La mission avait suggéré de calculer un effectif de référence, par catégorie de services ou d'établissements, consistant « non pas à déterminer un montant d'ETP devant nécessairement être atteint pour pouvoir mener à bien des activités, mais de disposer d'un cadre indicatif d'évaluation des moyens, ou de comparaison inter-services, permettant d'affecter les emplois disponibles à partir de critères objectivés, sans pour autant fixer des normes impératives. ».

En l'état actuel, et sans préjuger des recommandations définitives qui seront faites par le rapport sur l'organisation des services territoriaux de l'AFB et de l'ONCFS, la recommandation de la mission ne peut être que de se donner la capacité d'évaluer les moyens nécessaires à l'exercice d'une police efficace, en reprenant pour partie des recommandations du rapport précité, à savoir en établissant et diffusant systématiquement (sauf appréciation locale d'opportunité) un bilan annuel des actions de police de l'environnement, et de leur efficacité, établi autant que possible à partir d'indicateurs de résultats. La construction de ces indicateurs pourrait être confiée à l'AFB dans le cadre de sa contribution à l'exercice de missions de police administrative et judiciaire.

Il convient par ailleurs de maintenir des moyens de fonctionnement suffisants sur le programme 113 pour permettre aux services déconcentrés d'assurer leurs missions de police. La mission propose en conséquence de ne pas réduire la dotation actuelle.

2. La connaissance des milieux terrestres

De manière évidente, la connaissance est une nécessité pour la cohérence et la pertinence de l'action publique en matière de préservation de la biodiversité. Mais elle contribue aussi au respect des engagements communautaires, des rapportages vers les services de la Commission étant obligatoires à échéances régulières dans le cadre des directives oiseaux et habitats.

- Le dispositif existant : une multiplicité d'acteurs, un système d'information collectif et partenarial dont la construction est bientôt achevée, un rôle central du MNHN

La connaissance sur la biodiversité terrestre est le produit de nombreux acteurs, parmi lesquels les associations naturalistes et leurs bénévoles jouent un rôle très important. Selon la DEB, il y aurait environ 1000 producteurs locaux ou nationaux de données. Le réseau des associations de protection de la nature est ainsi le premier producteur de données sur la faune. Leur contribution concerne autant les inventaires « de routine » (renouvellement de la cartographie des ZNIEFF, mise à jour en continue de l'inventaire du patrimoine géologique, les atlas régionaux, etc.), que les inventaires ciblés (champignons, oiseaux nicheurs, milieux ultramarins). Pour la flore et les habitats, les conservatoires botaniques nationaux ont un rôle de premier plan.

En raison de cette diversité, la production d'une connaissance scientifique nécessaire pour suivre, évaluer, aider à la décision publique en matière de biodiversité terrestre passe par une amélioration de la cohérence et de l'homogénéité des données, en renforçant le fonctionnement en réseau des multiples acteurs participant à l'acquisition de ces données, en mutualisant plus largement les méthodes et outils utilisés, tout en reconnaissant le travail des acteurs. C'est dans cet objectif qu'a été créé le SINP (système d'information sur la nature et les paysages) qui fédère les acteurs pour la production, la gestion, le traitement, la valorisation et la diffusion des données sur la biodiversité terrestre ou marine et des informations sur les paysages. Il doit permettre de :

- structurer les connaissances sur la biodiversité (faune, flore, fonge), les paysages, les habitats naturels ou semi-naturels et les données traduisant la réglementation ou des objectifs de gestion des espaces naturels ;

- mettre à disposition ces connaissances selon des modalités différenciées entre le niveau local, régional, national et selon les publics concernés ;

- faciliter la mobilisation des connaissances pour élaborer ou suivre les politiques publiques ;

- réaliser le rapportage correspondant aux engagements européens et internationaux.

Le SINP offre un cadre organisationnel et méthodologique et facilite ainsi l'inter-opérabilité des données (protocoles, standards de données, référentiels, architecture et outils communs OPEN Source). Il vise à harmoniser les protocoles d'inventaires. Il ne réalise pas de valorisations des données. Ces valorisations relèvent d'autres dispositifs : Observatoire national de la biodiversité, portrait de la biodiversité communale, rapportages européens ou internationaux, atlas réalisés par divers associations ou opérateurs comme le MNHN, expertises diverses, etc.

Cependant, le SINP tient compte de toutes ces valorisations pour définir les méthodes de collecte, les standards, la diffusion des données afin de satisfaire au plus grand nombre d'usages possibles.

Le Service du Patrimoine Naturel (SPN) du MNHN joue un rôle central dans le dispositif, au travers de sa mission de mise en œuvre de l'inventaire national du patrimoine naturel, mission confiée au Muséum National d'Histoire Naturelle par le code de l'environnement (L411-5) en tant que Centre national de référence sur la biodiversité. Ce système d'information permet de centraliser les données de biodiversité en mutualisant la collecte, la validation, la synthèse et la diffusion des informations sur le patrimoine naturel. En 2013, l'INPN est devenu la plate-forme nationale du SINP.

Un niveau régional (pour les producteurs locaux de données) ou thématique (pour les producteurs nationaux) regroupe les données des producteurs, les formate et les qualifie techniquement et scientifiquement, les discrimine entre données sensibles (confidentielles) et non sensibles (diffusables au grand public). Le niveau régional est animé et géré par l'Etat (DREAL/DEAL/DRIEE) et/ou les conseils régionaux.

Parmi les acteurs territoriaux, le réseau des Conservatoires botaniques nationaux, qui compte actuellement 11 structures, est le producteur principal de données sur la flore en France. Leurs missions concernent la connaissance et la conservation de la flore sauvage et des habitats naturels et semi-naturels. Les conservatoires agissent en appui du rapportage sur la directive faune-flore, et représentent le seul outil de surveillance de la nature ordinaire.

Des outils permettent le fonctionnement du SINP :

- des outils mutualisés de collecte mis à disposition par le MNHN, les services déconcentrés et/ou les Régions ;

- l'outil GINCO (gestion d'information naturaliste collective et ouverte) outil de saisie et de traitement de données standardisées en région ; un projet pour un produit générique libre est monté par le MNHN (SPN) et l'IGN, une première version devrait sortir en juin 2016 ;

- l'application CARMEN (CARtographie du Ministère de l'ENVironnement), dédiée aux producteurs de données, qui permet de créer et publier des cartes, et de générer des services web cartographiques, en se basant sur des principes techniques favorisant l'échange et la réutilisation des données entre différentes sources d'informations (protocoles d'interopérabilité, catalogage...) ; elle permet l'accès aux référentiels géographiques de l'IGN ;

- l'outil Géosource du BRGM qui permettra de gérer le catalogue de dispositifs de collecte et de métadonnées ; Lors de la création d'un compte CARMEN, un compte Géosource est créé et associé au compte CARMEN. Ainsi les administrateurs peuvent créer des métadonnées et les associer aux données déposées sur CARMEN ;

- l'Inventaire National du Patrimoine Naturel (INPN), qui devrait évoluer en une plate forme nationale d'échange, de validation et de diffusion des données brutes numérisées de géo et biodiversité que tout acteur pourra interroger. Cette plate-forme concernera aussi l'outre-mer. Ce dossier a été déposé dans le cadre du programme de simplification administrative « dites le nous une fois » du PIA.

Par ailleurs, divers outils destinés à enrichir les suivis et données sont montés :

- dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, le ministère en charge de l'environnement a initié un vaste programme de cartographie au 1/25 000 des habitats terrestres sur l'ensemble du territoire métropolitain à l'horizon 2025. Dans la pratique, ce programme intitulé CarHAB (pour Cartographie des HABitats), en donnant une représentation fine de la végétation, permettra de comprendre la distribution des habitats et leur fonctionnement, et constituera un outil d'évaluation de leur qualité et de leur état de conservation. Le programme CARHAB doit servir à :

    - répondre aux objectifs de la DHFF, en fournissant notamment des valeurs pour les critères surfaciques des habitats (aire de répartition et surfaces couvertes) ;

    - mettre en place un plan d'échantillonnage par domaine biogéographique pour le suivi des habitats de la DHFF ;

    - déterminer, à terme, le degré de menace pesant sur les végétations, séries et géoséries (liste rouge) ;

    - servir l'aménagement du territoire via l'évaluation de la pertinence du réseau d'aires protégées (SCAP) ;

    - analyser les continuités écologiques (Trame verte et bleue) ;

    - guider et structurer les grands projets d'aménagement.

- d'autres outils complètent le dispositif, comme le projet » 65 millions d'observateurs », porté par le MNHN, qui déploiera des outils informatiques (portail global dédié à la participation, nouveaux sites de saisie des données, encyclopédie interactive, analyse de données collaborative, kits de création de portails locaux, etc.) qui permettront de structurer et pérenniser les quatre dispositifs nationaux de sciences participatives (Vigie-Nature, Vigie-nature Ecole, Vigie-Mer et Vigie-Ciel -sur les météorites-, les deux derniers étant nouveaux). Cette initiative devrait permettre d'étendre le dispositif aux professionnels des secteurs d'activités en relation avec la nature. L'ensemble du projet devrait être opérationnel en 2016. Il a bénéficié d'un financement de 3 M€ du programme Investissements d'Avenir pour la période 2015-2018.

Ce dispositif de suivi et de mise à disposition des données est valorisé par le site Naturefrance[241] (à l'image de Eaufrance pour le domaine de l'eau), qui est le portail intégrateur qui présente à tous les acteurs de la biodiversité, les informations et documents relatifs à l'organisation générale, aux actions en cours et aux travaux produits par :

- le Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP) ;

- l'Observatoire National de la Biodiversité (ONB) qui suit l'état de la biodiversité en France, en particulier à partir des données référencées dans le cadre du SINP. À ce titre, il est chargé de proposer des indicateurs de suivi – notamment pour la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) – et de les mettre à disposition de tous. Ces indicateurs doivent permettre de suivre les effets de l'action de tous les acteurs sur la biodiversité et sur l'évolution de la société. Il s'agit de proposer des informations chiffrées et actualisées pour alimenter le

[241] http://www.naturefrance.fr

débat concernant les enjeux de biodiversité et la manière dont notre société, en particulier dans le cadre de la SNB, prend en compte ces enjeux dans son action et son organisation.

Le Centre d'échange français pour la Convention sur la diversité biologique est un portail d'information sur les actions entreprises par la France en matière de biodiversité, collectivités d'outre-mer comprises. Il fournit l'information, les liens et les conseils utiles en relation avec les dispositions de la convention et sa mise en œuvre en France et en Europe, notamment sur l'état des lieux de la biodiversité en France. L'animation en est assurée par le MNHN.

- Les moyens actuels : une contribution considérable des associations, à préserver

Les moyens financiers mobilisés pour assurer la production, la collecte et la valorisation des connaissances en matière de biodiversité terrestre sont d'une part ceux de l'État :

- le programme 113 : 16 millions d'euros sur la mesure « connaissance et préservation de la biodiversité » ,auxquels il convient d'ajouter les conventions passées avec le MNHN et l'IGN pour un total de 4,5 millions d'euros, soit 20, 5 millions d'euros. Une partie de ces moyens est déconcentrée, notamment pour financer le réseau des conservatoires botaniques nationaux (CBN) à hauteur de 100 k€ par siège et 50 k€ par antenne.

Par ailleurs, une partie du budget de l'ONCFS (6 à 7 M€ sur les missions d'intérêt patrimonial) et des Parcs nationaux (6 à 7 M€) est consacrée à la connaissance.

- D'autres programmes y contribuent également (*voir annexe 6*), dont notamment le programme 153 qui finance l'IGN pour renseigner le SINP dans le domaine forestier ;

- Le PIA a également été mobilisé pour la construction des outils : 3 M€ obtenus pour un projet sur le développement des sciences participatives comme indiqué supra, et un dossier pour monter une plate-forme de requêtage n'a pas été retenu.

Des financements sont également mis en œuvre par les Régions, via le soutien à des associations, des commandes passées aux CBN ou les travaux d'inventaires sur les RNR, à l'occasion des travaux d'élaboration des SRCE, ou pour le soutien aux observatoires régionaux. Il en est de même pour les départements dans le cadre de leurs politiques d'ENS. D'une manière générale, les espaces protégés disposent d'un plan de gestion qui intègre un dispositif d'évaluation des actions menées, et leur budget contribue donc à la connaissance. Il n'existe pas de dispositif analytique permettant d'évaluer les montants financiers en jeu.

Le nombre important de contributeurs a déjà été signalé. Il faut souligner les moyens mobilisés via les réseaux associatifs, au travers en particulier du bénévolat. L'estimation des temps passés par les bénévoles pour alimenter la connaissance n'a jamais été réalisée. Les résultats d'une première approche effectuée par la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) suite à un entretien avec la mission font ressortir l'intérêt qu'il pourrait y avoir à réaliser une telle analyse. La LPO a procédé à une estimation du temps de saisies de leurs observations réalisées par les bénévoles sur les outils qu'elle leur met à disposition. Une première estimation du temps passé la conduit à considérer

qu'il faudrait employer entre 800 et 1100 ETPT pour passer ce temps d'observation et de saisie !

La mission en déduit ce qu'elle avait déjà appréhendé, à savoir l'importance de la sécurisation du modèle associatif naturaliste, qui constitue un des socles de la connaissance des milieux terrestres.

Evaluation de la LPO sur le bénévolat pour la connaissance des oiseaux

30 429 observateurs actifs (ayant transmis au moins une donnée) sont identifiés en 2015 en France (métropole). Ils ont saisi 7 191 030 données en 2015. Pour un temps de saisie estimé à 32 secondes, ceci représente 63 912 heures de saisie sur l'année.

Par ailleurs, la LPO peut accéder au temps d'observation nécessaire pour une partie de ces données, pour lesquelles l'observateur donne l'heure de début et l'heure de fin de la prospection sur le terrain. En 2015, 1 207 662 de données dans 149 803 listes (8 données par liste en moyenne) représentant 17 % des données ont été ainsi enregistrées avec les temps de prospection. 213 768 heures de prospection au total ont été enregistrées par les observateurs, pour 17% des données. En considérant que, pour l'ensemble des données, la pression d'observation est la même, un total de 1 257 458 heures est obtenu, auquel ajouter les 63 912 heures de saisie, soit 1 321 370 heures de terrain et de saisie (ce qui représente 45 minutes par semaine par observateur).

Avec 5 semaines de vacances et 35 heures, cela représente l'équivalent de 803 postes à temps plein

Une autre approche a été mise en œuvre en passant par les saisies pour l'observatoire des jardins, pour lequel la pression d'observation est connue avec précision, et qui représente 6 % des données collectées. En 2015, 103 584 heures d'observations sont comptabilisées pour 57 397 listes et 401 141 données pour 6 376 observateurs actifs. L'observatoire des jardins mobiliserait ainsi l'équivalent de 63 postes à temps plein pour environ 6% des données, ce qui donnerait en extrapolant à 100 % des données un total de 1128 postes.

Enfin, il faut signaler qu'après l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, la direction de l'eau et de la biodiversité du MEEM attend un enrichissement des apports de connaissance grâce à l'article 3ter de la loi, qui modifie l'article L 411-5 du code de l'environnement relatif à l'inventaire du patrimoine naturel, notamment en rendant obligatoire la contribution à l'inventaire national des maîtres d'ouvrage, publics ou privés, « *par la saisie ou, à défaut, le versement des données brutes de biodiversité acquises à l'occasion des études d'évaluation préalable ou de suivi des impacts, réalisés dans le cadre de l'élaboration des plans et programmes […] et des projets d'aménagement soumis à l'approbation de l'autorité administrative* », ce qui devrait permette de réaliser un saut quantitatif important dans l'amélioration de la connaissance de la biodiversité terrestre. La concrétisation de cette disposition passe notamment par la création d'un outil de saisie ad-hoc qui reste à financer.

- Des besoins complémentaires qui restent modestes, mais nécessaires :

Il reste encore à finaliser la mise en place des différents outils nécessaires au bon fonctionnement du SINP. A ce jour, les moyens nécessaires pour mettre en place ces outils soit ont été obtenus, soit ont fait l'objet de demandes de financement qui n'ont pas abouti, notamment dans le cadre du PIA.

Au niveau des territoires, l'opérationnalité de ces outils et bases de données nécessitera des moyens humains et d'animation. Une des références peut être, selon le SPN, l'outil SILENE, plate-forme régionale du SINP en région PACA[242].

Ce type de plate-forme existe et est déjà financé par les DREAL et les Régions dans plusieurs des anciennes 22 régions métropolitaines, mais toutes n'ont pas le même niveau d'aboutissement. De manière plus générale, les DREAL ont signalé (voir annexe 22) l'insuffisance des moyens consacrés à la connaissance. La mission considère qu'il est raisonnable d'estimer que, pour ce qui concerne la biodiversité terrestre en France métropolitaine, il faille environ 400 K€ à multiplier par 13 régions, soit environ 5 M€, pour assurer l'animation et le fonctionnement du dispositif territorial de connaissance.

A la demande de la DEB, le MNHN-SPN a réalisé une analyse des lacunes actuelles du dispositif de connaissance de la biodiversité terrestre métropolitaine et ultramarine, pour répondre aux besoins de suivi et de rendu issus des politiques publiques et des engagements.

La ligne directrice a été de rationaliser ce qui est déjà en place, et d'identifier les compléments à apporter à partir de là.

Pour ce qui concerne les espèces et habitats visés par des obligations de rapportages, notamment dans le cadre des directives Oiseaux et Habitats-Faune-Flore, il ressort de la situation actuelle que les lacunes les moins importantes concernent les suivis liés à la directive Oiseaux. Il existe cependant des lacunes ponctuelles, notamment sur les espèces ni rares ni communes.

Les lacunes sont plus substantielles pour la directive Habitats-Faune-Flore : 90 habitats sur 132 ne sont pas couverts, 100 espèces rares sont sans programme, la situation étant la plus compliquée pour les espèces moyennement rares. Il existe également des programmes de suivi, notamment participatif, pour lesquels la pression n'est pas suffisante pour apporter des résultats de surveillance. Au niveau des habitats, il n'y a pas de couverture par un dispositif à large échelle sur des milieux à fort enjeu biodiversité, comme les milieux prairiaux, les pelouses, landes, habitats littoraux... 70 habitats rares ne seraient pas couverts par un dispositif.

[242] Soutenu par la DREAL et le Conseil Régional, il est développé et administré par le Conservatoire Botanique National Méditerranéen, le Conservatoire Botanique National Alpin, le Conservatoire d'Espaces Naturels PACA. Ensemble, ces acteurs partagent un cadre commun de référence et des principes de gouvernance. L'objectif est de centraliser des données d'observation primaires, standardisées mais non synthétisées. L'alimentation de la base est essentiellement assurée par la mise à disposition de données des administrateurs, partenaires et fournisseurs volontaires . L'administrateur système (CBNMed) assure la gestion informatique de l'outil. Les trois administrateurs de données (CBNMed, CBNA, CEN PACA) ont en charge la cohérence scientifique et technique de la base et l'animation du réseau des partenaires concernés. Les structures partenaires apportent un soutien politique, technique ou financier, une expertise, des données, etc. Partenaires et fournisseurs volontaires sont considérés comme « adhérents » de SILENE. Des conventions spécifiques détaillent le rôle et les engagements de chacun. Ces adhérents, en croissance régulière, étaient au nombre de 48 en 2014.

Le MNHN a estimé des coûts de mise en œuvre d'actions complémentaires aux actions déjà existantes ou de renforcement de celles-ci pour combler ces lacunes. Cette estimation s'appuie sur des coûts journaliers de professionnels de terrain, d'animateurs scientifiques, de gestion de données. Des temps sont estimés à partir des protocoles nécessaires.

Deux phases sont distinguées : une phase de lancement sur deux à trois ans, pour faire les études et mettre en place les outils nécessaires, et une phase de mise en œuvre en rythme de croisière.

Il en ressort un coût moyen annuel de 8,4 M€ (fourchette de 4,7 à 12 M€) en rythme de croisière à assurer en complément des moyens actuels, après une phase de lancement de 5,8 M€ à étaler sur 2 à 3 ans. La mission retient un ordre de grandeur de 8 M€ suppplémentaires pour l'acquisition des connaissances.

Par ailleurs, selon la DEB, 4 M€ par an seraient nécessaires pour la cartographie des habitats (CarHAB) utile à la mise en place d'un suivi représentatif, ainsi que pour la création des outils de collecte et de diffusion des données.

Le SPN a également essayé d'approcher les actions à mettre en œuvre pour avoir une stratégie globale de la connaissance et de la surveillance (hors milieux marins). Ils soulignent en particulier le manque de pilotage pour couvrir les zones ou taxons méconnus, l'identification nécessaire des lacunes géographiques de prospection, le manque d'inventaire de la biodiversité urbaine, et l'intérêt qu'il y aurait à tester un projet de cartographie des enjeux de biodiversité. Le suivi d'un certain nombre de groupes fonctionnels d'espèces est insuffisant (hyménoptères, phytophages, …). Le réseau d'observateurs n'est pas assez large pour un suivi géographique plus fin. Enfin, il faudrait développer les tests et acquisitions de références d'itinéraires techniques pour améliorer la gestion de la biodiversité. L'établissement de sites pilotes ou de démonstration pour le suivi de l'efficacité de la gestion via différents types de mesures (comme les mesures agro-environnementales) est en particulier préconisé.

Dans une première approche, il est estimé que, pour avoir une connaissance générale de la biodiversité, au-delà de celle relevant du respect des directives, un montant de 3 à 5 M€ en sus serait nécessaire, voire de 5 à 8 M€ si l'on souhaite mieux distinguer les situations des régions.

En ne retenant que les moyens nécessaires au respect des directives, la mission considère que c'est donc un total de 17 M€ complémentaires qui serait nécessaire en année de croisière, dont :

- 5 M€ pour assurer l'animation et le fonctionnement des outils dans les 13 régions métropolitaines

- 12 M€ pour la production, la mise à disposition et la cartographie des données.

De surcroît, il est rappelé que le maintien d'un tissu associatif naturaliste est une condition pour la poursuite de la réussite du dispositif.

Le pilotage et la coordination technique nationale du dispositif devraient échoir à l'AFB, prolongeant ainsi le rôle qu'elle assure déjà pour les milieux aquatiques (ONEMA) et marins (AAMP). Elle prendrait ainsi en charge les moyens actuellement mis en œuvre par les services centraux du MEEM sur le programme 113, qui servent à l'acquisition de connaissance, la valorisation et les projets structurants. Elle assurerait le conventionnement avec des associations nationales et surtout le conventionnement

avec le MNHN, et aussi l'IGN et les conservatoires botaniques nationaux (CBN). A ces moyens évalués à 15,1 M€, s'ajouteraient les 12 M€ ci-dessus pour renforcer la connaissance. Dans tous les cas, le MNHN-SPN devrait rester la cheville ouvrière du rapportage, exercice qu'il accomplit depuis le début avec succès et des moyens raisonnables.

Une partie des crédits du programme 113 (5,4 M€) étaient déconcentrés pour l'acquisition de connaissance et la valorisation. Ces crédits resteraient mis en œuvre par les DREAL ou pris en charge par l'AFB.

Les 5 millions d'euros complémentaires pour l'animation et le fonctionnement des outils en régions pourraient alors être mis en œuvre à parité par les DREAL ou l'AFB et par les collectivités régionales, en tant que chefs de file de la biodiversité et responsables de l'élaboration des Stratégies Régionales de la Biodiversité (article 4 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages), dans la continuité des démarches déjà engagées dans certaines régions..

En synthèse, les moyens financiers pour la connaissance se répartiraient ainsi :

- DREAL ou AFB : 7,9 M€ (5,4 M€ existants du programme 113 et 2,5 M€ supplémentaires)
- AFB : 27,1 M€ (15,1 M€ repris du programme 113 et 12 M€ supplémentaires)
- Collectivités régionales : 2,5 M€ supplémentaires

3. La gestion des espèces

3.1 L'état des lieux

3.1.1 Les Plans Nationaux d'Actions espèces

L'article 17 de la directive « Habitats, Faune, Flore » oblige les États membres à entreprendre une surveillance des espèces en danger, vulnérables, rares ou endémiques sur le territoire communautaire, listées dans ses annexes II, IV et V. Toujours dans le cadre de cet article, les Etats-membres doivent réaliser tous les six ans une évaluation de l'état de conservation de ces espèces. Les résultats de la deuxième évaluation, qui portait sur la période 2007-2012, sont aujourd'hui disponibles.

Les articles 5 à 9 de la directive « Oiseaux » n°79/409/CEE du 2 avril 1979, modifiée par la directive n°91/244 du 6 mars 1991, contiennent des dispositions similaires concernant la protection des espèces. L'annexe I liste les espèces devant faire l'objet de mesures spéciales de conservation notamment en ce qui concerne leurs habitats qui doivent être classés en zones de protection spéciale (ZPS).

Les espèces de la directive « Oiseaux » font l'objet d'une évaluation spécifique tous les trois ans.

L'objectif 1 de la stratégie européenne de la biodiversité qui vise à une meilleure application des directives Habitats et Oiseaux a pour cible de « *parvenir à une*

amélioration significative et mesurable de l'état de conservation des espèces et des habitats protégés au titre des deux directives sur la protection de la nature. […] Donc, d'ici 2020, 34 % des habitats et 26 % des espèces devraient soit avoir atteint un état de conservation favorable, soit présenter une amélioration significative de leur état (passant, par exemple, de l'état «médiocre» à l'état «inadéquat»). De même, pour les oiseaux, l'objectif est que 80 % des espèces aviaires se trouvent soit dans un état sûr, soit sur la voie de l'amélioration d'ici 2020. ». Pour ce faire, Il est demandé dans la stratégie qu'à l'échéance 2020 et à l'échelle communautaire, 50% des évaluations de l'état de conservation des espèces au titre de la directive habitats soient favorables ou indiquent une amélioration et que 50% des évaluations au titre de la directive oiseaux indiquent un état stabilisé ou amélioré.

- Les dispositifs existants : des plans nationaux d'actions appelés à évoluer

Afin de satisfaire aux engagements communautaires, faisant suite aux plans nationaux de restauration des espèces mis en œuvre depuis une quinzaine d'années, les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées (PNA) ont été inscrits dans la loi à la suite du Grenelle de l'environnement, (article L414-9 du code de l'environnement). Ce sont des documents d'orientation non opposables visant à définir les actions nécessaires à la conservation et à la restauration des espèces les plus menacées afin de s'assurer de leur bon état de conservation.

72 PNA ont été définis au bénéfice de plus de deux cents espèces parmi les plus menacées (parmi lesquelles, à titre d'exemple, le Hamster d'Alsace, l'Outarde canepetière, le Râle des genets, les grands rapaces, la Tortue d'Hermann, la Cistude d'Europe, les Tortues marines, l'Iguane des petites Antilles, l'ensemble des plantes messicoles…).

Parmi ceux-ci, 17 plans concernent des espèces ultramarines soit près du quart du total des PNA. Avec 8 plans, la Réunion est la mieux représentée, les autres départements ayant un ou deux plans. Deux PNA sont mis en oeuvre dans des territoires d'outre-mer. Malgré l'importance des outre-mer pour la biodiversité marine, seuls deux PNA portent sur des espèces marines dont celui consacré aux tortues marines qui couvre les Antilles et la Guyane.

La durée moyenne des plans est de 5 ans, sauf pour certaines espèces de rapaces dont la durée peut s'étendre à 10 années.

Il subsiste en 2016 38 PNA terrestres en activité. Le dernier né est le PNA « France terre de pollinisateurs » en faveur des insectes pollinisateurs sauvages.

La coordination de la mise en œuvre de ces plans est assurée par les DREAL. Outre les PNA placés sous leur coordination et qui intéressent directement leur région, les DREAL veillent également à la déclinaison de tous les PNA correspondant à des espèces dont l'aire de présence inclut leur région. En métropole, 16 des anciennes régions sont concernées par 8 à 16 plans dont 6 régions par 15 plans, et 5 régions sont concernées par 19 plans ou plus. Midi-Pyrénées est potentiellement la plus concernée avec 29 plans.

Ces plans comportent des actions d'acquisition de connaissance, de conservation et de sensibilisation. La mise en œuvre de ces actions mobilise, outre les DREAL, les établissements publics, les gestionnaires d'espaces naturels, les associations naturalistes.

Ils ont fait l'objet d'une mission conduite par le CGEDD, dont le rapport a été publié en mars 2014[243].

- Les moyens mobilisés

6,34 M€ sont inscrits au PLF 2016 sur le programme 113 pour les PNA terrestres (outre-mer compris), auxquels il faut ajouter 1,2 M€ pour les plans d'action des espèces marines (outre-mer compris), et 0,800 M€ pour des actions exemplaires pour la préservation et la gestion durable des récifs coralliens, soit 8,34 M€ au total pour la protection des espèces (hors indemnisation des dégâts liés aux grands carnivores).

Ces moyens délégués à 65 % aux DREAL servent essentiellement à financer les animateurs de chaque PNA.

En 2014, les agences de l'eau auraient consacré 1,6 millions € de subventions aux PNA, dont les trois quarts en Loire Bretagne[244]. Les dépenses prises en compte concernent le suivi d'actions, la restauration d'habitats, des soutiens de population et de l'animation.

Des cofinancements peuvent être mobilisés : programmes LIFE, financements des collectivités notamment. Par ailleurs, les mesures des PNA peuvent être mises en œuvre par d'autres dispositifs (MAEC Natura 2000, actions liées à la TVB, etc.).

Le rapport du CGEDD publié en mars 2014, déjà cité, propose une refonte de cette politique. Ses préconisations sont en particulier que des stratégies de restauration des espèces menacées soient élaborées, autant que possible par groupes d'espèces pertinents, ce qui permettrait des économies de moyens et des approches plus systémiques. Ces stratégies proposeraient des objectifs de restauration et les mesures types les plus efficaces pour les atteindre. Elles devraient intégrer ou s'articuler avec tous les dispositifs pertinents des politiques publiques de l'environnement ou avec ceux d'autres politiques sectorielles qui impactent les milieux. La direction de l'eau et de la biodiversité a engagé une réflexion en ce sens suite à ce rapport.

3.1.2 Les autres dispositifs espèces et les moyens mobilisés:

Pour ce qui concerne les grands prédateurs (loup, lynx, ours), le dispositif mis en place avec le ministère en charge de l'agriculture repose sur une série d'actions (suivi biologique des espèces, protection des troupeaux, indemnisation des pertes, gestion de la population, communication et résolution des conflits) indispensables pour rendre acceptable la présence des grands prédateurs sur les territoires. La mise en place de ces dispositifs fait l'objet d'une vigilance particulière de la Commission européenne, chargée d'examiner sa conformité au regard du droit européen.

Le plan d'action national « Loup » 2013-2017, soutenu là aussi par les ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture, prévoit des mesures de protection et d'indemnisation (indemniser les éleveurs au titre des animaux tués ou blessés lors d'une attaque, ainsi que des pertes « indirectes » suite au stress subi par les animaux se traduisant par des pertes de production ou d'avortements), dont le coût augmente parallèlement à l'extension de la population de loups sur le territoire. L'inscription au programme 113 dans le PLF 2016 s 'élève à 3,5 M€.

---

[243] http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/009290-01_rapport.pdf

[244] Source : document de travail des agences de l'eau – non diffusé

Des crédits sont également inscrits au programme 113 pour la lutte contre les espèces envahissantes :0,78 M€ au PLF 2016.

3.2 Les besoins

Ces besoins doivent être envisagés :

- d'une part au regard des obligations communautaires, et notamment l'objectif qu'à l'échéance 2020 et à l'échelle communautaire, 50% des évaluations de l'état de conservation des espèces au titre de la directive habitats soient favorables ou indiquent une amélioration et que 50% des évaluations au titre de la directive oiseaux indiquent un état stabilisé ou amélioré ;

- d'autre part au regard des orientations à prendre pour rendre cette politique plus efficace et efficiente.

Par ailleurs, un récent règlement européen impose des obligations aux Etats membres en matière de lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

3.2.1 Les Plans nationaux d'actions

Comme le montre l'évaluation réalisée en 2013 et le signale le rapport du CGEDD de mars 2014, la totalité des espèces protégées bénéficiant d'un PNA mono spécifique et relevant des directives sont en état de conservation défavorable, le plus souvent mauvais. Dans le cas des PNA multi espèces, la majorité des espèces est en état défavorable.

La deuxième évaluation de l'état de conservation des espèces d'intérêt communautaire, réalisée par les États membres de l'Union européenne dans le cadre de la mise en œuvre de la directive « Habitats, Faune, Flore », et couvrant la période 2007-2012, révèle qu'une espèce sur quatre se trouve en bon état de conservation en France. Les situations les plus défavorables sont observées chez les poissons, les crustacés et les mollusques. Par ailleurs, les espèces des régions biogéographiques atlantique et continentale sont les plus affectées.

Plus précisément, en France, l'évaluation a porté sur 312 espèces.Elles ont été évaluées séparément dans chacune des régions biogéographiques présentes en France (quatre terrestres et deux marines). Ce sont donc au total 707 évaluations qui ont été réalisées. Plus de la moitié des évaluations ont conclu à un état de conservation défavorable (24 % dans la classe « mauvais » état de conservation et 30 % dans la classe « inadéquat ») contre 23 % dans un état « favorable ». Dans 18 % des cas, l'état de conservation est inconnu faute d'informations suffisantes (principalement les espèces marines, les chauves-souris, les invertébrés, les mousses et les lichens).

Les régions atlantique et continentale sont les régions biogéographiques où les espèces terrestres d'intérêt communautaire sont les moins bien conservées : on y observe la part la plus élevée d'état de conservation « mauvais » (respectivement 37 % et 29 %). Parmi les principales causes expliquant ces résultats, on trouve les pressions, particulièrement fortes sur le littoral, liées au développement de l'urbanisation, les pressions agricoles (déprise ou intensification des pratiques) ainsi que certaines modifications des conditions hydrauliques des milieux aquatiques. La situation est davantage contrastée dans les régions alpine (Alpes et Pyrénées) et

méditerranéenne. C'est dans ces deux régions que la part d'espèces en bon état de conservation est la plus importante (respectivement 38 % et 33 %). La situation des espèces marines semble plutôt défavorable, mais la part d'état « inconnu » est très forte.

Parmi les vertébrés, les poissons sont dans la situation la plus défavorable, avec 43 % des évaluations concluant à un état « mauvais » et 15 % seulement à un état « favorable ». À l'inverse, les mammifères terrestres, hors chauves-souris (d'après la liste rouge des mammifères de France métropolitaine réalisée par le Comité français de l'UICN et le Muséum national d'histoire naturelle, un tiers des chauves-souris sont évaluées comme menacées ou quasi-menacées), se trouvent dans l'état de conservation le plus favorable (62 % des évaluations). Quant aux invertébrés, les évaluations apparaissent très défavorables pour les crustacés et les mollusques. Les invertébrés sont davantage touchés dans les régions atlantique et continentale.

(source : CGDD – observation et statistiques).

De plus, toutes les espèces protégées relevant des directives communautaires de protection de la biodiversité et qui sont en mauvais état de conservation ne sont pas couvertes à ce jour par un PNA, et si en principe toutes les espèces en état de conservation défavorable sont susceptibles de prétendre à un plan d'actions ou au moins à des mesures de restauration, moins d'une trentaine d'espèces protégées évaluées en état défavorable mauvais lors de l'évaluation de 2013 bénéficient d'un PNA[245].

Le constat peut donc être fait que, pour répondre aux obligations communautaires, il convient d'une part de compléter la liste actuelle des espèces incluses dans un PNA, d'autre part de progresser sur l'état de conservation des espèces.

Après analyse du MNHN, le ministère a établi l'été 2015 une liste de 78 espèces cibles pour lesquelles un PNA pourrait être soutenu dès à présent, et 110 espèces pour lesquelles une expertise serait nécessaire pour voir notamment si l'outil PNA est le plus approprié. Les PNA seraient, en fonction des états de connaissance et de conservation des espèces, déclinés selon 3 modalités possibles : PNA connaissance, rétablissement ou conservation. Pour répondre aux enjeux sur ces 78 espèces, 25 PNA seraient à mettre en œuvre. Certain des regroupements proposés sont très larges : un PNA « rétablissement » dit Forêt pour 14 espèces par exemple. Des plans supplémentaires pourraient être lancés à l'initiative des Conseils Régionaux, pour des espèces complémentaires d'enjeux plus locaux[246].

La mise en œuvre de ces nouveaux PNA devrait s'inspirer d'un certain nombre des recommandations du rapport du CGEDD de mars 2014, et notamment de celles préconisant d'établir davantage de synergies entre les différentes politiques déclinées sur les territoires : Natura 2000, SCAP, SRCE notamment, mais aussi MAEC par exemple. Il s'agit de mobiliser des leviers de financement indirects relevant d'autres dispositifs ou d'autre acteurs (pratiques agricoles, aménageurs, infrastructures par exemple), variables selon les espèces concernées. Par exemple, pour le plan Hamster, 6 ou 7 M€ par an sont mobilisés essentiellement via des MAEC.

[245] Source : « les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées, une politique à refonder » - CGEDD – mars 2014.

[246] Sources : document de travail des agences de l'eau et projet de circulaire de la DEB d'octobre 2015 non diffusé.

Cette politique doit aussi utiliser le levier des moyens accordés aux organismes (ONCFS, ONEMA MNHN), aux CBN, et aux associations (LPO, OPIE, UICN notamment), ainsi qu'aux gestionnaires d'espaces naturels.

Une estimation préparatoire au budget triennal 2009-2011 évaluait à 6 M€ en 2009, 9 M€ en 2010 et 12 M€ en 2011, les financements de l'État nécessaires pour mettre en oeuvre les plans en cours et programmés afin de tenir les engagements « Grenelle ».

Or ces financements de l'État sur le programme 113, jugés corrects par les DREAL jusqu'en 2011, ont diminué les années suivantes. Ainsi, selon les données fournies par la DEB, la dotation nationale directement consacrée aux plans d'actions est passée, pour les espèces terrestres, de près de 8 M€ (AE et CP) en 2010 et 2011, à 4 M€ en 2013 et 2014 délégués aux services déconcentrés.

Les moyens, d'animation essentiellement, alloués par PNA s'élèvent entre 50 000 euros et 100 000 euros (les montants délégués par PNA fluctuent selon le rôle de la DREAL et l'intervention ou non d'un établissement public). Les plans Ours et grand Hamster font l'objet de moyens plus importants, de l'ordre de 1,5 million d'euros pour les deux plans d'action (inclus dans le total PNA).

En faisant l'hypothèse d'une mise en œuvre des PNA selon une approche coordonnée et intégratrice, faisant appel pour les actions aux crédits prévus sur d'autres dispositifs, il serait nécessaire que soit disponible un montant nécessaire pour le montage et l'animation, que l'on peut estimer à 150 000 à 200 000 euros par PNA nouvelle formule (au vu des coûts d'animation sur les anciens), selon le champ et la complexité de ceux-ci . Ceci supposerait de faire passer de 2,5 M€ à 5 M€ au plus les moyens mis en œuvre aujourd'hui de manière déconcentrée sur le volet terrestre, hors Grand Hamster et Ours. Cette mise en œuvre serait progressive, en même que s'éteindraient les anciens PNA. La mission estime en conséquence que, sur les prochaines années, c'est un montant de 2,5 M€ supplémentaire par an qui serait nécessaire sur les espèces terrestres hors outre-mer (du fait que d'anciens PNA perdurent pendant que les nouveaux se mettent en place, il faut, dès que le processus de rénovation du dispositif est lancé prévoir d'augmenter les budgets pour engager le processus). A ces moyens devraient s'ajouter ceux d'une évaluation des PNA arrivés à terme, à trouver au sein des moyens nécessaires au pilotage national.

Étant donné les missions confiées à l'AFB, et la nécessité d'une coordination globale de cette politique, il est proposé que les ex-moyens du programme 113 consacrés aux PNA terrestres, aux plans d'actions espèces marines, et à l'IFRECOR, additionnés des 2,5 M€ nécessaires à la mise en place de la nouvelle démarche, restent mis en œuvre par la DEB à l'échelon national et par les DREAL à l'échelon territorial ou soient affectés à l'AFB selon le scénario choisi.

Si les DREAL voire les délégations de l'AFB n'assuraient pas le soutien à la conduite des actions complémentaires à l'animation des PNA, les agences de l'eau qui interviennent déjà pour financer certains PNA d'espèces aquatiques continentales pourraient apporter leur contribution, à hauteur de 4 M€ en sus des moyens déjà mobilisés.

Pour que la politique PNA soit efficace, la mission préconise que soit mise en œuvre la coordination entre les différents dispositifs, recommandée dans le rapport précité du CGEDD, afin que les mesures territorialisées des autres dispositifs intègrent des actions liées aux PNA.

Ceci conduit la mission à proposer une recommandation plus générale sur l'articulation des différents dispositifs et leur mise en œuvre sur les territoires.

Les stratégies régionales de la biodiversité constituent un cadre approprié pour organiser la coordination entre aires protégées, SRCE, DOCOB Natura 2000 et plans de protection des espèces. Les Agences Régionales de la Biodiversité, quand elles existent, pourraient apporter les moyens d'expertise et d'ingénierie, voire d'animation des réseaux d'acteurs locaux, pour bâtir cette stratégie de coordination. La période de révision des CPER qui doit s'ouvrir pourrait être l'occasion de formaliser cette coordination, après consultation des Comités Régionaux de la Biodiversité

La mise en œuvre de ces financements nécessite des moyens humains pour superviser le déploiement de ces politiques sur les territoires. Cet aspect essentiel est traité dans le cadre plus général des rôles respectifs des agences de l'eau et des services déconcentrés de l'État, qui font l'objet d'un développement spécifique.

Pour ce qui concerne les Outre-mer**,** non traités dans cette partie sur les moyens supplémentaires sur les espèces, il convient de se rapporter à la recommandation spécifique du rapport concernant les Outre-mer, qui reprend une des recommandations du rapport PNA déjà cité.[247]

3.2.2 Les espèces envahissantes

Un nouvel enjeu apparaît sur les espèces envahissantes, en raison du récent règlement européen qui impose des obligations[248].

10 à 15 % des 12 000 espèces exotiques présentes dans l'Union Européenne sont invasives. L'objectif du règlement adopté par le Conseil de l'UE est de limiter l'impact des espèces exotiques envahissantes. Ce règlement est entré en vigueur le 1er janvier 2015. Les obligations pour les États membres sont notamment :

- la réalisation, dans un délai de dix-huit mois à compter de l'adoption de la liste des espèces concernées de l'Union, d'une analyse complète des voies d'introduction et de propagation non intentionnelles d'espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union, au moins sur leur territoire, ainsi que dans leurs eaux marines au sens de l'article 3, point 1, de la directive 2008/56/CE, et déterminent les voies qui requièrent une action prioritaire ;

- dans un délai de trois ans à compter de l'adoption de la liste de l'Union, l'élaboration d'un plan d'action unique ou un ensemble de plans d'action comprenant des mesures pour s'attaquer aux voies prioritaires identifiées. Ces plans comprennent notamment des mesures de contrôle aux frontières et de sensibilisation ;

- dans les dix-huit mois, la mise en place d'un système de surveillance ;

- la mise en place de mesures d'éradication après détection d'espèces envahissantes, ou de gestion pour les espèces largement répandues ;

---

[247] Recommandation *22 : Compte tenu de la faiblesse des actions menées en matière de biodiversité dans les outre-mer, il est souhaitable que l'État (ministères en charge de l'environnement et des outre-mer) engage avec les collectivités de chacun des outre-mer l'élaboration d'une stratégie de préservation de la biodiversité, notamment des espèces menacées d'extinction.*

[248] Règlement (UE) n°1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

- des mesures de restauration des écosystèmes endommagés.

Un rapport doit être transmis à la commission tous les 6 ans à compter de 2019.

Certaines de ces actions étaient déjà inscrites dans la stratégie nationale du ministère qui date de 2009 (dernière révision en 2012) et qui devra être revue.

Actuellement, les actions de l'État restent à un niveau symbolique : 0,78 M€ pour des dispositifs de lutte. Les collectivités financent des actions notamment de destruction, mais le ministère considère qu'il n'y a pas de visibilité d'ensemble (ex sur l'ambroisie, car c'est un enjeu de santé publique).

Dans un premier temps, il faudrait compléter ces moyens par une enveloppe permettant de refondre la stratégie, mais d'ici 2019, plusieurs mesures auront dû être mises en place, puisque la première liste de l'UE, comportant 37 espèces, qui donne le top départ du compte à rebours, devrait être publiée bientôt[249].

Le service SPN du MNHN, dans son travail d'estimation des besoins de connaissance, a identifié sans les chiffrer un certain nombre de mesures à mettre en place, d'une part pour assurer une « détection » précoce des risques, d'autre part pour suivre les impacts de ces espèces. Il s'agit de monter un dispositif d'alerte, d'avoir une cartographie prédictive, de suivre la distribution de ces espèces, notamment.

Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont considéré qu'il conviendrait d'augmenter significativement les moyens actuels de lutte. Suite à ces échanges, la mission propose que cette augmentation s'élève à 8 millions d'euros par an hors outre-mer.

Ces moyens (8 M€ en sus des 0,78 M€ actuels) seraient mis en œuvre sur les territoires. Selon le scénario choisi, ils pourraient l'être pour moitié par les DREAL ou par les délégations de l'AFB ou par les agences de l'eau (déjà impliquées sur les actions envers des espèces aquatiques envahissantes), dans le cadre de partenariats avec les collectivités qui financeraient l'autre moitié.

Au niveau national, il conviendrait éventuellement de disposer de 0,5 M€ pour monter et animer la stratégie nationale.

3.2.3 Les grands prédateurs

Enfin, toujours dans cette rubrique relative aux dispositifs « espèces », on note que les indemnisations pour les dégâts de grands prédateurs sont en augmentation, mais la mission ne dispose pas d'éléments permettant de préconiser un montant cible. Ces montants qui relèvent de choix politiques seraient toujours mis en œuvre sur le programme 113, au niveau national, par la DEB.

Étant donné la nature de l'action (indemnisation de dommages), et l'évolution des dépenses, à la hausse actuellement, mais aléatoire par ailleurs, des réflexions déjà engagées antérieurement au sein de la DEB seraient à relancer sur la mise en place d'un système assurantiel.

[249] Cette publication est annoncée depuis le début de l'année 2016.

En synthèse, les moyens consacrés aux espèces seraient répartis ainsi :

- DEB : 3,5 M€ sur le programme 113 pour les prédateurs
- DEB ou AFB : 11,3 M€ (dont 8,3 M€ repris du programme 113 et 3 M€ supplémentaires : PNA et stratégie espèces exotiques envahissantes)
- DREAL, AFB ou agences de l'eau : 8,8 M€ (dont 0,8 M€ repris du programme 113 et 8 M€ supplémentaires pour PNA et espèces exotiques envahissantes)
- Collectivités régionales : 4 M€ supplémentaires (espèces exotiques envahissantes)

4. Les aires protégées terrestres

Pour mémoire, l'objectif 11 d'Aïchi a fixé un but chiffré de création d'aires protégées qui guide l'action des institutions chargées de la création et de la gestion d'aires protégées dans tous les États parties. C'est également cet objectif qui guide les appuis aux pays en développement pour le renforcement de leur réseau d'aires protégées. L'objectif mondial actuel est d'atteindre au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures (Hors Antarctique) et 10 % des zones marines et côtières sous statut d'aire protégée à l'horizon 2020. La stratégie de création des aires protégées terrestres (SCAP) traduit cet objectif pour le territoire terrestre : il s'agit de placer 2 % du territoire terrestre métropolitain sous protection forte d'ici 2019.

La SCAP contribue également aux objectifs 5 et 6 de la stratégie nationale de la biodiversité :
- objectif 5 : Construire une infrastructure écologique incluant un réseau cohérent d'espaces protégés ;
- objectif 6 : Préserver et restaurer les écosystèmes et leur fonctionnement.

4.1 Les dispositifs existants et les moyens

La SCAP est une stratégie qui doit concourir à stopper la perte de biodiversité en protégeant de nouveaux habitats et habitats d'espèces dans un réseau écologiquement cohérent d'aires protégées.

Les aires protégées concernées par la SCAP sont les réserves naturelles nationales (RNN) ou régionales (RNR), les arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB) et de géotope (APPG), les cœurs de parcs nationaux, les réserves biologiques forestières (RB), dirigées (RBD) et intégrales (RBI).

La déclinaison régionale de cette stratégie a été confiée aux services déconcentrés. Elle devait être conduite de manière concertée avec les acteurs régionaux, sur la base d'un document d'orientation et d'un diagnostic patrimonial établis en 2010 sous la coordination scientifique du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) et sous l'égide d'un comité de pilotage national. Les régions devaient faire remonter des programmes d'action de projets potentiellement éligibles.

Le niveau actuel de protection s'élève à 1,36 % du territoire national. La situation par type d'aires protégées est la suivante.

4.1.1. Les parcs nationaux

Les parcs nationaux**,** au nombre de 10, couvrent environ 9% du territoire français (métropole et DOM).

Les cœurs de ces 10 parcs représentent :

- 362 200 ha de cœurs terrestres métropolitains, soit 48 % des espaces protégés terrestres métropolitains aujourd'hui ;

- 44 800 ha de cœurs marins métropolitains ;

- 2 155 603 ha en outre-mer dont 3230 ha de cœur marin.

Le PLF 2016 prévoit un montant de 66,86M€ pour les parcs nationaux, dont 4,8 M€ pour PNF.

Le montant moyen de subvention de l'État par parc est égal à 6 M€. La part de cette subvention pour charge de service public accordée par l'État est prépondérante dans le budget d'un Parc (près de 89 % en 2013[250]). Les subventions d'investissements sont très réduites, la part de l'État représente environ 9 % du budget d'investissement des parcs.

Si on les rapporte aux hectares de cœur terrestre, qui sont les espaces protégés des parcs, les budgets actuels par parc national terrestre métropolitain représentent entre 75 et 150 € par ha. Cette approche est cependant inexacte, car les moyens des parcs touchent aussi l'ensemble des aires d'adhésion. Pour les 5 parcs métropolitains entièrement terrestres, ces aires d'adhésion sont 2 à 4,5 fois plus étendues que les cœurs de parcs : on en déduit que le coût de protection et de gestion stricto sensu de l'hectare protégé en parc est bien inférieur à l'estimation ci-dessus[251].

4.1.2. Les réserves naturelles

Le réseau des réserves naturelles (RN)[252] comptait, en 2015, 340 réserves naturelles classées dont :

- 167 réserves naturelles nationales RNN (49,1 %) pour 2 751 458 hectares (95,7 %) ; 16 d'entre elles sont situées outre-mer, pour une surface totale de 2 575 270 ha ;
- 167 réserves naturelles régionales RNR (49,1 %) pour 39 019 hectares (1,4 %) ; 2 d'entre elles sont situées outre-mer, pour une surface totale de 3067 ha ; la surface en métropole hors Corse s'élève donc à 35 952 ha ;

[250] Rapport « évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux » – CGEDD-2014 - Au niveau de chaque PN, la part de la SCSP dans le budget de fonctionnement se situe entre 86 % (Vanoise) et 95% (la Réunion). Deux parcs font exception : le parc national de Port-Cros, qui dispose d'une ressource fiscale propre et de ressources de mécénat, pour lequel la part de la SCSP n'est que de 69%, et le tout récent parc des Calanques, dont la SCSP constituait l'unique ressource en 2013. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000709.pdf

[251] Par ailleurs, comme le souligne le rapport du CGEDD, la préservation et la valorisation des territoires de parcs nationaux induisent des bénéfices en termes de services écosystémiques ou économiques et sociaux dont une évaluation a été réalisée par PNF sur 2 parcs.

[252] http://www.reserves-naturelles.org/patrimoine/chiffres-cles

- 6 réserves naturelles de Corse (1,8 %) pour 83 426 hectares (2,9 %), dont une part importante en réserve marine (environ seulement 3 200 ha du total en milieu terrestre).

On peut constater que le poids en surface des RNR métropolitaines et des Réserves naturelles de Corse est proche de celui des RNN (176 188 ha de RNN métropolitaines).

76 % des réserves sont en zone Natura 2000.

Aujourd'hui, les RN contribuent à environ 25 % des espaces protégés terrestres métropolitains concernés par la SCAP, à hauteur de 200 000 ha de surface terrestre protégée en métropole, dont une part prépondérante de RNN (environ 152 000 ha).

207 entités gèrent ce réseau de réserves : collectivités (44% de l'effectif), associations (42%), établissements publics (14%) et 1 société.

Une vingtaine de projets de création, d'extension ou de révision de réserves nationales ont été identifiés dans le cadre de la stratégie de création des aires protégées (SCAP) et de la stratégie de création et de gestion des aires marines protégées (SCGAMP). RNF (réserves naturelles de France) recense de son côté 100 projets de RN (pour 700 km2) tous confondus.

D'après les données (années 2013) fournies par RNF, en extrapolant les résultats d'une enquête avec 85 % de retours, un budget total de plus de 45 à 50 millions d'euros serait mobilisé sur les réserves naturelles (dont les trois quarts sur des RNN, outre-mer compris).

L'État assure près de 62 % du budget des réserves nationales, les conseils départementaux 8,3 %, les agences de l'eau 5,6 %, l'Europe 2,4 %

Pour les RNR, les Régions assurent près de 52 % des financements, l'autofinancement des gestionnaires 15,4 %, les agences de l'eau 8,1 %, et l'Europe 7,6 %.

Pour ce qui concerne les moyens de l'État, 21,54 M€ d'AE sont inscrits au PLF 2016 pour assurer le fonctionnement et de petits investissements dans les RNN (dont 0,650 M€ pour la RNN des terres australes françaises, qui représente 2 270 000 ha dont 1 570 000 marins), ainsi que le fonctionnement de RNF, tête de réseau des gestionnaires de réserves naturelles, pour 0,9 M€.

Il faut noter qu'à ce jour, d'après les données collectées par RNF, les agences de l'eau représentant 5,6% du budget consolidé des RNN (égal à 33 millions d'euros – 70 RNN sont à dominante humide), et 8,1% de celui des RNR (égal à 8 millions d'euros) : elles y consacrent au total 2,5 millions d'euros, sans compter la Corse. Ce taux moyen de participation des agences de l'eau cacherait de fortes disparités, puisque l'agence de l'eau Adour-Garonne contribuerait à 50 % du budget des RNN sur son territoire. Cette implication des agences traduirait une insuffisance de moyens du côté de l'Etat.

Les Régions consacreraient environ 4,2 millions d'Euros (hors Corse) à leur RNR, et les Départements 2,7 M€ aux RNN.

Les organismes gestionnaires de Réserves naturelles (tout confondu) apporteraient 4 M€ d'autofinancement, environ 10 % du budget total.

D'après les données de RNF, le budget moyen (en 2013) par ha d'une RNN métropolitaine se situerait autour de 123€/ha (la part État étant donc d'environ 60% en moyenne). Mais ces montants oscillent, en métropole, de 51 € à plus de 1300 €/ha.

Toujours d'après les données de RNF, le budget moyen 2013 par ha d'une RNR métropolitaine se situerait autour de 210 €/ha (la part Région étant en moyenne de 50 % environ), avec des montants qui oscillent de 31 à 1860 €/ha.

4.1.3 Les autres dispositifs

Les arrêtés de protection de biotope (APB) totalisent 156 000 ha environ, soit 21 % des territoires actuellement concernés par la SCAP. Les moyens mobilisés sont des moyens de police. Ils ne prévoient pas de mesures de gestion.

L'ONF assure par ailleurs la gestion des réserves biologiques forestières (RB) : elles représentent à ce jour 6 % des territoires terrestres métropolitains protégés.

4.2 Les besoins : une stratégie à reprendre et actualiser

Par rapport aux obligations européennes, il reste 0,64 % du territoire terrestre métropolitain à mettre sous protection forte d'ici 2020, soit environ 352 000 ha.

Ces objectifs pourraient être atteints par :

- la concrétisation déjà engagée du projet de onzième parc national, celui des forêts de feuillus de Champagne et de Bourgogne, sur 70 000 ha ; le coût moyen de 6 millions d'euros peut y être appliqué ;

- la prise de nouveaux arrêtés de protection de biotope, dont le coût est celui des moyens de police de l'environnement ;

- la création de nouvelles réserves : plusieurs projets de RNN étaient inscrits dans le plan d'actions SCAP, issus notamment des remontées de plans d'action de projets potentiellement éligibles, dont certains sont passés en CSRPN. D'après les éléments fournis par la DEB, la surface représentée par les projets de RNN déjà localisés ne représente cependant qu'environ 25 000 ha.actuellement. RNF de son côté indique que 100 projets de réserves naturelles seraient dans les cartons. Toujours selon RNF, le rythme de création des RNR serait plus dynamique que celui de création de RNN : environ 10 à 15 par an jusqu'aux dernières élections régionales, contre 2 pour les RNN.

Après création du onzième parc national, il reste 282 000 ha à classer en espaces protégés pour atteindre les 352 000 ha de l'objectif d'Aïchi.

Les moyens nécessaires à mobiliser sont très variables selon les voies prises pour poursuivre la mise sous protection forte de réservoirs de biodiversité. Selon les territoires également, au vu de la dispersion des montants à l'hectare qui peuvent être constatés.

La mission considère que l'état actuel des réflexions montrent qu'il conviendrait de reprendre, à partir des travaux déjà réalisés dans le cadre de la SCAP, un état des lieux de l'avancement en région et la détermination des priorités pour la poursuite de mise sous protection forte de territoires afin notamment d'atteindre ces 282 000 ha supplémentaires de réservoirs de biodiversité, mais pas uniquement.

En effet, le contexte a évolué depuis les dernières remontées de projets potentiellement éligibles : les SRCE sont désormais tous élaborés et, à une exception près, adoptés, les dynamiques actuelles de classement de réserves laissent entrevoir que les nouveaux classements pourraient être essentiellement le fait des collectivités.

La reprise de cette stratégie devrait s'effectuer, comme la phase qui s'est achevée, en concertation étroite avec les réseaux et les interlocuteurs régionaux, et en prenant en considération, outre les projets d'espaces protégés, la stratégie de protection des espèces, les SRCE, le réseau Natura 2000.

Cette démarche pourrait être conduite sous le pilotage de l'AFB, avec l'appui du Service du Patrimoine Naturel au MNHN.

Etant donné la grande variabilité des moyens unitaires à l'hectare mobilisés sur les réserves, il est préconisé également de réaliser une mission sur les moyens et les résultats de la politique des réserves naturelles et le modèle souhaitable, éventuellement en lien avec la mission recommandée par ailleurs sur le modèle des parcs nationaux et des parcs marins. Il serait intéressant d'y accoler une évaluation de la démarche des arrêtés de protection de biotope.

Dans l'attente, la mission propose les hypothèses suivantes pour estimer les moyens complémentaires nécessaires :

- pour l'instant, aucun nouveau projet de parc national au-delà de celui des forêts de feuillus de Champagne et de Bourgogne ne paraît en voie d'aboutir ;

- 74 000 hectares, soit 21 % des 352 000 ha pour répondre aux objectifs, sont classés en APB ; ceci correspond au taux actuel d'espaces protégés sous APB ;

- les 208 000 ha restants sont classés en réserves naturelles ; étant donné la dynamique actuelle, un tiers est classé en RNN (70 000 ha), deux tiers sont classées en RNR (138 000 ha). Le coût des classements en RNN et en RNR est estimé à partir de leurs budgets moyens à l'hectare respectifs (123 € et 210 €). D'après plusieurs des interlocuteurs de la mission et notamment les DREAL (voir annexe 22), les moyens sur les RNN seraient insuffisants (en termes d'animation par exemple).

Les calculs aboutissent à un coût de 37,6 millions d'euros en arrondi. D'après les données recueillies par RNF, les financeurs que sont l'État, les Régions, les départements et les agences de l'eau interviennent de manière cumulée à hauteur de 70 à 80 % (avec selon le type de réserve, l'État ou la Région à hauteur de 50 à 60%), les fonds européens de 2 à 7 %.

En faisant l'hypothèse d'un financement public national à un taux de 80 %, il faudrait mobiliser 30 millions d'euros (en arrondi) de fonds publics supplémentaires sur les réserves terrestres métropolitaines **:** 7M€ pour les RNN et 23 M€ pour les RNR (chiffres arrondis). Il est proposé d'augmenter arbitrairement de 2,5 millions d'euros le montant sur les RNN afin de prendre en compte les remarques formulées sur les moyens jugés trop limités.

Avec la création du parc national, ce sont 38,5 millions d'euros par an de fonds publics nationaux qu'il faudrait mobiliser en sus pour atteindre les objectifs d'Aïchi, selon les hypothèses de la mission.

Les moyens nécessaires aux parcs nationaux et notamment au onzième parc devraient continuer à être imputés sur le programme 113 et mis en œuvre par le MEEM.

La mise en œuvre des crédits destinés aux réserves nationales métropolitaines pourraient continuer à passer par les DREAL ou être prise en charge par les agences de l'eau, les services déconcentrés conservant leurs rôles en matière d'instruction des classements et de suivi.

Les Régions, chefs de file et responsables de la SRB, avec les départements en cas de superposition avec des territoires d'espaces naturels sensibles, en seraient les cofinanceurs.

La répartition des moyens supplémentaires serait dépendante de la stratégie choisie, entre RNR et RNN notamment. Dans la synthèse ci-dessous, la mission fait l'hypothèse d'une poursuite des répartitions actuelles : les RNN restent essentiellement financées par l'État ou ses établissements publics, les RNR restent essentiellement financées par les collectivités territoriales, en l'occurrence les régions, avec un cofinancement de l'État d'environ 10 %. Par simplification, la part des départements n'est pas évoquée.

En synthèse, la répartition des moyens serait la suivante :

- DEB sur le programme 113 : 67,7 M€ dont 6 M€ pour un parc national supplémentaire)
- DEB ou AFB : 8,7 M€ par reprise de moyens existants sur le programme 113 (PNF et RNF, et environ 3 M€ de réserves outre mer)
- DREAL ou agences de l'eau : 29,6 M€ (17,6 M€ repris du programme 113 pour les RNN et 12 M€ supplémentaires, dont 2,5 pour les RNR)
- Collectivités régionales : 20,5 M€ supplémentaires

5. Natura 2000

Le réseau Natura 2000 trouve son fondement juridique au sein de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (reprenant les termes de la directive « oiseaux » de 1979) et de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (dite directive « habitats »). Le réseau Natura 2000 a pour objectif le maintien ou la restauration du bon état de conservation des habitats et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire, et est à ce titre le levier principal de la politique communautaire pour la conservation de la biodiversité.

Cette politique contribue également à la mise en œuvre de la stratégie européenne pour la biodiversité à l'horizon 2020, qui prévoit une amélioration de tous les habitats d'intérêt communautaires en mauvais état (soit 2 millions d'hectares en France pour les habitats classés en état de conservation défavorable).

La France est le seul pays européen à être concerné par quatre zones biogéographiques terrestres (atlantique, continentale, alpine et méditerranéenne), et deux zones biogéographiques marines (atlantique et méditerranéenne). Il porte de ce fait une responsabilité particulière.

5.1 La situation et les moyens actuels

- Natura 2000 en France : un modèle quasi stabilisé

Le dispositif Natura 2000 comprend en France 1 758 sites (dont 209 marins), couvrant 6,9 millions d'ha terrestres, soit 12,6 % du territoire terrestre français (sur 13 217 communes) et 4,1 millions d'ha de mer. 11 % des communes littorales ont plus de la moitié de leur territoire en Natura 2000. Les sites désignés au titre de la Directive Habitats Faune Flore sont au nombre de 1366, et ceux désignés au titre de la Directive Oiseaux de 392. Sur le total, 2,14 Mha ont été désignés au titre des deux directives, soit environ 31 % de la surface couverte par le réseau.

Avec 12,64 % de sa superficie terrestre métropolitaine couverte par le réseau Natura 2000, la France se situe nettement au-dessous de la moyenne européenne à 28 (18,14%), mais elle se trouve à peu près au centre d'un groupe de pays comprenant la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Finlande et la Suède (entre 10 et 15 % de leur surface).

Pour les sites marins, seuls le Royaume-Uni (plus de 74 000 km²) et l'Espagne (plus de 71 000 km²) ont désigné à ce stade (fin 2014) une plus grande surface que la France (41 000 km²), loin devant l'Allemagne (plus de 25 000 km²) et le Danemark (plus de 19 000 km²).

Le réseau est considéré comme stabilisé, sous réserve donc de quelques compléments au-delà de la mer territoriale.

Une mission conjointe du CGEDD et du CGAAER a été conduite sur ce dispositif. Ses résultats sont utilisés dans le cadre de ce rapport.

- Les moyens

Comme le souligne le rapport « analyse du dispositif Natura 2000 en France réalisé par le CGEDD et le CGAAER, la mise en œuvre des mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) a constitué le principal poste budgétaire de Natura sur la période 2007-2013 : 56 % des 310 M€ engagés sur du FEADER, soit 174 M€, ont servi à la politique Natura 2000. Les contreparties nationales ont été essentiellement représentées par des crédits du Ministère en charge de l'agriculture.. Le niveau des crédits « agriculture » est donc déterminant.

Le FEADER est aussi une ressource essentielle pour le financement des contrats ni agricoles, ni forestiers et forestiers (43 %) et des DOCOB (environ 25%). Le FEDER intervient aussi (Le FEAMP interviendra sur 2014-2020).

Rapportée aux seules actions autres que les MAET, la part du MEEM s'élève à plus de 50 % des financements Natura 2000. Pour toutes les actions autres que les contrats passés avec les agriculteurs, ce financement revêt donc une importance prépondérante.

Les contributions hors MAET sur la période 2007-2013 sont rappelées dans le tableau ci-dessous :

en M€	FEADER	Autres financements nationaux	MAAF	MEDDE	Life+	FEDER	**Total**
DOCOB Elaboration et mise en oeuvre	49	6		135		2	**192**
Projets Life +		19		3	23		**45**
Contrats ni agricoles ni forestiers	20	1		26			**47**
Contrats forestiers	4			4			**8**
Total	**73**	**26**	**0**	**168**	**23**	**2**	**292**
	36 %	*24 %*	*22 %*	*16 %*	*2 %*	*0 %*	

Source : bilan des engagements 2007-2013, CGEDD-CGAAER, décembre 2015

Des dispositions fiscales, dont l'exonération de la taxe foncière pour les propriétés non bâties pour les propriétaires de parcelles engagées dans une charte ou un contrat Natura 2000 (3 M€/an), très fragilisée du fait de la réduction du versement compensateur de l'État aux collectivités, viennent compléter ces financements publics.

La dotation sur le programme 113 s'élève pour 2016 à 31,05 M€ d'AE pour financer :

- la gestion du réseau Natura 2000 (élaboration et animation des documents de gestion des sites Natura 2000 terrestres, contrats Natura 2000) ;
- l'appui technique à la démarche ;
- les contreparties nationales dans le cadre des programmes LIFE+ Nature très mobilisés pour la mise en œuvre des directives européennes.

Cette dotation est complétée par 0,353 M€ d'AE dans le PLF 2016 pour constituer le réseau des sites Natura 2000 en mer, l'élaboration et l'animation des documents d'objectifs (DOCOB) des sites marins étant assurée en partie par l'Agence des aires marines protégées

Le rapport du CGEDD précité a souligné que l'exécution du budget N2000 s'est traduite par un taux important de non réalisation des AE et CP prévus au PLF. Le taux moyen « réalisé/PLF » sur la période 2006-2014 de l'action N2000 montre une sous réalisation de 24 % en AE et 20 % en CP.

5.2 Les besoins

Ces besoins sont à estimer au regard des objectifs et engagements nationaux rappelés ci-dessus, de la situation de conservation des habitats et des espèces, et de l'état d'avancement de mise en place du réseau.

Le second exercice de rapportage à la Commission, sur la période 2007-2012 pour la directive Habitat-Faune-Flore montre que plus de la moitié des évaluations d'espèces présentent un état de conservation « défavorable » (31% inadéquat et 24% mauvais), 27% sont dans un état « favorable » et 18% en « inconnu ».

Trois quarts des évaluations d'habitats sont défavorables (38% en « défavorable inadéquat » et 35% en « défavorable mauvais ») ce qui reste sensiblement similaire à l'exercice de 2007. 22% sont classés en « favorable » et seulement 5% des évaluations en « inconnu ».

Dans le cadre du rapportage national au titre de la Directive Oiseaux pour la période 2008-2012, les résultats des tendances d'effectifs à long terme donnent 89 taxons nicheurs en déclin (30%), 97 en augmentation (33%), 41 stables (14%), 14 fluctuants (5%) et 53 de tendance inconnue (18%). [253]

Il en ressort la nécessité d'une poursuite, voire intensification des efforts de conservation.

Pour ce qui concerne la mise en place du réseau, qui est aujourd'hui stabilisé, si la quasi-totalité des sites dispose d'un DOCOB ou en disposera prochainement (début 2015 : 85 % des DOCOB sont terminés ou approuvés - 12 % en cours, 3 % non débutés, la prévision étant d'arriver à 93 % en 2017, sites marins compris), il n'en est pas de même des sites bénéficiant d'une animation : ce taux atteindrait 75 % d'après le rapport CGEDD-CGAAER. Tous les sites terrestres devraient passer en animation d'ici 2017 ou 2018, Enfin, il faudra réactualiser les DOCOB initiaux au bout de 6 ans.

Le succès du déploiement et de la consolidation de ce réseau passe par les moyens financiers, mais aussi par les ETP mobilisés.

Le rapport CGEDD-CGAAER a formulé, à partir des constats réalisés, un certain nombre de recommandations sur les ETP nécessaires au bon fonctionnement du dispositif, qui sont un élément central du dispositif.

La DEB, dans le rapport adressé officiellement par le SGAE à la Commission européenne, en avril 2013, au titre de l'exercice communautaire relatif au cadre d'action prioritaire Natura 2000 (PAF, Prioritised Action Framework), avait effectué un chiffrage des actions à conduire selon les 4 priorités suivantes :

- finaliser le réseau Natura 2000, notamment en zone marine ;
- éviter, sinon réduire la dégradation des habitats, notamment agricoles ;
- restaurer les habitats et espèces en état de conservation défavorable, notamment dans les zones atlantique, continentale et méditerranéenne ;

[253] Extraits du site de l'INPN – https://inpn.mnhn.fr/programme/rapportage-directives-nature/présentation

- améliorer l'état de connaissance des habitats et espèces, notamment en zone marine.

Le montant des besoins de financement pour 2014-2020 résultant s'élevait à 202 M€/an. Il peut être globalement décomposé comme suit :

- Natura 2000 en mer : besoin total de 11,2 M€ par an

Ce total se décline ainsi :

- *Pilotage : 4,6 M€ par an*

  - surveillance état milieu marin : 0,5 M€ par an
  - DOCOB : 3,8 M€ (Docob et actions de conservation)
  - 10 nouveaux sites en mer : 0,3 M€ par an (animation Docob)

- *Animation : 2,6 M€ par an*

  - animation des sites marins : 2,6 M€ par an

- *Actions, contrats : 4 M€ par an*

  - contrats marins : 2 M€ par an
  - mesures aqua-environnementales (attention, elles ne concernent pas que la mer) : 2 M€ par an.

- Natura 2000 sur terre : besoin total de 177,1 M€ par an qui se décline ainsi :

- *Pilotage : 65,1 M€ par an*

  - DOCOB : 1,4 M€ par an (nouveaux docob) et révision docob : 6M€ par an (mesure 7 du FEADER)

  - animation des sites terrestres : 57,7 M€ par an (mesure 7 du FEADER)

- *Contrats de gestion :112 M€ par an*

  - contrats ni-ni et contrats forestiers: 12 M€ par an (mesure 7 du FEADER))
  - MAEC : 100 M€ par an (mesure 10 du FEADER)

- Pilotage global et programmes LIFE

- *Pilotage : 6 M€ par an (mesure 7)*

  - surveillance des milieux : 5 M€ par an
  - actions de formation, centre thématique européen... : 1 M€ par an

- *LIFE : 8 M€ par an* (poursuite et développement de projets permettant de concilier les objectifs de conservation des espèces d'intérêt communautaire avec les politiques nationales de protection de certaines espèces menacées).

Le chiffrage de la DEB cherche à répondre à l'objectif d'achèvement du réseau et de mise en place de tous les outils, et a été effectué en reprenant des coûts unitaires de référence par type d'action, issus de l'existant. Cet objectif de finalisation de la mise en place du réseau ne paraît pas contestable.

Des moyens complémentaires devraient être mobilisés s'il est décidé de mettre en place les recommandations du rapport d'analyse du dispositif Natura 2000 réalisé par le CGEDD, dans l'objectif de permettre un vrai pilotage du dispositif, notamment sur la définition d'objectifs techniques pour le réseau, le développement d'un programme de surveillance (5 M€ déjà inscrits par contre dans le prévisionnel de la DEB), l'appréciation de l'efficacité des actions engagées, l'évaluation des besoins de gestion et l'optimisation de l'animation, en recherchant une meilleure articulation entre les différentes interventions sur les territoires.

Par rapport à la proposition relative à l'amélioration de la mesure de l'efficacité des actions engagées, la mission recommande plus précisément, en raison de leur poids dans les financements, et afin d'optimiser leur utilité au service de la biodiversité, une analyse de l'adéquation des MAEC aujourd'hui mobilisées. Cette recommandation rejoint d'ailleurs une des préconisations du MHNH-SPN sur le suivi de sites pilotes de démonstration. Une synergie pourrait être également recherchée avec des actions déjà financées sur des enjeux liés à la qualité de l'eau dans les mêmes territoires.

Ces évaluations pourraient conduire à une approche plus fine des coûts unitaire d'animation et de mise en ouvre des DOCOB, selon les territoires. Faute d'éléments plus précis, il est préférable de considérer que l'estimation de la DEB donne une vision de l'ordre de grandeur nécessaire.

On en déduit que :

- Pour Natura 2000 en mer, c'est un besoin théorique de 60 à 70 millions d'euros (en arrondi) qui seraient nécessaires pour développer le réseau sur la période. Les articles 40 et 80 du FEAMP sont mobilisables partiellement sur Natura 2000. La mission fait l'hypothèse que ces crédits seront affectés en volume suffisant permettant de compléter les moyens nationaux de l'AFB et d'atteindre au moins 10 M€ par an au total ;

- Sur la mesure 7 du FEADER 2014-2020 qui porte sur l'animation des Docob et les contrats ni-ni et forestiers, c'est-à-dire non agricoles, c'est un besoin théorique de 540 M€ qui a été exprimé par la DEB en 2013, auxquels ajouter 42 M€ pour le pilotage général du dispositif. D'après les données de synthèse sur les PDR et les PO FEDER (voir annexe 10), un total de 262 M€ de fonds européens est inscrit dans la maquette (10 M€ FEDER, 252 M€ FEADER), en face de 200,6 M€ de fonds nationaux (dont top-up) ;

Si l'on considère que l'ensemble des 262 M€ de fonds européens sont mobilisés sur les DOCOB et les contrats, il faudrait arriver à engager au moins 260 M€ (et même en fait 280 M€ de contreparties nationales) pour satisfaire le besoin théorique, soit un écart de 60 à 80 M€ par rapport à la maquette, ce qui donne 8,5 à 11,5 M€ par an de besoins complémentaires. La mission propose de retenir le montant de 8,5 M€ qui permet de mettre 50 % de contreparties nationales.

Pour assurer les 6 M€ inscrits en objectif sur le pilotage national, sur lesquels il n'y a pas de fonds européens disponibles selon les maquettes, il faudrait disposer de 4,5 M€ complémentaires par rapport aux moyens actuels gérés au niveau national sur le programme 113.

C'est donc un besoin de 13 M€ complémentaires qui est identifié sur les actions non agricoles et le pilotage de Natura 2000.

- Pour la mesure 10, qui concerne les mesures agricoles (MAEC) : les besoins s'élèveraient à 700 M€. Le FEADER intervenant à un taux de 75 % sur cette mesure, ce sont 525 M€ de FEADER qui sont attendus sur la période pour assurer les MAEC Natura 2000, soit 46 % du FEADER prévu sur la mesure 10. Ce taux paraît compatible avec ce qui s'est passé sur la période 2007-2013, même si le périmètre n'est pas vraiment identique entre MAET et MAEC (voir annexe 10 : suite à la suppression de la PHAE -prime herbagère agro-environnementale-, une MAEC « systèmes herbagers » a été incluse dans la liste des MAEC). En face, il faut 175 M€ de contreparties (25 M€ par an), essentiellement du ministère en charge de l'agriculture, soit 46 % des montants de contreparties nationales hors top-up d'après les données de synthèse sur les PDR (voir annexe 10 sur les fonds européens). Du fait du taux élevé de cofinancement FEADER sur cette nouvelle génération de PDR, il n'y a *a priori* pas besoin de contreparties supplémentaires par rapport à ce qui avait pu être mobilisé sur 2007-2013.

En conclusion, sur le volet terrestre de Natura 2000, la mission retient les 13 M€ supplémentaires calculés ci-dessus.

Il revient à la DEB ou sinon à l'AFB de prendre en charge les actions relatives au pilotage, à la formation et à la surveillance.

Au niveau territorial, les DREAL devraient continuer à mettre en œuvre les financements destinés aux DOCOB et aux contrats. Sinon, les agences de l'eau, qui interviennent déjà de manière significative sur Natura 2000 pour les milieux mouillés ou via les protections des captages, pourraient reprendre la mise en place de l'ensemble des financements Natura 2000 sur les milieux terrestres métropolitains, au titre de l'élargissement de leurs rôles à la biodiversité des milieux terrestres.

Les collectivités, et notamment les Régions, pourraient éventuellement intervenir à terme dans le cadre des nouvelles SRB dont elles auront la responsabilité et dans l'esprit d'une amélioration de l'articulation des différents dispositifs déployés sur les territoires.

Ceci supposerait de reconnaître un rôle aux régions dans le pilotage stratégique du réseau Natura 2000. Au niveau national, la reprise de la recommandation n° 5 du rapport CGEDD-CGAAER pourrait y participer : « *Réactiver une enceinte nationale de gouvernance Natura 2000, via le Comité national de la biodiversité, en partenariat renforcé avec l'association des régions de France, en travaillant sur les problèmes concrets rencontrés au niveau des sites, y compris en termes de contradictions possibles ou d'insuffisances de synergie entre politiques publiques ».*

Au niveau local, le fait que, comme le souligne le rapport CGEDD-CGAAER, le corps préfectoral se soit largement retiré du processus de gouvernance locale au profit des élus est un point positif qui va dans ce sens. La mise en œuvre de la recommandation n°8 du rapport est également nécessaire pour assurer l'implication des Régions : »*Intégrer la gouvernance régionale Natura 2000 aux missions des Comités régionaux de la biodiversité, en partenariat renforcé avec la Région, en travaillant sur les problèmes concrets rencontrés au niveau des sites, et en discutant notamment chaque année des résultats déjà obtenus et des actions restant nécessaires* ».

Cependant, à ce stade, la mission ne retient pas de financement nouveau des collectivités sur ce thème en raison des incertitudes qui restent fortes.

En synthèse, les financements pour le volet terrestre de Natura 2000 (hors moyens du MAAF pour les MAEC) seraient les suivants :

- DEB ou AFB : 6,0 M€ (dont 1,5 M€ par reprise d'actions du programme 113 et 4,5 M€ supplémentaires pour le pilotage général)
- DREAL ou agences de l'eau : 38 M€ (dont 29,5 M€ de financements repris du programme 113 et 8,5 M€ supplémentaires)
- Fonds européens : FEADER (MAEC) + FEADER et FEDER (DOCOB et contrats non agricoles) et FEAMP pour le volet mer.

6. Les parcs naturels régionaux (PNR)

La création de parcs naturels régionaux, et le soutien de leurs actions, ne constituent pas une politique incluse dans la SCAP ou répondant à des obligations réglementaires.

6.1 Le dispositif et les moyens

Les Parcs naturels régionaux sont créés pour protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. Ils ont pour vocation d'asseoir un développement économique et social du territoire, tout en préservant et valorisant le patrimoine naturel, culturel et paysager. Ils intègrent les enjeux de biodiversité à leurs projets de territoire.

Le classement en Parc naturel régional ne se justifie que pour des territoires dont l'intérêt patrimonial est remarquable pour la région et qui comporte suffisamment d'éléments reconnus au niveau national et/ou international.

Il s'agit d'une politique régionale, et leur création est initiée par les élus des territoires. Les territoires de Parcs sont classés par décret et obtiennent la marque « parc naturel régional » qui est attribuée par l'État. L'État intervient aussi en participant au financement de l'ingénierie et des études. La dotation nationale sert également à soutenir la fédération des PNR.

Aujourd'hui, le réseau est composé de 51 PNR (dont 2 ultra-marins), soit environ 14% du territoire français (4315 communes, plus de 8,5 millions d' hectares).

Le budget moyen d'un PNR est de 2,5 M€/an. La structure de son budget « statutaire », c'est-à-dire correspondant au fonctionnement de la structure, est globalement le suivant : 50 % régions, 30 % départements, 10 % communes, 7 à 8 % État.

Il conduit par ailleurs des programmes d'actions soutenus par l'Europe, les Régions, départements, et aussi les agences de l'eau.

La part État du financement des syndicats mixtes de PNR est de l'ordre de 120 000 €/parc/an (essentiellement fléché fonctionnement/ingénierie des PNR et études).

8,56 M€ étaient inscrits en AE au PLF 2016 dans le programme 113, dont 0,7 M€ pour la FNPNR.

6.2 Les besoins

Les PNR ont un rôle en matière de développement local qui dépasse celui de la préservation de la biodiversité. mais leur rôle est central dans la préservation de l'environnement. De par leur opposabilité aux documents d'urbanisme notamment, les chartes de parcs jouent un rôle préventif par rapport à la destruction de la biodiversité. Les moyens d'animation des parcs permettent d'assurer des actions de sensibilisation et d'accompagner les acteurs des territoires.

Les territoires de PNR abritent plus de la moitié de la surface terrestre des réserves naturelles et 20 % de la surface terrestre en Natura 2000. D'après les chiffres du rapport d'analyse du dispositif Natura 2000 du CGEDD/CGAAER, les PNR fournissent un tiers des ETP dédiés à l'animation des sites Natura 2000 et participent aussi à la gestion des réserves naturelles.

Ce réseau joue donc un rôle central, avec les autres réseaux que sont notamment les CEN et RNF, ainsi que des acteurs associatifs comme la LPO, dans la gestion des espaces naturels terrestres.

Sur 20 projets de PNR à l'étude, il y a actuellement douze projets de PNR en phase d'élaboration ou de finalisation d'un projet de charte. Selon la FNPNR, 9 nouveaux PNR pourraient être classés entre 2016 et 2018 voire 2020, soit un besoin supplémentaire global de financement au terme de l'ordre de 22,5 M€/an entre collectivités et État.

Des inquiétudes sont exprimées sur un risque de retrait des départements, au moins dans les nouveaux projets, alors qu'ils représentent en moyenne 30 % du financement global, suite à la suppression de la clause générale de compétence. Une instruction ministérielle de décembre 2015 a précisé que les départements pouvaient continuer à oeuvrer au sein des syndicats mixtes de PNR, du fait de leurs compétences sur les ENS, les espaces agricoles et naturels périurbains et dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques et marins. Par ailleurs, du fait des contraintes budgétaires, les Régions ont tendance à diminuer leur contribution au fonctionnement statutaire et aussi à réduire leurs subventions sur les projets.

Du fait des règles nouvelles sur l'autofinancement concernant les syndicats mixtes, la baisse des budgets « statutaires » peut de surcroît limiter les possibilités d'actions.

Les PNR ont engagé une réflexion sur la recherche de ressources nouvelles. Des rapprochements sont en cours du côté des EPCI, suite aux évolutions de compétences. Les recherches de fonds privés ne donnent pas aujourd'hui de résultats marquants. Ils ont créé un fonds de dotation, qui n'est pas fonctionnel, et mobilisent quelques moyens limités via du mécénat ou la Fondation de France. Ils travaillent aussi sur la recherche d'économies budgétaires, par exemple au travers de mutualisations inter parcs au niveau des régions.

À terme, le maintien d'une contribution de l'État au financement des PNR se posera. Pour l'instant, les crédits État sont inscrits dans les CPER, et dans le contexte évolutif décrit, avec les modifications dans les compétences des collectivités, il est souhaitable que le cofinancement État perdure au moins jusqu'en 2020, dernière année des CPER. Le complément de budget qui serait nécessaire dans la perspective d'avoir 60 PNR en 2020 s'élève à 22,5 M€, dont 1 M€ de contribution de l'Etat. Les 21,5 M€ complémentaires devraient être pris en charge par les collectivités, notamment les Régions.

Cependant, à horizon 4-5 ans, la logique serait que cette politique soit développée :

- pour la partie fonds publics, essentiellement via les budgets des collectivités, Région et collectivités de situation, ainsi que les agences de l'eau, déjà contributrices aux budgets des PNR, notamment pour des actions de prévention des pollutions et de préservation de la biodiversité, de gestion des milieux ; ces développements seraient aidés grâce à l'obtention de ressources dédiées pour les Régions, et des redevances biodiversité terrestre pour les agences de l'eau ;

- pour une partie basée sur des fonds privés qui restera vraisemblablement limitée, via la rémunération de services environnementaux, le mécénat et des contributions volontaires (voir annexe 19).

En synthèse et au moins à titre transitoire, les financements seraient les suivants :

- DREAL : 8,9 M€ (dont 7,9 M€ existants et 1 M€ supplémentaire sur le programme 113)
- DEB ou AFB : 0,7 M€ (reprise du financement existant sur le programme 113 pour la FNPNR)
- Collectivités : 21,5 M€ supplémentaires

7. La Trame Verte et Bleue

Le déploiement d'une Trame Verte et Bleue (TVB) contribue au respect de deux objectifs d'Aïchi :

- C11 : « D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées, gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin. » ;
- Objectif D15 : « D'ici à 2020, la résilience des écosystèmes et la contribution de la diversité biologique aux stocks de carbone sont améliorées, grâce aux mesures de conservation et restauration, y compris la restauration d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés, contribuant ainsi à l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci, ainsi qu'à la lutte contre la désertification ».

La TVB contribue également à la mise en œuvre de la stratégie européenne pour la biodiversité à l'horizon 2020, qui prévoit une amélioration de tous les habitats d'intérêt communautaires en mauvais état (soit 2 millions d'ha en France pour les habitats classés en état de conservation défavorable) ; ainsi qu'à celle de l'objectif 5 de la SNB : Construire une infrastructure écologique incluant un réseau cohérent d'espaces protégés, à relier à l 'objectif 11 d'Aïchi.

7.1 Le dispositif et les moyens actuels

Créée par l'article 23 de la loi Grenelle 1 du 23 juillet 2009, la Trame Verte et Bleue est un outil visant à concilier l'aménagement du territoire et la conservation de la biodiversité à travers la préservation et la restauration des continuités écologiques.

Les dispositifs de mise en place sont les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), créés par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010.

Les SRCE ont été élaborés et sont mis en œuvre dans le cadre d'un co-pilotage Etat-Régions en ce qui concerne l'hexagone. En Corse, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), comprenant un volet relatif aux continuités écologiques, fait office de SRCE. Enfin, en outre-mer, ce sont les schémas d'aménagement régionaux qui tiennent lieu de SRCE.

Le SRCE représente le volet régional de la Trame Verte et Bleue. Il a pour objectif principal de permettre la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.
A ce titre, les SRCE doivent :
-identifier les composantes de la TVB ;
-identifier les enjeux régionaux de préservation et de restauration des continuités écologiques ;
-définir les priorités régionales à travers leur plan d'action respectif ;
-proposer les actions et outils adaptés à la bonne mise en oeuvre du plan d'action.

Les SRCE sont mis en œuvre pour une durée de six ans après leur approbation et sont ensuite évalués et révisés le cas échéant.

A ce jour, tous les SRCE hexagonaux ont été élaborés, et, sauf une exception, adoptés par les Régions et approuvés par les Préfets.

A horizon 2019, les SRCE seront intégrés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) prévus par la loi NOTRe. Une ordonnance est en cours de rédaction pour définir le contenu de ces nouveaux schémas, qui, en tout état de cause, continueront d'identifier les continuités écologiques à préserver et à restaurer.

Les moyens mobilisés pour les SRCE et la trame verte et bleue proviennent :

- du programme 113 : 4,8 M€ inscrits au PLF 2016, dont 50 % sont déconcentrés en DREAL pour assurer l'animation de la mise en œuvre des SRCE ;.

Les crédits gérés au niveau national servent au Centre de ressources TVB (10 ETP / 0,830M€), à des études et animation au niveau national, et au réseau écologique outre mer (REDOM) ;.

- des agences de l'eau : on peut considérer qu'une partie des crédits de la ligne programme 24 « gestion des milieux » des agences de l'eau contribue aux continuités aquatiques et en milieux humides. Elle est dotée de 230 Millions d'euros en moyenne chaque année sur la durée du programme actuel ;

- VNF sur les cours d'eau navigables ;

- les différents échelons de collectivités, mais il n'y a pas de montants consolidés ;

- les fonds européens, notamment le FEDER, dans le cadre des programmes régionaux (17 des 22 anciennes régions) et de 6 programmes interrégionaux de massif et de bassin, sans qu'il soit possible d'identifier la part dédiée aux continuités écologiques.

7.2 Les besoins pour le volet terrestre de la trame verte et bleue

Si tous les SRCE, sauf un, celui de l'ex-région Picardie, ont été adoptés, peu d'entre eux ont chiffré leurs plans d'action, à l'exception de la Région Ile-de-France en 2013.

Comme le souligne la mission économie de la biodiversité de CDC Biodiversité[254], « le dimensionnement économique d'un SRCE est un exercice complexe pour lequel toutes les données nécessaires ne sont actuellement pas disponibles. ».

Elle signalait en premier lieu l'obstacle lié à l'échelle des SRCE, qui n'est pas assez précise pour identifier les localisations et opérations locales ; cette échelle répond à la volonté de respecter le principe de subsidiarité des acteurs qui auront à mener les opérations permettant de le mettre en œuvre, mais qui ajoute de la complexité dans les prévisions.

L'autre obstacle, qui est aussi lié à ce principe de subsidiarité, est celui du rythme de mise en œuvre et donc du pas de temps pour le chiffrage, qui suppose une priorisation des actions.

Enfin, l'obstacle considéré comme le plus problématique était le manque de références suffisamment précises sur la mise en œuvre des opérations. Le Centre de ressources sur la Trame verte et bleue a pour objet entre autres de mettre à disposition des acteurs de telles références en centralisant et formalisant des retours d'expériences. On peut constater cependant aujourd'hui que ne sont pas accessibles par type d'opération des descriptifs et coûts qui permettraient aux acteurs locaux de réaliser ce type de chiffrage sur la trame verte, sachant que la diversité des situations sur les territoires (par exemple en termes de densité de population et de bâti) rend difficiles l'énoncé de coûts types.

Il serait recommandé à l'AFB de veiller à ce que le centre de ressources sur la TVB, dont elle devrait reprendre une partie des missions, renforce la mise à disposition de références de coûts et de méthodes d'estimation des coûts des SRCE, afin d'aider la décision publique.

Pour estimer le coût de son SRCE, la Région Ile-de-France est repartie des chiffrages effectués pour établir le plan d'actions (nombre d'obstacles à lever, reconquêtes de voiries, passages à faune, etc …). Les coûts d'opérations ont été estimés à partir de coûts d'opérations financées en Ile-de-France, voire dans d'autres régions, et en s'appuyant sur l'expertise de maîtres d'ouvrage et acteurs franciliens. Deux pas de temps ont été choisis pour phaser les opérations : 6 ans, délai de mise à jour du SRCE, et 15 ans, qui a paru raisonnable, tout en supposant une volonté forte des acteurs.

Son chiffrage comprend :
- la trame bleue,
- la trame verte,
- le « schéma des berges des voies navigables », qui est un exercice spécifique lancé en 2008 en Ile-de-France et dont l'objet était d'identifier les secteurs prioritaires de renaturation des berges.

[254] http://www.mission-economie-biodiversite.com/publication/biodiv2050-numero-2

Le coût total du scénario à 15 ans avec le schéma des berges s'élève à 550 millions d'euros ;le poids du schéma environnemental des berges est le plus lourd : plus de 271 millions d'euros.

En dehors de ce schéma spécifique, le coût du SRCE d'Ile-de-France s'élève selon l'échéance à :

- 169 millions d'euros dont 44 millions pour la trame verte sur les 6 premières années (en cumulé),
- 283 millions d'euros dont 113 millions d'euros pour la trame verte sur 15 ans.

L'extrapolation des résultats de l'Ile-de-France a déjà été utilisée pour essayer de chiffrer le coût des SRCE au niveau national.

Cette extrapolation paraît délicate à réaliser pour plusieurs raisons :
- le schéma environnemental des berges des voies navigables pèse pour près de la moitié du coût total : c'est une démarche spécifique que la Région Ile-de-France a été la seule à conduire, dans un contexte de forte urbanisation et fort niveau d'artificialisation des berges ; il convient donc a minima d'ôter le montant correspondant pour réaliser les extrapolations ;
- la région Ile-de-France est la région la plus artificialisée et la plus fragmentée de France, avec une très forte densité d'infrastructures majeures coupant les milieux. La densité d'actions à y conduire devrait donc y être plus élevée que dans d'autres régions.

Seule une vision globale France entière des km de continuités terrestres à restaurer, des nombres d'obstacles terrestres à lever, d'ouvrages à effacer, etc. pourrait permettre de faire une estimation sur la trame verte[255].

Afin de donner un chiffrage, même très incertain, il est proposé de donner une fourchette de coût annuel pour la France métropolitaine en reprenant le coût moyen annuel en Ile-de-France pour la trame verte, pour une mise en œuvre en 15 ans[256].

La fourchette basse serait égale au coût moyen pour l'Ile-de-France auquel on ajoute la moité de ce coût moyen multiplié par les 12 autres régions métropolitaines.
La fourchette haute serait égale au coût moyen pour l'Ile-de-France multiplié par les 13 régions métropolitaines.

Ceci donne entre 52 et 97 millions d'euros par an sur 15 ans à consacrer au déploiement de la trame verte en métropole.

Cette fourchette sur la trame verte est cohérente avec une estimation fournie par une région qui s'est pliée à notre demande à l'exercice : en multipliant son estimation par le nombre de Régions métropolitaines, on arrive à 65 millions d'euros par an.

Il faut noter qu'outre sa grande incertitude, le montant qui ressort doit être pour partie en double compte avec d'autres dispositifs ou actions chiffrées sur les réservoirs de biodiversité (actions Natura 2000 et aires protégées).

---

[255] Pour les cours d'eau, le ROE recense et décrit individuellement chacun des 60 000 obstacles existants.

[256] La trame bleue est traitée dans la partie du rapport relative à l'évolution qualitative du programme des agences de l'eau

Le financement de la trame verte apparaît a priori plus complexe à assurer que celui de la trame bleue qui bénéficie d'un soutien des agences de l'eau à des taux très importants. En effet, les milieux terrestres « secs » ne bénéficient ni du niveau de moyens des agences de l'eau sur la trame bleue, ni surtout d'une maîtrise d'ouvrage structurée comme dans le domaine de l'eau. Les interlocuteurs rencontrés par la mission étaient assez unanimes pour dire qu'aujourd'hui, peu de projets sur la trame verte émergeaient faute de maîtrise d'ouvrage. La structuration de cette maîtrise d'ouvrage nécessite un accompagnement et de l'animation. Par ailleurs, le jour où celle–ci sera structurée, la question des moyens des collectivités pour soutenir les investissements se posera. La part départementale de la taxe d'aménagement qui peut servir à financer la TVB reste actuellement peu mobilisée à ce titre (cf annexe 9 sur la taxe d'aménagement*)*.

Selon les hypothèses de calcul ci-dessus et en fonction des remarques sur les « doubles comptes », la mission propose de retenir un montant arrondi compris entre 50 et 90 millions d'euros par an à mobiliser sur le déploiement de la trame verte en métropole. L'hypothèse de mise en œuvre est que les principaux financeurs pourraient être la Région et les agences de l'eau, dans le cadre de leurs nouvelles compétences sur la biodiversité terrestre, et du fait de leur expérience sur la trame bleue. Des compléments pourraient également être assurés par le FEDER dont la mobilisation sur ce thème est jugée comme déterminante par les DREAL (voir annexe 22).

En synthèse, les financements sur la trame verte métropolitaine seraient les suivants :

- DREAL : 1,8 M€ existants sur le programme 113 pour l'animation et le suivi (une partie servant également à la trame bleue et au suivi en outre-mer)
- AFB : 3 M€ pour la reprise d'actions financées par le programme 113 au niveau national (une partie servant également à la trame bleue et au REDOM)
- Agences de l'eau : 25 à 45 M€ supplémentaires
- Collectivités : 25 à 45 M€ supplémentaires

8. Autres dispositifs et acteurs de l'animation et de la gestion des milieux – les Conservatoires d'espaces naturels

8.1 Les moyens actuels

Une grande partie des dispositifs décrits ci-dessus (PNA, espaces protégés, PNR, Natura 2000) s'appuie sur le savoir-faire d'animateurs, d'experts, de gestionnaires qui les font vivre. Ainsi, par exemple, Natura 2000 est porté par un réseau d'animateurs de l'ordre de 500 ETP et probablement 800 personnes selon les estimations rapportées par la mission CGEDD-CGAAER qui a réalisé l'analyse du dispositif. Les moyens destinés à rémunérer ces animateurs et gestionnaires sont inclus dans les budgets des dispositifs, de même que ceux qui financent les têtes de réseaux qui les regroupent. Ces réseaux ont été rappelés à l'occasion de la présentation des dispositifs.

Pour compléter le tableau qui a été brossé, il convient d'ajouter le réseau des Conservatoires d'espaces naturels (CEN), qui est identifié sur une ligne spécifique du programme 113 sans être « rattaché » à un dispositif en particulier.

Les CEN sont des structures privées associatives qui font l'acquisition de terrains à la biodiversité remarquable ou qui interviennent sous convention de gestion.

Au nombre de 29, les CEN gèrent un réseau cohérent et fonctionnel de 2 921 sites naturels couvrant 152 788 ha en métropole et outre-mer. Ils rassemblent 805 salariés, 3 091 bénévoles actifs et 8 649 adhérents.

Leur champs d'intervention est large et touche à quasiment l'ensemble des dispositifs décrits :

- expertises (impliqué dans 35 PNA, ce qui leur donne un rôle très important, dans l'ONB et dans le SINP) ;

- protection et gestion de sites : 942 (sur 2921) en propriété, 410 en location par emphytéose. Les CEN gèrent 34 RNN et 56 RNR. 46 % des sites gérés sont protégés au titre de la DHFF et 20 % au titre de la DO. Ils travaillent avec 1271 agriculteurs sous contrats ;

- sensibilisation à la nature ;

- animation de projets de territoire : MAE, animation foncière liée à la compensation écologique. Ils sont opérateurs de 196 DOCOB et animateurs de 167 DOCOB.

Un montant de 1,06 M€ est inscrit sur le programme 113 pour les CEN, dont 40 % environ pour la FCEN et le reste en crédits déconcentrés pour soutenir le fonctionnement des structures locales.

Outre ces moyens, le budget consolidé des structures locales s'élevait à près de 51 M€. Leurs financeurs principaux sont les Régions, pour 10,2 M€ (dont des aides à l'acquisition foncière), les établissements publics et assimilés, dont notamment les agences de l'eau, pour 9,6 M€, les crédits déconcentrés de l'État (pour les actions sur les différents dispositifs) pour 8,5 M€, et les départements pour 7,9 M€.

Pour compléter la description des crédits inscrits au programme 113 sur l'animation et la gestion, il convient d'ajouter 0,4 M€ pour des actions d'animation sur les zones humides, et 0,6 M€ pour le soutien d'actions d'animation liées à la SNB (associations diverses).

8.2 Les besoins

L'analyse des besoins sur les différents dispositifs a fait ressortir l'importance d'assurer leur meilleure articulation sur les territoires. Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont, par comparaison avec la politique de l'eau, mise en œuvre via des programmes intégrés sur des territoires pertinents, souligné pour la biodiversité terrestre le manque de maîtrise d'ouvrage structurée et le manque d'animation et d'accompagnement, en particulier des collectivités locales (en se référant par exemple aux animateurs financés sur les contrats de bassin) . Les services de la Région rencontrée par la mission ont considéré qu'il faudrait un niveau d'accompagnement des 120 EPCI comparable à celui apporté à leurs 50 contrats de bassin et 12 SAGE par 70 animateurs.

Un montant de 10 M€ par an permettrait de financer à un taux élevé (80%) environ 15 à 20 animateurs sur chacune des 13 régions métropolitaines, avec une hypothèse d'un coût total « environné » de 40 à 60 000 € selon les possibilités de les insérer ou non dans des structures déjà existantes. Ce renfort en sus des moyens déjà mobilisés pour faire vivre les différents dispositifs permettrait d'améliorer significativement l'accompagnement des territoires, le montage de projets de qualité en faveur de la

biodiversité et la sensibilisation à l'intégration de la biodiversité dans les différentes politiques publiques, notamment d'aménagement, conduites sur les territoires.

La mission ne préjuge pas du positionnement de ces moyens d'accompagnement, soit par exemple de manière centralisée dans le cadre d'ARB là où elles seront créées, soit par exemple auprès de maîtres d'ouvrage de projets de territoires, du type contrats de reconquête de la nature et de la biodiversité, à l'instar des contrats de bassin, soit par exemple au sein de structures déjà existantes.

Ce sont prioritairement les agences de l'eau et les Régions, qui sont déjà les cofinanceurs de l'animation des contrats de bassin dans plusieurs régions, qui mettraient en place ces crédits.

En synthèse, les financements permettant de soutenir la gestion des milieux et l'animation, en sus des dispositifs déjà décrits seraient les suivants :

- DEB ou AFB : 2,0 M€ existants sur le programme 113
- Agences de l'eau : 5 M€ supplémentaires
- Collectivités régionales : 5 M€ supplémentaires

13. L'estimation des besoins liés à la mise en œuvre de la DCSMM

La déclinaison française de la Directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) au sens du décret n°2001-492 du 5 mai 2011 passe par l'établissement et la mise en œuvre de plans d'action pour le milieu marin (PAMM) à l'échelle des sous régions marines (eaux métropolitaines françaises).

Ceux-ci comprennent cinq éléments :

- une évaluation initiale de l'état des eaux marines sous juridiction française : cette évaluation est composée de l'analyse des caractéristiques et de l'état écologique, de l'analyse des pressions et des impacts s'exerçant sur le milieu marin et d'une analyse économique et sociale de l'utilisation des eaux marines et du coût de la dégradation du milieu (2012) ;

- la définition du bon état écologique qui est l'objectif à atteindre (2012) ;

- la fixation d'objectifs environnementaux et indicateurs associés, sur la base du diagnostic de l'évaluation initiale et en vue de guider les mesures à prendre pour atteindre le bon état écologique ainsi défini (2012) ;

- l'élaboration d'un programme de surveillance permettant de suivre l'efficacité des mesures prises et d'évaluer l'atteinte ou non du bon état écologique (2014)

- l'élaboration d'un programme de mesures (au sens d'actions) en application des objectifs environnementaux fixés, pour atteindre ou maintenir le bon état écologique (2015). Composé de mesures de gestion et de régulation des activités humaines, des outils de restauration de l'écosystème marin, etc., il passera par la mise en place d'un réseau cohérent et représentatif d'aires marines protégées et tiendra compte du développement durable, notamment des répercussions sociales et économiques des mesures envisagées.

Les trois premières étapes ont consisté principalement à mobiliser la connaissance et l'expertise. Il est apparu que le niveau de connaissance était souvent notoirement déficient, tant sur le plan scientifique que sur l'observation.

Deux grandes étapes restent à financer, le programme de surveillance et le programme de mesures.

1. <u>La mise en œuvre du programme de surveillance</u>

Un programme de surveillance est requis par l'article 11 de la DCSMM dans le but de permettre l'évaluation permanente du milieu marin. Il constitue le quatrième des cinq éléments du PAMM élaboré à l'échelle des eaux françaises de chaque sous-région marine et doit être mis à jour tous les 6 ans. Il s'agit de décrire l'ensemble des dispositifs de collecte ou de production de données permettant de répondre aux enjeux ou finalités fixés par la directive dans son annexe V :

- l'évaluation de l'atteinte du bon état écologique (BEE), tel que défini dans le PAMM correspondant ;

- l'analyse des caractéristiques de l'écosystème et des pressions et impacts qui permettent de réaliser l'analyse de l'état écologique au titre de l'article 8 de la DCSMM ;

- l'évaluation de la réalisation des objectifs environnementaux ;

- l'évaluation de l'efficacité des mesures mises en place en application des programmes de mesures (cf. infra) ;

- la construction des indicateurs du bon état écologique et de ceux associés aux objectifs environnementaux.

Le programme de surveillance est structuré en 13 programmes thématiques, correspondant à une reformalisation des 11 descripteurs du bon état écologique, hormis pour les descripteurs liés à la biodiversité (D1, D4 et D6) qui ont été regroupés puis redécoupés par compartiments ou composantes de l'écosystème. Cette structuration a été définie au niveau communautaire et est commune à tous les États membres pour faciliter le rapportage :

- Biodiversité
  - Oiseaux (biodiversité)
  - Mammifères marins et tortues (biodiversité)
  - Poissons et céphalopodes (biodiversité)
  - Habitats benthiques et intégrité des fonds marins (biodiversité)
  - Habitats pélagiques (biodiversité)
- Espèces non indigènes
- Espèces exploitées
- Eutrophisation
- Changements hydrographiques
- Contaminants milieux
- Questions sanitaires (contaminants alimentation)
- Déchets marins
- Bruit

Chacun de ces programmes est lui-même composé de plusieurs sous-programmes, définis avec un objectif de cohérence scientifique et opérationnelle permettant de faciliter le rapportage à la Commission européenne selon le format fourni. Il s'agit donc d'un ensemble d'éléments suivis auxquels on peut rattacher des méthodes et une stratégie d'échantillonnage spatiale et temporelle raisonnablement homogènes.

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous, le coût du programme de surveillance a été estimé à 60,7 M€ par an[257]. Une partie des besoins, évaluée à 48,7 M€, sera couverte par des dispositifs existants. Les besoins nouveaux liés à l'évolution des dispositifs existants ou à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs sont évalués à environ 12 M€ par an. Ce programme se mettra en place progressivement, ce qui explique que le tendanciel budgétaire 2017-2019 ne flèche qu'une augmentation de 2 M€/an.

Le tableau fait apparaître que sur les treize descripteurs, plus de la moitié des besoins nouveaux concernent les habitats (pélagiques et benthiques), dont il convient de doubler les moyens. Les moyens actuellement mobilisés concernant les poissons et céphalopodes (espèces non commerciales) les espèces non indigènes, les déchets marins et dans une moindre mesure le bruit sont très faibles et devraient être multipliés par 13 (2290 k€ par rapport à 180 k€/an) d'ici 2020. Par ailleurs, quelques coûts

[257] Note DEB d'août 2014 sur les programmes de surveillance du milieu marin

supplémentaires sont à prévoir au démarrage de la mise en œuvre de la surveillance DCSMM pour des travaux préparatoires tels que la définition de protocoles, de la stratégie d'échantillonnage.

La mise en œuvre du programme de surveillance relève de l'action d'une dizaine d'organismes à vocation scientifique dont l'AAMP, le MNHM, l'Ifremer, le CNRS, le BRGM, le Shom, l'Anses et Resomar. Les financements à mobiliser sont estimés pouvoir provenir en moyenne à parts égales de l'échelon national (AFB) et de l'échelon territorial.

Programmes thématique des programmes de surveillance	Estimation du coût de la surveillance existante (k€/an)	Estimation du coût des évolutions des dispositifs existants et des nouveaux dispositifs prévus pour répondre aux besoins de la DCSMM (k€/an)
Oiseaux	300	630
Mammifères marins et tortues	1 580	660
Poissons / céphalopodes	10	500
Habitats benthiques et intégrité des fonds marins	3 950[2]	4 010
Habitats pélagiques	2 450	2 430
Espèces non indigènes	30	800
Espèces commerciales	13 290	250
Eutrophisation	290	30
Changements hydrographiques	18 770	800
Contaminants	2 500	930
Questions sanitaires	5 440	0
Déchets marins	20	510
Bruit	120	480
TOTAL (arrondi)	48 750	12 030

Tableau : les coûts du programme de surveillance DCSMM (Source DEB)

2. Les programmes de mesures

Les programmes de mesures (PdM) sont élaborés à l'échelle des sous régions marines (SRM). Les objectifs et mesures du PAMM ont été élaborés en articulation avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les programmes de mesures associés relevant des bassins, afin de traiter conjointement les enjeux communs à la DCSMM et à la directive cadre sur l'eau (DCE).

Les principales phases récentes de l'élaboration du projet de PdM ont été les suivantes :

- détermination des mesures existantes individuelles ;
- regroupement de celles-ci en mesures existantes clefs ;
- détermination des pistes de mesures nouvelles ou renforcées ;
- établissement des mesures dites « prioritaires », ayant vocation à être analysées lors de l'étude nationale d'incidence ;
- des pistes de mesures nouvelles ou renforcées ont été proposées par les services en sous régions marines ;
- association des acteurs pouvant conclure sur l'élaboration de mesures complémentaires ;
- travaux spécifiques des services de l'État concernés par l'élaboration des PAMM.

Tous les programmes de mesures ont été validés en avril 2016 pour les sous-régions marines Méditerranée Occidentale, Manche Mer du Nord et, de manière regroupée, Mers celtiques et Golfe de Gascogne.

Les PDM se composent de deux grands jeux de mesures, existantes ou nouvelles. Les mesures existantes sont des mesures adoptées au titre d'autres politiques environnementales ou sectorielles, qui répondent, en tout ou partie, aux objectifs environnementaux définis en 2012. Les mesures nouvelles sont des mesures identifiées dans les programmes de mesures comme nécessaires pour atteindre ou maintenir le bon état écologique des eaux marines en 2020 lorsque les mesures existantes ne sont pas suffisantes. Les mesures existantes n'ont pas fait l'objet d'une évaluation financière et seules les mesures nouvelles ou celles existantes nécessitant des compléments ou des adaptations ont été chiffrées.

L'enjeu de recherche de financement vise donc les seules mesures nouvelles. Il est précisé que certaines mesures proposées dans le programme de mesures du PAMM résultent de la consultation des instances et du public menée en 2015 et n'ont donc pas fait l'objet d'une évaluation des coûts, que les estimations de certaines mesures reposent sur le fait que certains coûts peuvent être mutualisés ou internalisés, que plusieurs mesures nécessitent encore des études préalables et que de nombreuses mesures nationales ne sont pas chiffrées à ce stade.

Les mesures nouvelles se répartissent entre mesures nationales et locales. Les mesures nouvelles de niveau national ont été évaluées dans une fourchette entre 4 à 29 M€ sur 6 ans et les mesures de niveau local ont été évaluées dans une fourchette entre 14 et 60 M€. Au total, on peut donc estimer le coût du programme de mesures dans une fourchette comprise entre 18 et 89 M€ sur 6 ans soit en moyenne environ 9 M€ par an.

Tenant compte de la nature de ces mesures, leur financement pourrait être assuré à hauteur de 2 M€ à l'échelon national et de 7 M€ à l'échelon territorial dont une partie par les collectivités et le FEAMP.

Les besoins nouveaux pour la mise en œuvre de la DCSMM (PDS et PDM) seraient ainsi à moyen terme de l'ordre de 21 M€ par an.

14. Les parcs naturels marins

Institués par la loi du 14 avril 2006, les parcs naturels marins constituent l'une des 15 catégories d'aires marines protégées. Ils ont pour objectif de contribuer à la protection, à la connaissance du patrimoine marin et de promouvoir le développement durable des activités liées à la mer. Pilotés par un conseil de gestion, ils disposent de moyens humains et matériels mobilisés par l'Agence des aires marines protégées dont ils constituent des parties intégrées.

1. Qu'est-ce qu'un parc naturel marin ?

La mise en place d'un parc marin s'effectue en trois étapes principales, menées par les équipes de l'Agence des aires marines protégées et par un conseil de gestion regroupant des acteurs institutionnels, des professionnels, des ONG, des usagers de loisirs, etc. :

- une phase préalable qui consiste à en déterminer les enjeux et le périmètre, phase relativement légère qui s'appuie sur 3-4 personnes pendant 2 à 3 ans et sur les moyens du département « appui aux politiques publiques » (APP) de l'agence, jusqu'à la signature de l'arrêté de création ;

- une deuxième phase qui correspondant à la préparation du plan et des orientations de gestion : 6-8 personnes en plus de l'appui du département APP (y compris sur aspects réglementaires) ;

- une phase de gestion pérenne : l'équipe de la phase 2, qui continue un travail de connaissance des milieux, d'information du public, de rapportage, de production d'avis, est complétée par une équipe opérationnelle de 15 à 20 agents chargés d'assurer le suivi du milieu, la police, la sensibilisation des usagers, la restauration des milieux (nettoyage), etc. Pour cela elle doit disposer de moyens spécifiques lui permettant de se déplacer sur terre et en mer.

L'équipe d'un parc devrait comprendre en moyenne une vingtaine d'agents[258], mis à disposition par l'Agence, et est composée généralement par :

- un directeur délégué
- des chargés de missions, experts des différents sujets qui concernent le parc : patrimoine naturel, qualité de l'eau, tourisme et activités de loisirs, pêche, sensibilisation et communication auprès des différents publics, cartographie…
- des agents de terrain

- du personnel administratif.

Les équipes des parcs bénéficient de l'appui et de l'expertise du siège (département Appui aux politiques publiques) et des antennes de l'Agence dans de nombreux domaines : inventaires et suivis des écosystèmes et activités, sciences participatives, cartographie (SIG), marchés publics, communication…

[258] Source site web AAMP. Le standard initial avait été estimé à 30 agents

Inversement, par la collecte de données locales et leur retour d'expérience, les équipes des parcs contribuent à des programmes régionaux et nationaux conduits par l'Agence des aires marines protégées, comme le tableau de bord des AMP, la mise en œuvre de la DCSMM, l'animation du réseau de gestionnaires d'AMP, etc.

Environ 20 % du temps des équipes de terrain des parcs sont employés à des missions de surveillance et de police, en partenariat avec les autres administrations, notamment les affaires maritimes, la gendarmerie maritime, ainsi que l'ONCFS et l'Onema. Les missions sont prioritairement axées sur les zones sensibles du Parc telles qu'identifiées sur la carte des vocations. A Mayotte, les priorités de surveillance et de police portent sur la lutte anti-braconnage sur les tortues, et sur les pratiques illégales de pêche (pêche dans les réserves naturelles, pêche au filet sur les récifs).

2. Les parcs existants

Sept parcs naturels marins ont été créés au 1er janvier 2016. Deux autres sont en préparation (Cap Corse et Martinique), un dixième (golfe Normand-breton) est mis en suspens.

Mis en place dès 2007, après plus de 15 ans de gestation, le parc naturel marin d'Iroise constitue une référence, mais reste un cas spécifique. Avec un effectif de 27 agents (ETP) et des moyens nautiques en propre, c'est le seul parc qui dispose à l'heure actuelle d'une équipe permanente structurée permettant d'assurer l'intégralité des missions d'un parc telles que fixées par la loi de 2006.

Les autres parcs créés sont dotés de moyens qui peinent à progresser en fonction de leurs besoins : 12 ETP pour le parc Golfe du Lion, 10 pour Estuaires picards, 7 pour Arcachon, 1 pour Gironde et Pertuis charentais, 4 pour Cap Corse. Le parc marin de Mayotte constitue un cas particulier, puisqu'il gère également, avec 46 personnes (dont 31 en emploi précaire fin 2015), celui des îles Glorieuses, sur une superficie totale de 111 000 km². Les autres parcs s'étendent sur des superficies allant de 3500 à 7000 km², hormis celui d'Arcachon (420 km²).

Les ETP dans les parcs naturels marins

Source DEB EN1 – 16/02/2016

			A		
Parc	**Date de création**	**Surface (km²)**	**Effectif actuel (ETP)**	**Dont ETP SP**	**Dont ETP HP**
Iroise	2007	3500	26,5	22,5	4
Mayotte*	2010	68381	46,3	14,8	31,5
Golfe du Lion	2011	4000	11,8	11,8	0
Glorieuses	2012	43000	Cf Mayotte		
Estuaires Picards	2012	2300	10	8	2
Arcachon	2014	420	7	5	2
Gironde-Pertuis	2015	6500	1	1	0
Cap Corse	ME	7000	4	1	3
Martinique	ME		5	1	4
Golfe Normand-Breton	ME		4	3	1
TOTAL			**115,6**	**68,1**	**47,5**

3. Des moyens notoirement insuffisants

Les parcs marins représentent 44 % de l'effectif total de l'Agence des aires marines protégées (65 des 147 ETP de l'agence[259]). Cet effectif, ainsi que les crédits de fonctionnement sont stables depuis 2014, malgré de nouvelles créations de parcs entre 2014 et 2016 : bassin d'Arcachon en 2014, estuaire de la Gironde et de la mer Pertuis en 2015, Cap Corse et Martinique envisagés en 2016.

L'étude d'impact de la loi fondatrice de 2006 avait établi le besoin moyen par parc à 30 agents (hors saisonniers), ce qui correspond à un objectif cible de 270 ETP pour neuf parcs. Force est de constater que cet objectif est loin d'être atteint, sinon inatteignable à moyen terme.

Les responsables de l'agence considèrent que ce contexte ne permet pas de doter les PNM existants du Golfe du Lion et Estuaires picards et Mer d'Opale d'une équipe, même minimale, de terrain, ce qui entraîne l'impossibilité de mettre en œuvre leur plan de gestion (élaboré respectivement fin 2014 et fin 2015) : pas de présence de terrain auprès des acteurs, pas de visibilité, pas de mise en œuvre de protocoles de suivi, pas de sensibilisation, pas de surveillance ni de police. Ceci est à mettre au regard de situations où les équipes ingénierie présentes sont par ailleurs fragilisées car en sous effectif et en surcharge. Les engagements pris autour de l'élaboration des plans de gestion, travail qui nécessite une forte mobilisation des acteurs pendant deux ans, ne peuvent être tenus et susceptibles de générer incompréhension, démobilisation des agents, décrédibilisation des parcs et plus largement de l'outil de parc naturel marin. Ils signalent également que l'équipe du PNM de Mayotte et du PNM des Glorieuses dispose d'un effectif également fragile, avec 60% d'emplois non permanents.

Actuellement[260] la masse salariale des parcs marins est de 4,7 M€ et le budget total de fonctionnement de 4,4 M€, non compris les besoins en investissement (1 M€ pour l'agence). Les besoins complémentaires incompressibles en personnel énoncés par la secrétaire générale de l'agence[261] sont de 18,5 ETP urgents et 37 ETP à très court terme. L'effectif des parcs serait alors porté à au moins 120 ETP, soit une augmentation de 80 % par rapport à la situation actuelle Les moyens budgétaires minimums globaux à allouer aux parcs devraient passer de 9 M€ à 17,5 M€ pour couvrir la masse salariale, le fonctionnement courant et les investissements nécessaires (notamment les moyens nautiques).

Pour autant, avec une moyenne de 12 agents par parc, cet effectif ne permettrait pas de compenser à la fois la déprécarisation des ETP hors plafond, dont une partie significative couvre des fonctions pérennes[262], et la montée en régime des parcs récents. Il n'est pas dans le cadre de la mission de traiter au fond des parcs naturels marins. Elle ne peut que constater que les moyens actuels sont notoirement insuffisants pour les faire fonctionner correctement dans la durée, en prenant en compte la croissance des besoins liée à la création et au développement de nouveaux parcs. Sous réserve des recommandations qui résulteront de la mission d'audit en

[259] Il ne s'agit là que de l'effectif du département des parcs marins, compte non tenu des agents du département « appui aux politiques publiques » de l'AAMP travaillant également pour les parcs

[260] Réalisé 2015 : cf. Codir « performance » du 01 février 2016, pp. 25-26

[261] Note du 19/10/2015

[262] C'est le cas notamment pour Mayotte et Glorieuses

cours de l'AAMP, la mission suggère à ce stade qu'une mission spécifique d'audit et dévaluation soit diligentée afin de faire un point précis sur la situation et le devenir des parcs marins.

Lors de la conférence environnementale d'avril 2016, la ministre a annoncé que « les aires marines protégées doivent être dotées des moyens nécessaires à leur fonctionnement. », sans autres précisions à ce stade. Sous réserve de la mise en œuvre de ces décisions, la mission considère que la future AFB devra examiner plusieurs pistes de travail complémentaires, étant précisé que la mission ne s'est pas mise dans la perspective d'une révision en profondeur de la loi de 2006 et du modèle des parcs naturels marins, dont l'évaluation effective reste cependant à faire[263].

Une première piste, esquissée par l'AAMP elle-même consiste à réorganiser les moyens humains de l'agence en fonction des priorités[264]. Elle ne peut cependant que conduire à une impasse, la réallocation d'effectifs en interne ne pouvant se faire qu'au détriment des autres missions qui relèvent aussi largement d'engagements européens (Natura 2000, DCSMM). Or, ces obligations, notamment concernant Natura 2000, ne sont pas remplies actuellement de manière satisfaisante (absence de Docob pour de nombreux sites, impossibilité de programmer des actions de gestion des sites).

La création de l'Agence française de la biodiversité devrait conduire à envisager cette piste de manière globale et de chercher une complémentarité optimum dans l'allocation globale des ressources issues du programme 113.

Une deuxième piste est de reconsidérer à la hausse la part relative de ce qui est confié à des organismes externes et ce qui est traité en régie par l'agence. En fait, il apparaît que de nombreux partenariats (avec Ifremer, MNHN, Shom, associations environnementales...) sont déjà en place, et que l'agence sous-traite déjà assez largement ce qui peut l'être, faute de moyens humains suffisants. L'analyse du budget fait ainsi apparaître qu'environ 18 % des moyens financiers de l'AAMP (4,3 M€) sont consacrés à de la sous-traitance et à la commande d'études et de recherches. Il convient aussi de noter que si les associations spécialisées dans la protection de la nature sont bien organisées pour intervenir en milieu terrestre, elles ne disposent pas nécessairement du matériel et des techniques d'intervention en mer.

Par ailleurs, de nombreuses missions des parcs sont difficilement sous-traitables. C'est le cas de la gestion des relations avec les acteurs représentés au sein des conseils de gestion, que ce soit lors de la phase préalable, pour la préparation du plan de gestion ou en gestion courante. Il en est de même pour l'exercice du pouvoir de police et de surveillance des milieux, qui constituent des missions permanentes sur le long terme, qui ne peuvent pas faire l'objet de simples marchés ponctuels, mais donner lieu à une procédure de délégation de service public qui pourrait s'avérer très coûteuse. L'activité en mer génère par ailleurs des besoins spécifiques de qualification des agents et de matériels, dont la mobilisation par des structures associatives ou des prestataires privés ne va pas de soi et qui générerait des coûts élevés, ainsi que cela a été expérimenté par le parc de la mer d'Iroise.

Une troisième piste pourrait consister à créer des structures juridiques ad-hoc susceptibles de gérer des flux financiers de diverses origines et de mobiliser en propre les moyens nécessaires à la gestion et au suivi des espaces marins. L'institution

[263] Il ne semble pas que cette évaluation spécifique ressorte non plus de la mission d'audit de l'AAMP conduite en parallèle à la présente mission

[264] Note AAMP du 10 octobre 2015 sur l'analyse des risques produite dans le cadre de la préparation du budget 2016

d'établissements publics de coopération environnementale (EPCE) dans le cadre de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages peut constituer une opportunité.

Les EPCE s'inspirent des EPCC, article 1461-1 du CGCT selon lequel « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'État et les établissements publics nationaux un établissement public de coopération culturelle chargé de la création et la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture ». Le projet de loi « biodiversité » complète ces dispositions : « *Ils peuvent également constituer un établissement public de coopération environnementale chargé d'accroître et d'améliorer les connaissances sur l'environnement, leur diffusion et la sensibilisation et l'information du public, d'apporter un concours scientifique et technique aux pouvoirs publics et d'assurer la conservation d'espèces ou la mise en place d'actions de restauration des milieux naturels.* ». Cette définition répond à la majeure partie des missions d'un parc naturel marin, sauf pour ce qui concerne la police et la production d'avis conformes.

L'hypothèse d'un EPCE par parc pourrait être étudiée, associant la future Agence française de la biodiversité, une agence de l'eau et les collectivités territoriales concernées, en premier lieu les régions. L'établissement serait de nature à prendre en charge le financement des équipes territoriales des parcs, sur la base d'une participation de l'AFB, du financement des agences de l'eau et des collectivités territoriales. La création d'un tel établissement nécessiterait cependant une adaptation du dispositif de gouvernance des parcs marins, notamment une clarification du rôle de pilotage administratif et financier du conseil d'administration et celui d'animation et de gestion des milieux rempli par le conseil de gestion.

15. Le financement de l'Agence française pour la biodiversité

Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages a prévu la création d'une Agence française pour la biodiversité (AFB) qui sera constituée à partir de quatre opérateurs : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), Parcs nationaux de France (PNF) et l'Atelier technique des espaces naturel (ATEN).

Les missions de l'AFB sont fixées de façon assez précise par l'article L. 131-9 du code de l'environnement. La plupart d'entre elles sont déjà couvertes en tout ou partie par les organismes intégrés à l'Agence, mais d'autres sont à développer. Ces missions portent notamment sur le développement des connaissances en lien avec le monde scientifique et les institutions productrices de connaissances ; l'appui technique et l'expertise aux services de l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels dans la mise en œuvre des politiques publiques ; l'appui au suivi de la mise en œuvre des règlements et directives européens et des conventions internationales ; l'attribution d'aides financières à des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau (notamment la solidarité financière entre les bassins hydrographiques, notamment en faveur de ceux de la Corse et des outre-mer) ; la formation et la communication ; la gestion ou l'appui à la gestion d'aires protégées ; la contribution à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'environnement.

Les missions attendues en milieu terrestre sont pratiquement inexistantes dans les organismes intégrés, notamment en ce qui concerne le soutien à la mise en œuvre des futures stratégies régionales pour la biodiversité et schéma régionaux de cohérence écologique. Sur le milieu marin, le dispositif n'est pas complet, ni en termes d'aires marines protégées (principalement Natura 2000 et parcs naturels marins) ni du point de vue de la mise en œuvre des plans d'action pour le milieu marin. Certaines missions sont totalement nouvelles comme la mise en œuvre de l'accès et partage des avantages (APA) et la lutte contre la biopiraterie.

1.Les effectifs des organismes regroupés

Les effectifs des quatre opérateurs appelés à constituer l'AFB sont les suivants (en ETPT sous plafond) :

	2015	2016
AAMP	157	158
ATEN	19	19
ONEMA	877	870
PNF	45	45
Total	1098	1 092

Les quatre organismes intégrés représentent 1 092 ETPT sous plafond d'emplois, soit 20,5 % des effectifs des opérateurs du programme 113[265]. Seuls les effectifs de l'AAMP ont progressé au cours des trois dernières années[266]. Les ETP de la future agence issus de l'ATEN et de PNF ne compteront que pour 2,5 % de ceux qui sont consacrés à la biodiversité terrestre, l'essentiel des effectifs étant à l'ONCFS et dans les parcs nationaux.

À ces emplois s'ajoutent des effectifs hors plafond, ainsi que des personnels mis à disposition par d'autres organismes[267]. Ces personnels sont numériquement plus nombreux que les effectifs sous plafond d'emploi à l'ATEN et représentent 40 % des effectifs sous plafond de l'AAMP.

Les nouvelles missions de l'AFB, ainsi que les besoins avérés pour la constitution des parcs naturels marins et pour la mise en œuvre de Natura 2000 en mer et de la DCSMM, justifieraient des moyens humains supplémentaires. Des ETP pourraient être redéployés vers l'AFB en accompagnement des missions existantes dont la prise en charge lui sera transférée, notamment en provenance de l'administration centrale. De plus, des ETP supplémentaires devraient lui être affectés, en priorité pour les activités liées aux milieux marins, ainsi que cela a été confirmé lors de la conférence environnementale d'avril 2016.

Par ailleurs, la mise en place d'un quasi statut rénové pour les personnels contractuels conduira à un surcoût sur la masse salariale estimé à environ 3,5 M€.

2.Les moyens financiers des organismes regroupés

Les ressources financières attribuées par l'État aux quatre organismes intégrés s'élèvent en 2016 à 210 M€ qui se ventilent ainsi :

- 180 M€ de ressources affectées versées à l'ONEMA à partir des redevances perçues par les agences de l'eau (montant qui sera porté à 191 M€ pour les années 2017 et 2018) ;

- 30 M€ de subventions pour charges de service public sur le programme 113 du budget de l'État : 23,1 M€ à l'AAMP, 4,5 M€ à PNF et 2,4 M€ au GIP ATEN.

En pratique, seulement 180 M€ devraient être disponibles en 2017 pour les missions propres de l'AFB dans la mesure où, au sein des taxes actuellement affectées à l'ONEMA, 41 M€ sont réservés au plan Ecophyto et gérés dans un budget annexe. Le versement effectué par les agences de l'eau à l'ONEMA, donc à l'AFB en 2017, sera en progression par rapport au montant versé en 2015 qui était de 137 M€[268]. Il faut

[265] Dans le schéma initial de préfiguration de l'AFB, il avait été envisagé d'intégrer dans l'agence des personnels (Service du patrimoine naturel du MNHN, FCBN, RNF, université de La Rochelle….) qui n'entrent pas dans le plafond d'emploi actuel du programme 113 ce qui aurait nécessité la création de nouveaux ETP.

[266] Le plafond d'emplois de l'AAMP est passé de 146 ETPT en 2014 à 158 en 2016

[267] Les effectifs hors plafond sont de 51 ETPT à l'AAMP (dont 19 contrats aidés), 10 à l'ATEN (dont 4 contrats aidés) et 5 à l'ONEMA en contrats aidés. Les personnels mis à disposition sont 14 à l'AAMP, 4 à l'ONEMA et 9 à l'ATEN.

[268] Dans le cadre du programme 2013-2018, le versement des agences à l'ONEMA était fixé à 145 M€ pour les années 2013 à 2015, mais il a été réduit à 137 M€ pour l'année 2015. Un arrêté du 17 juin 2016 l'a fixé à 139 M€ en 2016 puis 150 M€ en 2017 et 2018.

noter que seulement 6,9 M€ sont apportés à la nouvelle agence par les deux organismes s'intéressant à la biodiversité terrestre, soit moins de 4 % de ses moyens.

Outre ces flux annuels, l'AFB disposera à sa création des fonds de roulement des établissements constitutifs. Pour ce qui concerne l'ONEMA seul, et hors Ecophyto, le fonds de roulement constaté au 31 décembre 2015 était de 91,45 M€ soit plus de 8 mois de dépenses et la projection à fin 2016 est de 87,73 M€ soit plus de 7 mois de dépenses. Pour l'ensemble des quatre organismes qui constitueront l'AFB, le fonds de roulement simulé serait d'environ 100 M€ soit 6,7 mois de dépenses. Cette situation offre une marge de manœuvre d'au moins 60 M€ qui seront disponibles pour accompagner la montée en puissance de l'AFB au cours des premières années de sa mise en place.

Les dépenses inscrites aux budgets 2015 des quatre organismes appelés à constituer l'AFB étaient (hors Ecophyto) proches de 169 M€. La ventilation par organisme et par activité était la suivante[269] :

coûts complets en M€

Activité	ONEMA	AAMP	PNF	ATEN	TOTAL	%
Appui technique	18,3	6,6	0,7	0,5	26,1	15,4
Connaissance	52,7	2,9	1,1		56,7	33,6
Police	23,6	1,8			25,4	15,0
Gestion d'espaces naturels		7,9	2,3		10,2	6,0
Formation	1,9			0,9	2,8	1,7
Financement de politiques spécifiques	23,6				23,6	14,0
Management et soutien	17,1	4,6	0,5	1,9	24,1	14,3
TOTAL (hors Ecophyto)	137,2	23,8	4,6	3,3	168,9	100,0

L'ONEMA représente à lui seul plus de 80 % des dépenses du nouvel ensemble devant l'AAMP à 14 %, les deux organismes de la biodiversité terrestre pesant ensemble 5 %. En termes d'activités, la connaissance et l'appui technique comptent ensemble pour près de la moitié des dépenses de la future agence, notamment en raison du poids de ces activités à l'ONEMA qui, outre la production de données, assure la coordination technique du système d'information sur l'eau et un soutien important aux activités de recherche-développement sur l'eau et les milieux aquatiques. Les actions d'intervention qui représentent 44 % de son budget, sont une caractéristique propre à l'ONEMA au sein du nouvel ensemble.

Les dépenses exécutées par l'ONEMA en 2015 s'élèvent à un peu plus de 132 M€, en progression de 21 M€ par rapport à l'année 2014. Cette augmentation résulte à 60 % du renforcement des dépenses d'intervention au titre de la solidarité à l'égard des

[269] Ce tableau présente les dépenses prévues dans les budgets primitifs réparties par activité (source : mission de préfiguration de l'AFB).

bassins de Corse et d'outre-mer voulue par le législateur en 2013[270]. L'exécution inférieure au montant des ressources est venue abonder le fonds de roulement.

3. Les propositions formulées pour le financement de l'AFB

Les rapports de préfiguration successifs de l'AFB ont évoqué la question des besoins et des modalités de financement de l'Agence de manière assez générale.

- Le rapport de préfiguration de l'AFB de 2013

Dans le rapport de préfiguration de l'AFB[271], établi en février 2013, à partir de la compilation de diverses évaluations antérieures, les auteurs proposent de retenir une augmentation des moyens de l'ordre de 200 M€ très majoritairement affectés à l'agence.

Les auteurs envisagent que la principale source de financement additionnel de l'Agence (outre les budgets des établissements qui la constitueront) soit à rechercher au niveau de taxes affectées et ils suggèrent plus particulièrement les mesures suivantes :

> - l'institution d'une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti (TFB) dont le bénéfice pourrait être réparti entre l'Agence et les Régions ;
>
> - l'institution d'une taxe (ou contribution volontaire) sur les activités de loisirs exercées dans la nature : attribution d'une fraction des redevances cynégétiques ou piscicoles, ainsi que des contributions liées à la pratique de divers sports de nature (randonnées pédestres ou équestres, sports de neige, sports aquatiques) ;
>
> - la majoration des redevances liées à l'utilisation du domaine public maritime par diverses activités économiques, liées en particulier au tourisme.

Dans le rapport de préfiguration de phase II (avril 2013), il est indiqué que la réflexion sur les taxes affectées doit se poursuivre dans le cadre du Comité pour la fiscalité écologique.

Les auteurs ont également suggéré la création d'un fond de dotation pluriannuelle pour la biodiversité, à l'exemple du FFEM (Fond Français pour l'Environnement mondial), qui dispose d'une dotation quadriennale recapitalisée à chaque échéance en fonction des dépenses et demandes du cycle précédent. Un tel fond pourrait agir soit via des subventions, soit via des prêts à taux bonifié.

- L'appel de Strasbourg

---

[270] Le plafond des dépenses annuelles pour la solidarité à l'égard des bassins de Corse et d'outre-mer est passé de 14 M€ lors de la période 2008-2012 à 30 M€ pour la période 2013-2018.

[271] Le chapitre V consacré aux ressources financières de l'Agence se conclut par la proposition de « *retenir une somme d'environ 400 millions d'euros par an comme estimation des moyens complémentaires à engager par les opérateurs publics à l'horizon 2020, échéance des engagements de Nagoya. Cette augmentation sera à étaler dans le temps et devra combiner les efforts de l'État et ceux des différentes collectivités territoriales qui, comme nous l'avons vu, agissent sensiblement à parité (hors ressources affectées). Dans l'hypothèse du maintien de cette parité, l'effort de l'État serait donc de l'ordre de 200 M€ et nous proposons qu'il soit, très majoritairement, affecté à l'Agence.*

Le 22 mai 2015, lors de la séance de clôture du séminaire organisé à Strasbourg pour préparer l'AFB, un appel a été lu pour proposer notamment « *en complément de la dotation existante (de l'AFB), la mise en place d'une dotation pluriannuelle d'un fonds de 500 M€, permettant d'ici à 2020 une montée en puissance de son action et une définition plus précise des moyens récurrents à lui affecter ».*

L'atelier n°4 de ce séminaire « Un modèle financier à inventer » a considéré que la dotation du budget du ministère de l'écologie était fragile et insuffisante. Il a été souhaité un modèle pérenne qui devra être lisible et faire appel à une meilleure coordination des interventions publiques (État, agences de l'eau, collectivités), à une fiscalité favorable à la biodiversité et à l'eau et à d'autres contributions (redevances pour prélèvements du bien commun, internalisation des coûts de préservation, R&D, intéressements fiscaux, mécénat…).

- Le rapport de préfiguration de l'AFB de juin 2015

Dans le nouveau rapport de préfiguration de l'AFB du 25 juin 2015, la question du financement de l'agence n'est pas détaillée. Après avoir fait le constat que les moyens budgétaires et humains des quatre organismes qui vont être intégrés à l'Agence ne pourront pas suffire pour les missions qui sont attendues de celle-ci, le rapport rappelle que les préfigurateurs précédents avaient estimé en 2013 que les besoins supplémentaires s'élevaient à 200 M€ par an pour le budget de l'Agence et à autant pour le soutien aux acteurs de la biodiversité. Il est indiqué que ces estimations ne paraissent pas devoir être remises en cause.

Dans l'annexe consacrée à la déclinaison territoriale de l'AFB[272], il est suggéré « *pour que la gestion de la biodiversité n'impacte pas la facture d'eau, à prélèvements constants, que les agences pourraient gérer une redevance sur l'imperméabilisation des sols par exemple, ou une augmentation de la taxe sur les phytosanitaires. Le fruit d'une telle fiscalité devrait naturellement nourrir l'AFB mais pas seulement : une répartition juste et équitable avec les territoires qui mettent en œuvre les politiques est impérative. Les entités régionales, fruit d'un partenariat État-collectivités, devront elles aussi bénéficier de financements partagés ainsi que de moyens humains mutualisés* ».

Dans l'annexe sur les acteurs économiques[273], il est indiqué qu'en ce qui concerne le financement de l'agence, certains avis exprimés par ces acteurs sont ambivalents, voire contradictoires, avec : « *le souhait que l'agence fonctionne à budget constant par rapport aux agences existantes, sans prélèvement fiscaux nouveaux, tout en exerçant de nouvelles missions ; et la demande quasi générale que l'agence soit dotée des vrais moyens nécessaires à son action ».* Il est également mentionné que certains craignent qu'une partie du budget des agences de l'eau ne soit « détournée » au profit de l'AFB.

Le rapport précise qu'une vraie valeur ajoutée perçue serait que l'Agence puisse intervenir pour faciliter l'accès aux instruments de financement, notamment européens, notamment par une mise à disposition de l'information relative aux programmes et appels à projets existant, une aide à la constitution de groupements de réponse pertinents et un appui administratif et technique au montage des dossiers. Elle doit faciliter l'utilisation des instruments financiers par un accompagnement méthodologique et / ou financier (garantie, cautionnement, etc.).

---

[272] Jaeger A. et Legrand M., Pré-rapport de préfiguration sur la déclinaison territoriale de l'AFB

[273] Delannoy E., institut INSPIRE, annexe « acteurs économiques »

- Le rapport sur l'AFB dans les outre-mer

Une annexe du rapport[274] publié en juin 2015 sur la déclinaison de l'AFB outre-mer évoque brièvement les aspects financiers (§ 2.3 et 2.4.3) et rappelle que l'État reste le principal financeur de la biodiversité en outre-mer par une réaffectation des ressources considérées comme très insuffisantes. Il indique que des financements venant des fonds européens sont à mobiliser en compensation des exigences que l'UE fait peser sur les politiques environnementales. Il propose que le mécanisme de solidarité entre les bassins soit étendu à la biodiversité aquatique et qu'un dispositif équivalent soit mis en place sur la biodiversité terrestre au profit des outre-mer. Il souhaite que des taxes soient affectées (taxe d'aménagement, taxe de séjour, taxes aéroportuaires, taxes sur les véhicules entrants...), ainsi que des redevances (pour utilisation du DPM...), et qu'à terme une taxation pérenne soit créée à une échelle internationale. Il rappelle que le projet de loi sur la biodiversité rend l'AFB bénéficiaire des mécanismes d'accès et partage des avantages (APA) ce qui correspond à une très forte attente des collectivités à destination des communautés locales.

4. Les hypothèses pour établir les scénarios

Il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur le modèle d'organisation de la future AFB. Néanmoins pour les besoins des scénarios à établir sur le financement des politiques de biodiversité, la mission doit faire des hypothèses sur l'AFB. La mission considère que les moyens des organismes intégrés seront mutualisés et complétés en tenant compte des besoins prioritaires identifiés dont la prise en charge pourrait relever de l'AFB selon les scénarios présentés au chapitre 3 du présent rapport.

La tension sur les ressources humaines de la future agence est forte tant en termes de compétences que de plafond d'emploi. En effet, la mise en place récente et encore largement à construire de la politique des milieux marins nécessite des moyens humains renforcés et des compétences spécialisées sont également nécessaires pour disposer d'une capacité de pilotage suffisante du secteur de la biodiversité terrestre, alors que les moyens humains disponibles pour assurer les missions relatives à l'eau et aux milieux aquatiques sont souvent considérés comme insuffisants.

La mise en commun des fonctions support des quatre organismes intégrés doit permettre d'envisager, à terme, une économie d'échelle qui sera cependant limitée par l'implantation sur plusieurs sites. Si l'on tient compte de l'élargissement des missions qui induira nécessairement des besoins administratifs accrus qui ne doivent pas être sous estimés, le potentiel de redéploiement ne devrait pas dépasser une dizaine de postes selon la préfiguration. Selon les scénarios présentés au chapitre 3 du présent rapport, la prise en charge par l'AFB de missions assurées jusqu'à présent par la DEB devrait logiquement s'accompagner d'un transfert des ETP correspondants.

En raison des contraintes fortes qui existent sur les effectifs et en prolongement de ce qui est pratiqué par l'ONEMA pour le secteur de l'eau, la formule de la contractualisation devrait être privilégiée avec les institutions (MNHN, conservatoires botaniques nationaux...) qui apportent leur contribution à la politique publique de la biodiversité et tout particulièrement aux dispositifs de connaissance nécessaires pour satisfaire aux obligations communautaires. La constitution d'unités spécialisées en commun avec d'autres organismes (l'ONCFS, le CEREMA, le MNHN ou d'autres organismes scientifiques) pourrait également utilement contribuer à la fonction de centre de ressources de l'AFB et à ses missions d'expertise.

[274] Letchimy S. et Lurel V., Rapport sur la déclinaison de l'AFB outre-mer, juin 2015

La mutualisation avec d'autres établissements publics est également une voie à favoriser. La constitution d'équipes territoriales communes avec l'ONCFS permettrait d'avoir des équipes de taille critique à l'échelon départemental. Ce sujet a fait l'objet d'une mission spécifique et d'un complément par le CGEDD auxquels il convient de se référer.

Les conditions de mise en place des agences régionales pour la biodiversité (ARB) ne sont pas encore stabilisées et leur développement dépend de la volonté des collectivités régionales. À ce stade, la mission n'a pas pris en compte de participation de l'AFB aux ARB sur ses propres ressources, notamment en termes d'effectifs, au-delà des moyens dont elle dispose actuellement dans les territoires et qu'elle pourrait y affecter au moins en partie.

Dans les scénarios proposés par la mission pour répartir les moyens financiers nécessaires, les interventions pour le financement de projets en faveur de la biodiversité à l'échelle des territoires seraient assurées de préférence par les agences de l'eau dans le cadre de l'élargissement de leur périmètre approuvé par le législateur . De même, les agences de l'eau interviendraient aux côtés des collectivités qui seront volontaires pour soutenir financièrement les ARB et faciliter ainsi leur développement.

16. Les agences de l'eau et la biodiversité

1. Les agences, acteurs majeurs de la politique de l'eau

La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 a décentralisé la gestion de l'eau par bassin versant et a créé les agences de l'eau qui interviennent sur chaque bassin de métropole. Les agences ont évolué au fil des réglementations successives. La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite loi « LEMA ») a précisé la définition et les missions de ces agences. Aux termes de l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, les agences de l'eau sont des établissements publics de l'État à caractère administratif chargés de mettre en œuvre les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) prévus par l'article L. 212-1.

Les agences constituent un acteur très important, sur le plan technique et financier, dans la mise en œuvre des politiques publiques de gestion intégrée des ressources en eau. Ce domaine englobe ce que l'on appelle fréquemment le « grand cycle » de l'eau, à savoir les ressources en eau et milieux aquatiques naturels, mais aussi leurs utilisations ou modifications par les activités humaines, et donc en particulier le « petit cycle » de l'eau que gèrent les services publics d'eau et d'assainissement.

Le système des agences de l'eau repose sur les principes fondamentaux suivants :

- un territoire d'action qui est le bassin versant, ce qui correspond à une même ressource en eau et permet de prendre en compte les interactions entre l'amont et l'aval ;
- une gestion concertée entre les parties prenantes (collectivités, agriculteurs et industriels, société civile et État) rassemblées au sein d'un comité de bassin, créé lui aussi par la loi de 1964, sans qu'aucune catégorie n'ait la possibilité d'imposer son point de vue aux autres ;
- une capacité de financement autonome, basée sur des taxes fiscales, encadrée par la loi mais gérée de façon décentralisée par le comité de bassin, incitant les parties prenantes à agir en faveur des objectifs environnementaux dans le cadre de programmes d'intervention de six années[275].

Le programme pluriannuel d'intervention de chaque agence de l'eau détermine les domaines et les conditions de son action et prévoit le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre. Le Parlement définit les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention et fixe le plafond global des dépenses sur la période considérée, ainsi que celui des contributions des agences à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

L'encadrement législatif du 10e programme d'intervention des agences de l'eau a été opéré en ce qui concerne leurs plafonds de recettes, au travers de l'article 124 de la loi de finances initiale pour 2012. En application du troisième alinéa de l'article L213-9-1 du code de l'environnement, l'encadrement du montant pluriannuel des *dépenses* du programme d'intervention sur la période 2013-2018 a été fixé par arrêté conjoint des

[275] Fondée au départ sur le principe pollueur payeur, l'incitation a été rapidement étendue au principe préleveur-payeur et complétée par des aides financières – subventions ou prêts – pour obtenir le consensus nécessaire.

ministres chargés de l'environnement et des finances en date du 26 février 2013, pris après avis du Comité national de l'eau.

Ainsi, les principaux éléments de cadrage des Xe programmes fixés par la loi de finances initiale pour 2012 sont les suivants :

- Plafonnement des recettes des agences sur l'ensemble du programme (2013-2018) à 13,8 Md€ (hors part de redevances pour pollutions diffuses reversée à l'ONEMA dans le cadre du plan Ecophyto et hors contribution au budget général de l'ONEMA), un excédent éventuel en fin de programme devant être reversé au budget de l'État, réparti entre les agences de l'eau proportionnellement au produit qu'elles ont tiré des redevances pour les années 2013 à 2018. Ce plafond se décline en plafonds annuels cumulés sur la durée du programme (2,3 milliards d'euros en 2013, 4,6 milliards d'euros en 2014, 6,9 milliards d'euros en 2015, 9,2 milliards d'euros en 2016, 11,5 milliards d'euros en 2017 et 13,8 milliards d'euros en 2018). Chaque année, les agences de l'eau adaptent les taux des redevances pour l'année suivante afin de garantir le respect de ces plafonds. Ces taux sont votés par leur Conseil d'Administration après avis conforme du Comité de Bassin. Par ailleurs, le III de l'article 16 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, a prévu l'instauration à compter de 2016, d'un plafonnement annuel des impositions de toutes natures affectées à certains opérateurs de l'État, dont font partie les agences de l'eau. Ce plafonnement annuel a été fixé à 2,3 Mds d'euros pour l'année 2016.

- Dispositions sur les redevances : élargissement des assiettes et augmentation des taux plafonds de certaines redevances afin de mieux prendre en compte les problématiques liées aux substances toxiques et aux prélèvements d'eau des usages non domestiques.

- Augmentation de la contribution à l'ONEMA, plafonnée à 150 M€ par an, dont 30 M€ au titre de la solidarité financière entre les bassins vis-à-vis des départements et collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et de la Corse contre 108 M€ par an au cours du 9e programme.

Le plafond des dépenses des Xes programmes d'intervention des agences de l'eau a quant à lui été porté à 13,3 Md€ sur la durée du programme (hors part de la redevance pour pollutions diffuses reversée à l'ONEMA dans le cadre du plan Ecophyto, hors contribution au budget général de l'ONEMA et hors primes). Ce plafond de dépenses est réparti par agence et par grand domaine d'intervention :

- le « domaine 1 » concerne les actions de connaissance, de planification et de gouvernance : acquisition des données, prospective, communication et soutien aux acteurs nationaux et internationaux de la politique de l'eau. Les dépenses propres au fonctionnement et au personnel des agences de l'eau sont rattachées à ce domaine.

- le « domaine 2 » concerne les mesures générales de gestion de l'eau dont l'application est invariante sur le territoire et visent à assurer la bonne application des textes français et européens, quel que soit l'état du milieu ou l'effet attendu sur le milieu. Il s'agit notamment des mesures financées au titre de la directive eaux résiduaires urbaines ou de la directive eau potable.

- le « domaine 3 » concerne les mesures territoriales de gestion de l'eau qui viennent compléter les mesures nationales et sont motivées par la réalisation des objectifs de la directive cadre européenne, la lutte contre les effets de la sécheresse et certaines mesures de prévention des inondations.

Par ailleurs, les dépenses prévues dans ces domaines par chaque agence ne sont plus fongibles sans restrictions entre elles. Les dépenses du domaine 1 peuvent alimenter le domaine 2 et le domaine 3, celles du domaine 2 peuvent alimenter le domaine 3, mais celles du domaine 3 ne peuvent être redéployées ni sur le domaine 1 ni sur le domaine 2.

Les Xe programmes d'intervention se caractérisent par un accroissement important des aides consacrées aux milieux aquatiques et aux objectifs territoriaux de la Directive cadre sur l'eau (DCE), portant notamment sur la lutte contre les pollutions d'origine agricole et sur les milieux aquatiques et continuités écologiques. A l'inverse, les dépenses liées à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement diminuent après avoir répondu aux exigences de la directive sur les eaux résiduaires urbaines.

Les agences de l'eau organisent un dispositif de solidarité financière et d'incitation à l'investissement au sein d'un même bassin, d'une part entre une même catégorie d'usagers (les collectivités acquittent des redevances annuelles et bénéficient de subventions lorsqu'elles ont besoin d'investir) et, d'autre part, vis-à-vis de certaines catégories d'usages. Le rôle du système des redevances est de percevoir des recettes qui permettent de mutualiser des moyens pour aider les parties prenantes à faire évoluer leurs pratiques. Cela repose sur le constat que l'ensemble des parties prenantes est intéressé à l'amélioration du milieu induite par ces progrès. Dans cette logique, c'est l'aide qui est le moteur du cercle vertueux, et non la taxe. Chaque catégorie d'acteur est néanmoins attentive aux flux nets entre les redevances payées et les aides reçues, et dans l'esprit de certains, les recettes reçues de l'agence de l'eau (aides) par une catégorie d'acteurs devraient compenser ses contributions (redevances).

L'état des lieux du SDAGE 2016 – 2021 a estimé les flux financiers engendrés par les agences entre les ménages, les industriels, les agriculteurs ou l'État. Ces calculs macro-économiques font apparaître pour tous les bassins une contribution supérieure aux recettes pour les ménages alors que les autres types d'acteurs bénéficient de recettes supérieures ou même très supérieures à leur contribution propre. En effet, les usagers domestiques contribuent à alimenter des flux financiers vers d'autres catégories d'usagers (notamment agricoles) et vers les activités d'intérêt collectif qui bénéficient à tous (connaissance environnementale, restauration des écosystèmes, études et sensibilisation...). Cette contribution nette, en croissance au cours des quinze dernières années, peut être estimée à environ 420 M€ par an pour le Xème programme[276], soit environ 22 % des redevances versées par ces usagers et 3,5 % du montant de la facture d'eau. Ces montants permettent de financer des actions qui bénéficient toutefois plus ou moins indirectement aux services d'eau et d'assainissement puisqu'elles visent à atteindre le bon état des eaux qui permet dans la durée la qualité des milieux aquatiques.

2. Des moyens financiers en forte croissance pour les milieux et la biodiversité aquatiques

La montée en puissance significative des aides et des actions des agences en faveur du fonctionnement des milieux aquatiques (cours d'eau et zones humides) est le fruit d'une réorientation conséquente de la politique des agences de l'eau sur ces thématiques depuis une dizaine d'années, sous l'impulsion de la directive cadre sur l'eau. Les propositions d'actions pour l'atteinte du bon état des masses d'eau au titre de la DCE sont également favorables à l'objectif de bon état de conservation des habitats et des espèces fixé par la directive Habitats, faune, flore et la directive

[276] Source : Rapport CGEDD-CGAAER-IGF sur le prix de l'eau, mars 2016

oiseaux. Elles nécessitent dans les deux cas une maîtrise d'ouvrage et une approche intégrée qui valorise les actions entreprises pour un double motif.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II ») a donné aux agences de l'eau la compétence de maître d'ouvrage pour les travaux d'aménagement d'obstacles sur les cours d'eau destinés à rétablir la continuité écologique (article 131, créant l'article L.211-7-1 du code de l'environnement). Elle a également confié aux agences de l'eau la mise en œuvre d'une politique foncière de sauvegarde des zones humides (article 131, créant l'article L.213-8-2 du code de l'environnement). Les agences de l'eau peuvent ainsi « acquérir ou faire acquérir des parcelles dans les zones humides à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole ».

Les dépenses des agences de l'eau en faveur de la restauration des milieux aquatiques ont quadruplé au cours des quinze dernières années et ont bénéficié du transfert entre usages évoqué ci-dessus. Sur la période 2000 à 2012, les dépenses relatives à la biodiversité ont cru de 5 % par an tandis que celles relatives à la gestion ou à la restauration des milieux aquatiques progressaient de 7,5 % par an. Les moyens prévus sur la période 2013-2018 pour les milieux aquatiques sont de 1 400 M€, soit 13 % des interventions, en forte progression par rapport au programme précédent où cette part était de 7,5 %. Les moyens disponibles sur le programme en cours sont donc en moyenne supérieurs à 230 M€ par an, alors qu'ils étaient d'environ 100 M€ par an au programme précédent.

Les engagements sur la restauration des milieux aquatiques se sont élevés à 202,43 M€ en 2014, légèrement en deçà des prévisions (207 M€), sachant que le niveau d'engagement de l'année 2013 était de 224 M€ (pour une prévision de 183 M€), ce qui conduit à un taux d'exécution à l'échelle du programme de 30,7 % fin 2014, soit le même ordre de grandeur que le taux moyen pour l'ensemble des secteurs.

L'action des agences s'est concrétisée ainsi en 2014 :

- 17 317 ha de zones humides ont reçu des aides des agences pour des opérations d'entretien, de restauration ou d'acquisition. Les acquisitions ont porté sur 2105 ha grâce à des partenariats locaux mis en place avec certains opérateurs (conservatoire des espaces naturels, SAFER), ou avec certaines collectivités (conseil départementaux) ;

- 5 989 ha de linéaires de berges ont bénéficié d'aides pour des travaux d'entretien ou de restauration, le plus souvent dans le cadre de programmes de renaturation importants et coûteux car complexes dans leur mise en œuvre ;

- 662 ouvrages faisant obstacle à la continuité des cours d'eau (contre 377 en 2013, 388 en 2012, 381 en 2011 et 238 en 2010) ont été aménagés avec une aide des agences de l'eau, l'accélération des engagements d'aides sur ce thème étant lié à la multiplication des opérations coordonnées de restauration de la continuité sur les axes prioritaires.

Outre ces interventions sur les zones humides et la restauration des milieux aquatiques, les agences de l'eau contribuent également au financement d'actions dans les réserves naturelles nationales ou régionales, à des projets conduits par les CREN ou les PNR, à des plans de restauration d'espèces menacées, à l'acquisition de connaissances sous forme de partenariats notamment avec le MNHN, les conservatoires botaniques et les associations naturalistes.

3. L'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et au milieu marin

Afin d'étendre le périmètre d'intervention des agences de l'eau, le Gouvernement a présenté en séance publique un amendement au projet de loi sur la biodiversité qui a finalement été adopté par l'Assemblée nationale.

Le 1° de l'article 15 bis modifie l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, relatif à la définition et aux missions des agences de l'eau. Il complète les missions des agences de l'eau par une compétence facultative : la connaissance, la protection et la préservation de la biodiversité terrestre et marine dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale et des stratégies régionales pour la biodiversité, ainsi que du milieu marin dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action pour le milieu marin mentionné à l'article L. 219-9.

Le 2° modifie l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement et prévoit que les agences de l'eau peuvent apporter une aide financière aux personnes publiques ou privées qui réalisent des actions d'intérêt commun visant une gestion durable de la ressource en eau, ou visant une gestion équilibrée et durable du milieu marin et de la biodiversité[277].

Le 3°, en modifiant l'article L. 213-9-3 du code de l'environnement, organise le fait que les contributions des agences de l'eau à l'AFB pourront notamment être utilisées pour des interventions de cet établissement dans les départements d'outre-mer, territoires qui concentrent une grande partie des enjeux de biodiversité en France, ainsi que pour des actions en mer au-delà des eaux territoriales. Il s'agit d'une disposition qui étend le dispositif existant à l'ONEMA de « solidarité financière entre les bassins » vis-à-vis des départements et collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et de la Corse.

L'article 15 bis a également prévu que le Gouvernement remettrait au Parlement, avant le 1er janvier 2017, un rapport relatif à l'opportunité de compléter les redevances définies aux articles L. 213-10-1 à L. 213-10-12 du code de l'environnement par une ou plusieurs redevances assises sur l'usage du milieu marin et la dégradation de la biodiversité.

4. Des contraintes récentes sur le budget et les effectifs des agences

L'extension du périmètre de compétences des agences de l'eau intervient dans un contexte où, depuis quelques années, les établissements sont confrontés à des contraintes nouvelles qui leur sont imposées par l'État quant à leurs moyens financiers et à leurs effectifs.

En 2014, un prélèvement de 210 M€ au bénéfice du budget général de l'État a été décidé et imputé sur le fonds de roulement des agences de l'eau. Elles ont été soumises ensuite à un nouveau prélèvement de 175 M€ sur chacune des trois années 2015 à 2017.

La sous exécution de certaines dépenses, d'une part, et la hausse des produits de redevances plus élevés que prévus autorisant une augmentation du programme, d'autre part, ont permis aux agences de l'eau de faire face à ces prélèvements. Toutefois, dans le cadre de la révision de son 10ème programme, l'agence Seine-Normandie a du engager une réduction de ses dépenses d'intervention, accompagnée

[277] Cet alinéa prévoit également que la coopération entre l'Agence française pour la biodiversité et les agences de l'eau pour la réalisation des missions incombant à l'établissement public fera l'objet de conventions passées conformément à une convention type fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement, prolongeant ainsi ce qui existe déjà entre les agences de l'eau et l'ONEMA.

d'une sélectivité accrue des aides, afin de maintenir l'équilibre financier compte tenu de ces prélèvements, sans toutefois pénaliser l'atteinte des objectifs prioritaires.

Ces prélèvements au profit du budget général de l'État sont évidemment contestés par les comités de bassin et une extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité ne serait acceptable par la plupart de ces acteurs qu'à la condition de réduire ce prélèvement et/ou d'instituer de nouveaux dispositifs de financement afin de ne pas faire peser sur la facture d'eau le coût de cette extension des missions des agences.

Par ailleurs, les plafonds d'emplois annuels des agences de l'eau sont en baisse constante depuis l'année 2010. Ce mouvement s'inscrit dans la diminution des emplois imposée aux opérateurs de l'État (diminution en moyenne de 1,5 % chaque année des emplois dans le cadre du budget pluriannuel 2011-2013 et de 2,5 % pour le budget pluriannuel 2013-2015).

Le plafond d'autorisations d'emplois des agences de l'eau au titre de l'année 2016 a été établi à 1 706 ETPT, alors qu'il était de 1 745 ETPT en 2014, 1 791 ETPT en 2013 et 1 890 ETPT au titre de l'année 2010. Les agences de l'eau ont ainsi vu leurs effectifs se réduire de près de 10 % en sept ans.

Cette réduction continue des effectifs à laquelle s'ajoute la très faible mobilité des personnels, contrainte par leur quasi statut, n'est pas sans poser des difficultés pour disposer des compétences qui seraient nécessaires pour prendre en charge une extension du périmètre thématique d'intervention à la biodiversité. Les agences considèrent qu'il leur faudrait disposer de 4 à 5 agents par délégation ou direction opérationnelle pour pouvoir assurer directement cette nouvelle mission.

Les marges de manœuvre internes aux agences étant très faibles, il paraît justifié d'examiner les possibilités d'optimiser les compétences disponibles au sein des services et opérateurs de l'État. Les compétences en matière de biodiversité se trouvent pour l'essentiel dans les DREAL où une partie des personnels travaillent sur des missions régaliennes, mais également en DDT pour la mise en œuvre de Natura 2000[278]. Sans préjuger des services qui pourront être rendus par de futures ARB, une réflexion devrait être menée afin de voir comment mieux articuler l'action respective des DREAL et des agences en matière de biodiversité dans le cas où celles-ci deviendraient le principal financeur de ce domaine pour le compte de l'Etat. Dans le cadre d'une convention, les personnels compétents des DREAL pourraient ainsi instruire tout ou partie des dossiers relatifs à la biodiversité pour le compte de l'agence de l'eau avant présentation à sa commission des aides.

[278] Selon la mission CGEDD-CGAAER sur Natura 2000, 227 ETPT interviendraient pour mettre en œuvre cette politique dont 1/3 en DREAL et 2/3 en DDT.

17. De nouvelles ressources fiscales affectées au financement des politiques en faveur de la biodiversité continentale et marine

La mission a examiné un ensemble de propositions qui lui ont été faites ou qu'elles a identifiées en vue de générer des ressources affectées additionnelles. Tenant compte des difficultés prévisibles pour instituer de nouvelles taxes, elle a distingué les évolutions qui pourraient être apportées à des taxes existantes avant d'envisager la création de nouvelles taxes.

L'inventaire qui suit n'est pas exhaustif et il ne reprend pas la totalité des suggestions recensées, mais seulement celles qui semblent les plus réalistes et qui sont susceptibles de fournir une recette significative.

1. Faire évoluer des taxes affectées existantes

1.1 Taxes affectées aux organismes de l'État

Il n'est pas proposé de revoir l'ensemble des « redevances » perçues par les agences de l'eau considérant que cet exercice sera réalisé à l'occasion de la préparation du XI ème programme d'intervention, notamment pour ce qui concerne les écarts de taux fixés par les comités de bassin de façon différenciée selon les usages domestiques, industriels et agricoles.

De même et ainsi que cela a été recommandé par le Comité pour la fiscalité écologique dans un avis du 13 février 2014, une réflexion pourrait être menée à cette occasion pour faire évoluer les redevances assises sur les usages qui affectent la continuité et l'hydrologie des cours d'eau et donc la biodiversité aquatique : redevance sur les installations hydroélectriques, sur le stockage de l'eau à l'étiage, sur les obstacles. Toutefois, la redevance sur les obstacles a un rapport rendement / coût d'instruction qui est bas et les simulations faites pour baisser le seuil (hauteur de chute) à partir duquel elle est perçue dégagent une recette réduite[279].

A court terme, seule la redevance assise sur les ventes de pesticides qui constituent une pression qui affecte les milieux aquatiques mais également la biodiversité terrestre, justifierait des adaptations afin d'en augmenter le produit.

- *Augmenter la taxe sur les produits phytosanitaires*

Instituée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques[280], la redevance pour pollutions diffuses (RPD) se substitue à la taxe générale sur les activités polluantes à compter du 1er janvier 2008. Cette redevance, qui est une imposition de toute nature, vise à limiter l'usage des pesticides et la contamination associée des milieux. Elle repose sur les ventes réalisées par les distributeurs de produits phytosanitaires et est affectée aux agences de l'eau.

[279] Abaisser le seuil de 5 à 2,5 m procurerait une recette de 2 M€ (estimation DEB).

[280] Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006, article 84.

Les lois de finances pour 2009 puis pour 2012 ont augmenté les taux, afin de dégager une fraction du produit de la redevance pour le financement du plan Ecophyto. La loi de finances pour 2012 a fixé à 41 M€ le plafond annuel de cette contribution pour la période 2012-2018 (article L213-10-8 du code de l'environnement). Le financement des projets relevant de cette fraction de la redevance a été confié par ces lois de finances à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Le reliquat du produit de la redevance est conservé par les agences de l'eau pour financer les programmes d'intervention.

Les agences financent notamment des actions en lien avec les phytosanitaires dans le secteur agricole (mesures agro-environnementales, soutien à la conversion en agriculture biologique, plan végétal pour l'environnement...) qui correspondent à un montant global supérieur à leur contribution annuelle versée à l'ONEMA pour financer le plan Ecophyto. Ces moyens sont en forte augmentation dans le cadre des programmes 2013-2018. En outre, les agences de l'eau financent des aides au changement de pratiques et de l'animation spécifique pour les usages non agricoles des pesticides pour au moins 10 M€/an.

La redevance pour pollutions diffuses procurait jusqu'en 2014 une recette d'une centaine de millions d'euros. Son poids dans l'équilibre économique des exploitations est faible puisqu'elle représente en moyenne une dépense estimée à moins de 5 €/ha en grande culture et de l'ordre de 17 à 18 €/ha en viticulture et arboriculture. La redevance pèse pour environ 3,5% des dépenses de phytosanitaires. Elle représente en moyenne environ 0,18% du chiffre d'affaires et 0,65% du résultat courant des exploitations[281].

Dans son avis n°8 du 13 février 2014, le Comité pour la fiscalité écologique (CFE) a considéré que la France reste loin de ses objectifs de réduction de l'usage de produits phytosanitaires, alors que les produits phytosanitaires ont des impacts multiples sur la santé et l'équilibre des milieux, la micro flore et faune du sol. Le CFE a souhaité que la fiscalité écologique soit mobilisée pour inciter à des usages plus économes de ces produits et que soit évalué le renforcement du caractère incitatif de la fiscalité des produits phytosanitaires. Un avis du 16 juillet 2015 du Comité pour l'économie verte a conforté l'analyse des risques liés aux pesticides et a cherché à identifier les instruments les plus efficaces pour réduire les impacts négatifs. L'augmentation de la fiscalité à travers la redevance pour pollutions diffuses ainsi que l'allocation de la recette supplémentaire ne font clairement pas consensus, ainsi que cela ressort des

positions exprimées à la fin de l'avis.

A partir du 1er janvier 2015, l'assiette de la redevance a été élargie[282] à toutes les substances actives cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques de catégorie 2. L'extension de l'assiette correspond à une recette supplémentaire d'environ 30 M€ qui portera le poids de cette fiscalité à environ 0,85% du résultat courant des exploitations. La recette supplémentaire est réallouée, via les agences de l'eau, au financement d'actions de réduction des usages des pesticides, dans le cadre du volet régional de la seconde génération du plan Ecophyto.

Une augmentation raisonnable de cette fiscalité assise sur les substances les plus dangereuses paraît légitime et elle sera d'autant mieux acceptée qu'elle portera sur des substances pour lesquelles des alternatives existent. Elle pourrait venir contribuer

[281] Rapport CGAAER-CGEDD-IGF de juillet 2013 sur la fiscalité des produits phytosanitaires

[282] Décret n°2014-1135 du 6 octobre 2014

au financement de l'élargissement des missions des agences de l'eau vers la biodiversité qui est affectée par l'usage des produits phytosanitaires.

S'il était décidé de supprimer la règle de non cumul des taux qui fait qu'actuellement seul le taux le plus élevé est appliqué en cas de dangerosité à la fois pour la santé et pour l'environnement, une nouvelle recette de l'ordre de 30 M€ serait enregistrée tout en portant à environ 1% le poids de la fiscalité dans le résultat des exploitations[283].

Une augmentation de la taxe sur les phytosanitaires est techniquement facile à mettre en œuvre, mais la profession agricole s'opposera à son augmentation, surtout si le surplus de recette ne devait pas revenir à des actions profitant directement aux agriculteurs.

- *Élargir l'assiette de la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés*

Une fiscalité écologique existe déjà pour faire participer les passagers de transport public maritime à destination d'espaces naturels protégés à la protection de ces espaces. La taxe est assise sur le prix du billet « aller » hors taxe payé par chaque passager, à un taux de 7 % et dans la limite d'un plafond de 1,65 € (article 285 quater du code des douanes).

Ce dispositif en vigueur depuis 1995 pourrait être révisé pour prendre en compte de nouveaux types d'espaces protégés et permettre aux gestionnaires des espaces naturels protégés de mieux gérer ces espaces.

La taxe actuelle ne concernant que les transports maritimes à destination d'espaces protégés terrestres, son champ d'application pourrait être étendu aux parties maritimes des aires marines protégées, comme les parcs naturels marins.

Le taux de la taxe pourrait être porté de 7 à 12 % du prix hors taxes du billet et le plafond par passager pourrait être porté à 2 euros. La recette supplémentaire escomptée au profit des gestionnaires des espaces protégés pourrait atteindre de l'ordre de 3 M€.

- *Affecter une partie de la taxe spéciale d'équipement au financement de la biodiversité*

La recette de la taxe spéciale d'équipement instituée par l'article 1607 ter du CGI au profit des établissements publics fonciers (EPF) d'État et destinée au financement de leurs interventions foncières est plafonnée à 490 M€ par an.

Dans le cadre de leurs compétences, les EPF peuvent contribuer actuellement, à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels. Au moins certains d'entre eux consacrent déjà une faible part de leurs ressources à des actions foncières permettant de préserver et de restaurer la biodiversité, notamment dans le cadre de la constitution des trames vertes.

Afin de généraliser et de garantir une intervention minimale des EPF en faveur d'actions foncières utiles à la biodiversité et notamment de la trame verte, l'État pourrait donner des orientations explicites aux EPF afin qu'ils consacrent, de manière

[283] Pesticides et agro-écologie : Les champs du possible, rapport de Dominique POTIER au Premier ministre, novembre 2014

obligatoire et non plus facultative, un pourcentage minimum des moyens de leur programme pluriannuel d'intervention à des interventions favorables à la préservation des espaces naturels.

Pour un taux fixé à 10 %[284], les moyens pouvant être consacrés à la politique de biodiversité seraient de l'ordre de 50 M€ par an, mais ce montant ne serait pas en totalité une contribution nouvelle et cette mesure ne bénéficierait qu'aux territoires couverts par un EPF. De plus, les EPF n'ayant pas vocation à constituer un stock foncier, mais à assurer un relais pour des projets à venir, une telle mesure ne pourrait intervenir qu'en complément d'une intervention accrue des collectivités territoriales.

1.2 Taxes affectées aux collectivités territoriales

- *Faire évoluer la répartition de la part départementale de la taxe d'aménagement*

Cette proposition est détaillée dans l'annexe spécifique n°9.

- *Modifier l'affectation d'une partie de la taxe sur l'éolien en mer*

Outre la redevance pour occupation du domaine public maritime (voir annexe 18), les éoliennes en mer sont soumises à une taxe spéciale, fixée actuellement à 15.094 € par mégawatt installé et par an (art. 1519 B du CGI)[285]. Selon l'article 1519 C du CGI, précisé par le décret n°2012 -103 du 27 janvier 2012, le produit de la taxe est affecté à un fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer qui ventile ensuite les fonds comme suit :

- 50% pour les communes littorales[286], situées à moins de 12 miles marins du parc et depuis lesquelles une éolienne au moins est visible. Le montant par commune est fonction de la population et de la distance de l'éolienne la plus proche ;

- 35% pour le Comité national des pêches marines et des élevages marins pour le financement de projets concourant à l'exploitation durable des ressources halieutiques[287];

- 10% dédiés à l'échelle de la façade maritime au financement de projets concourant au développement durable des autres activités marines ;

- 5 % sont affectés aux organismes mentionnés à l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure.

[284] A titre d'exemple, l'EPF du Nord-Pas-de-Calais prévoit de consacrer 7 % de ses moyens d'intervention à des actions de préservation des espaces naturels dans le cadre de son programme 2015-2019.

[285] Ce montant était initialement de 12 000 € puis de 14 113 €.

[286] A l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2016, un amendement n°796 a été déposé, mais repoussé par la commission des finances et par le représentant du Gouvernement. Son objectif était de répartir les 50% affectés aux communes en deux parts: 30% aux communes et 20% aux EPCI auxquels les communes bénéficiaires appartiennent.

[287] Ce % était antérieurement de 17,5 % pour la pêche et 32,5 % pour les projets durables.

L'affectation de la part de 10 %[288] est quelque peu détaillée à l'article 5 du décret de janvier 2012. Il en ressort que les projets « vertueux » dont il est question peuvent en fait relever de nombreuses activités qui sont elles-mêmes perturbatrices du milieu marin : « la plaisance, les sports et loisirs nautiques, la pêche de loisir, la navigation maritime, l'extraction de granulat et l'aquaculture ». Les conditions d'éligibilité de projets menés dans ces différents domaines, et susceptibles de recevoir un financement, sont fixées par arrêté conjoint des ministres de la mer et de l'écologie. Les projets proprement dits sont ensuite instruits par la direction interrégionale de la mer territorialement compétente, et sont également soumis aux conseils maritimes de façade.

Alors que l'implantation des éoliennes crée des perturbations à la biodiversité marine, aucune fraction du revenu de la taxe n'est clairement affectée à la préservation de la biodiversité marine. Il serait donc légitime qu'au sein de la part dédiée au financement de projets concourant au développement durable soient également explicitement mentionnés des projets de gestion ou de restauration environnementale sur la façade littorale.

Par mesure de simplification, une fraction du produit de la taxe pourrait être affectée à l'AFB pour contribuer au financement de ses activités de gestion des milieux marins. Dans le même esprit que l'affectation partielle décidée lors du PLF 2016 au bénéfice de la SNSM, il est proposé qu'au moins la moitié de la part dédiée au financement de projets concourant au développement durable soit affectée à l'AFB.

A cet effet, il conviendrait en loi de finances de :

- modifier le 1er alinea de l'article 1519 B du CGI ainsi : « Il est institué au profit des communes, des usagers de la mer *et de l'Agence française de la biodiversité* une taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale ».

- compléter le 2ème alinea de l'article 1519 C du CGI ainsi : « Les ressources de ce fonds sont réparties dans les conditions suivantes : *5° : 5 % sont affectés à l'Agence française de la biodiversité ».*

La recette escomptée à moyen terme serait d'environ 2 M€[289] à l'horizon 2020 et pourrait progressivement atteindre 4 à 5 M€ en fonction de la montée en puissance de la production d'énergie éolienne off-shore.

Ce montant pourrait encore augmenter dans la mesure où la production d'énergie off-shore est susceptible de se développer au-delà de la zone des 12 milles. Il faut pour se faire modifier l'article 1519B du CGI afin d'étendre le périmètre d'application de la taxe spécifique actuelle « aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale, *ainsi que dans la zone économique exclusive et le plateau continental* ». La recette correspondante qui n'est à ce stade que potentielle, serait affectée à l'AFB en cohérence avec les dispositions de l'article 40 de la loi sur la biodiversité.

---

[288] Cette part était antérieurement de 15 %, mais lors de l'examen du PLF 2016, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui vise à ce qu'1/3 des 15% du produit de la taxe soit attribué à la Société Nationale de Sauvetage en Mer (SNSM).

[289] Les premiers parcs off-shore issus du premier appel d'offres devraient fonctionner à l'horizon 2020. La recette totale de taxe induite serait d'environ 40 M€/an (2 700 MW x 15 094 €).

- *Les autres taxes sur la production d'énergie*

Les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération intercommunale bénéficient du produit d'une imposition forfaitaire mentionnée à l'article 1635-0 quinquies du CGI qui s'applique aux exploitants d'installations de production d'énergie suivantes :

- les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et celles utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants situées dans les eaux intérieures ou dans la mer territoriale, dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 100 kilowatts. Le tarif annuel de l'imposition forfaitaire est fixé à 7,27 € par kilowatt de puissance installée au 1er janvier de l'année d'imposition (article 1519 D du CGI) ;

- les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 50 mégawatts. L'imposition forfaitaire est égale à 3 030 € par mégawatt de puissance installée (article 1519 E du CGI) ;

- les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique (à l'exception de celles mentionnées à l'article 1519 D), dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 100 kilowatts. Le montant est fixé à 3,030 € par kilowatt de puissance électrique installée pour les centrales de production d'énergie hydraulique et à 7,27 € par kilowatt pour les centrales photovoltaïques (article 1519 F du CGI).

Il semble difficile de remettre en cause le principe d'affectation de ces taxes aux collectivités même si ces activités créent des pressions plus ou moins importantes sur les milieux. Il est par ailleurs sans doute prématuré d'envisager une évolution de la taxe sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants situées dans les eaux intérieures ou dans la mer territoriale dans la mesure où cette filière se met en place.

Toutefois, à l'occasion de la modification proposée pour ce qui concerne l'affectation d'une partie de la taxe éolienne off-shore, il serait opportun de modifier également l'article 1519 D du CGI pour étendre le périmètre d'application de la taxe sur les hydroliennes à la zone économique exclusive et au plateau continental. La recette potentielle irait ainsi à l'AFB en cohérence avec l'article 40 de la loi biodiversité.

- *Instituer une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti*

La proposition de taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti (TFB) a été formulée dans le premier rapport de préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité en février 2013. Cette proposition se rapproche de celle du Grenelle de l'environnement, qui proposait de « *mettre en place une taxe sur le foncier bâti indexée sur le m2 de surface imperméabilisée, concernant les privés comme les collectivités ».*

Les préfigurateurs de l'AFB considéraient que le prélèvement à effectuer sur le foncier bâti devait être d'un montant proche des pertes de services écologiques estimées à 400 M€ par an. Ce montant correspond à la surface totale des sols bâtis en France[290] d'environ 800.000 hectares à laquelle est appliquée une estimation moyenne d'environ

[290] Rapport du groupe de travail du CAS (présidé par G. Sainteny) sur les subventions dommageables à la biodiversité.

500 euros par hectare et par an pour les services écologiques des zones non bâties[291] (avant artificialisation). Ils proposaient que le produit de cette taxe soit réparti « à la source » entre l'AFB et les Régions, plutôt que d'être en partie redistribué par l'agence aux Régions.

La taxe sur le foncier bâti est due chaque année par les propriétaires de biens immobiliers imposables (logements, parkings, terrains à usage industriel ou commercial...). Elle est perçue au profit des communes et des départements qui en votent le taux. Elle a rapporté 29,3 milliards d'euros en 2014[292], sur la base d'un taux moyen cumulé de 35,5 %[293]. Le montant de la TFB a régulièrement augmenté au cours depuis le début du millénaire sans que cette augmentation, sensible pour les contribuables, n'ait profité à la biodiversité, alors que l'artificialisation et son extension, et donc la présence de bâti, affecte le patrimoine naturel.

Une hausse de 0,1 point (soit une augmentation relative de 0,3 %) du taux de la TFB rapporterait un peu plus de 80 millions d'euros. En fonction des besoins de financement à couvrir, un taux additionnel plus élevé pourrait être retenu avec un étalement sur plusieurs années.

L'acceptabilité d'une telle taxe additionnelle par les collectivités reste très incertaine dans la mesure où des collectivités sont conduites à augmenter leurs ressources fiscales pour compenser la baisse des dotations de l'Etat, ce qui vient en concurrence avec un prélèvement sur la même assiette destiné à d'autres fins. De plus, la fiscalité locale a fait l'objet d'une réforme en 2010 et affecter une part de la TFB aux régions reviendrait à remettre en cause la répartition des taxes locales entre les différents échelons de collectivités[294]. L'hypothèse d'affecter une partie de la taxe additionnelle à un impôt local à une agence nationale comme l'AFB semble également peu réaliste.

Il pourrait être mieux accepté qu'une telle ressource soit affectée aux agences de l'eau en s'inspirant de l'exemple de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties qui est affectée aux chambres d'agriculture. Ainsi, selon l'article 1604 du code général des impôts, les chambres départementales d'agriculture arrêtent, chaque année, le produit de la taxe à recouvrer à leur profit, le taux d'imposition étant calculé par le service de fiscalité directe locale en divisant le produit total de la taxe arrêté par la chambre par le total des bases d'imposition du foncier non bâti dans la circonscription de la chambre. L'augmentation maximale du produit de la taxe est fixée chaque année par la loi.

Un tel dispositif aurait l'avantage de ne pas entraîner de coût de collecte pour les agences de l'eau, mais pourrait remettre en cause le principe de la collecte des « redevances » directement par les agences et rendre plus difficile l'affectation de la recette à leur profit.

---

[291] Le rapport du CAS sur les services écologiques (groupe de travail présidé par B. Chevassus-au-Louis) proposait 970 euros/ha pour les forêts et environ 600 pour les prairies. En prenant une valeur nulle pour les terres arables (hors services marchands) et en considérant que ces trois types de surface occupent chacune environ un tiers du territoire national, on obtient cette estimation minimale (le CAS ayant souligné que plusieurs services n'étaient pas pris en compte dans ces estimations).

[292] Dont 16,8 Mds pour les communes et 12,5 Mds pour les départements (*Source : DGCL, Statistiques fiscales sur les collectivités locales, 29ème édition, janvier 2016)*

[293] Les 35,5 % se répartissent en 20,2 % pour les communes et 15,3 % pour les départements.

[294] Les Régions perçoivent uniquement des impôts de nature économique (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau), les impôts assis sur les ménages allant au bloc communal et aux départements.

- *Instaurer une taxe additionnelle à la taxe de séjour*

Le développement de l'activité touristique se traduit par des impacts et des pressions sur les milieux naturels et la biodiversité (nouvelles infrastructures, agrandissement des capacités de stationnement sur certains sites, risques de surfréquentation, de piétinements, etc.). Ces atteintes sont rarement internalisées, même si l'article 2333-27 du code des collectivités territoriales permet aux communes d'instituer la taxe de séjour et d'affecter sa recette au financement d'actions de protection et de gestion des espaces naturels à des fins touristiques. Quand ces mêmes communes sont situées sur un parc national ou un parc naturel régional, le produit de la taxe peut également être reversé aux organismes gestionnaires de ces espaces. Ce dispositif reste d'application très limitée.

Alors même que la qualité des paysages et la richesse des milieux participent de l'attractivité touristique, des propositions ont été faites afin que l'argent du tourisme profite également à la nature. Pour ce faire, Humanité et biodiversité a suggéré qu'une taxe additionnelle de 10%, voire plus, soit affectée à la biodiversité, ou que soit rendu obligatoire, par modification de l'article 2333-27 du code des collectivités territoriales, le fléchage par les communes et EPCI d'une portion de la taxe vers les actions favorables à la préservation des espaces naturels. Humanité et biodiversité proposait également de revoir la tarification pour assurer une plus grande progressivité de la taxe, ce qui paraît difficile à envisager à court terme puisque les exonérations ont été modifiées et les plafonds des tarifs journaliers ont été relevés lors du PLF 2015.

Le Comité pour la fiscalité écologique a recommandé dans son avis n°8 du 13 février 2014 d'étudier l'introduction d'une composante environnementale dans la taxe de séjour sans pour autant faire de proposition précise.

La solution du fléchage par les communes d'une partie des recettes vers la biodiversité semble difficile à mettre en œuvre sur le plan pratique. En revanche et de la même manière qu'existe la possibilité d'une taxe additionnelle au profit du budget des départements, une taxe additionnelle équivalente pourrait être instaurée au bénéfice des régions[295]. Elle rapporterait au moins 20 M€ par an. Toutefois son affectation aux politiques en faveur de la biodiversité sera difficile à justifier dans la mesure où il existe un comité régional du tourisme dans chaque région au bénéfice duquel la taxe additionnelle régionale pourrait être affectée, ainsi que cela est fait pour la part départementale.

2. Instituer de nouvelles taxes

L'institution éventuelle de nouvelles taxes affectées au financement des politiques de la biodiversité et des milieux marins devrait porter en priorité sur des activités pour lesquelles la réglementation n'a pas permis de réduire leurs effets dommageables sur les milieux et la biodiversité.

2.1 Taxes sur les pressions exercées sur les milieux naturels

- *Créer une taxe sur l'azote minéral*

Un projet de taxe avait été étudié au début des années 2000 puis abandonné en raison d'un coût de recouvrement estimé excessif[296].

[295] Il semble très difficile d'envisager l'affectation d'une taxe décidée et collectée par les collectivités au bénéfice d'un organisme dépendant de l'État.

Dans le cadre du PLF 2012 et de la préparation du 10° programme des agences de l'eau, a été proposée la création d'une taxe à acquitter par les distributeurs d'engrais azotés minéraux, sur le modèle de celle assise sur les pesticides et du même montant global. Le CESE a émis un avis favorable[297] mais partagé en raison de la vive opposition de la profession agricole.

Dans son avis n°8 du 13 février 2014[298], le Comité pour la fiscalité écologique (CFE) a souhaité que soient réunis « *des éléments pour évaluer l'opportunité de mise en place une tarification environnementale des engrais azotés d'origine minérale fonctionnant de façon similaire* » à la fiscalité des produits phytosanitaires.

Le CFE a considéré qu' « *une telle réforme de la tarification environnementale des intrants agricoles devait être conduite de façon progressive dans le temps, en évaluant par une étude d'impact son incidence sur le revenu et la compétitivité des différents systèmes de production agricole qui doivent être maintenus, ainsi que sur l'activité et l'emploi des industries de production et de distribution de ces intrants ainsi que d'éventuelles distorsions de concurrence internationale. L'incidence sur les coûts pour la collectivité liée aux dépenses de santé et de restauration des milieux sera également étudiée. Il faudrait également tenir compte de la disponibilité des solutions selon le type de production, tenant compte des avancées de la recherche et du développement en la matière ».*

La mise en place d'une taxation de l'azote minéral permettrait d'asseoir une fiscalité sur l'ensemble des pollutions azotées, les éleveurs étant jusqu'à présent les seuls sollicités au titre de l'azote organique.

La taxe aurait comme fait générateur la vente d'engrais azotés minéraux à l'utilisateur final. L'assiette de la taxe serait constituée de la quantité d'azote contenue dans l'engrais azoté minéral. Elle serait perçue par les agences de l'eau, au stade de la distribution, comme la redevance phytosanitaire. Son produit serait affecté aux agences de l'eau.

Un rapport CGEDD-CGAAER[299] a proposé en 2013 de se limiter à un montant unitaire modéré, qui ait un impact très limité sur le coût des engrais azotés dont l'évolution n'est pas maîtrisable, compte tenu de la dépendance par rapport aux énergies fossiles.

Une taxe appliquée au taux de 30 €/tonne d'azote minéral, déjà envisagé en 2006, sur l'ensemble des ventes aux utilisateurs finaux, permettrait de lever environ 60 M€ sur la base des consommations actuelles (environ 2 millions de tonnes/an, en baisse d'environ 1,5 % par an).

Cette proposition rencontrera l'hostilité des organisations agricoles qui ne manqueront pas d'indiquer qu'instaurer une taxation de l'azote minéral au prétexte de financer les politiques de biodiversité est peu pertinent. Elles rappelleront également que les pays d'Europe du Nord qui l'ont testée ont abandonné la voie fiscale.

---

[296] Le coût de recouvrement par l'administration était d'environ 22% car les agriculteurs s'opposaient à une "taxe au sac".

[297] Avis du Conseil Économique, Social et Environnemental, La gestion et l'usage de l'eau en agriculture, avril 2013

[298] La FNSEA s'est abstenue lors du vote de l'avis

[299] CGEDD-CGAAER, Plan d'action relatif à une meilleure utilisation de l'azote en agriculture, juin 2013

- *Créer une taxe sur les surfaces artificialisées*

Afin de limiter la croissance des surfaces artificialisées qui entraînent généralement une imperméabilisation des sols et génèrent une fragmentation des habitats naturels affectant fortement la biodiversité, des mesures fiscales ont déjà été envisagées.

Dans le cadre de la loi sur l'eau de 2006, il avait été exploré des redevances annuelles sur les zones qui avaient été dans le passé imperméabilisées ou endiguées. Devant la difficulté de définir une date de "prescription" et la multiplication des demandes d'exclusion (voirie, logement social...), cette idée a été abandonnée. A défaut de redevance annuelle, a été créée par un décret du 6 juillet 2011 une taxe facultative pour les communes et intercommunalités sur la gestion des eaux pluviales urbaines. Très peu appliquée, la taxe, jugée d'un rendement trop faible (700 000 € /an de produit au moment de sa suppression), a été supprimée par la loi de finances pour 2015 (article 20) qui a également abrogé la section 15 du code général des collectivités territoriales (articles L.2333-97 à L.2333-101) traitant de ce sujet.

Le groupe de travail sur la biodiversité du Grenelle de l'environnement avait en son temps préconisé de «*mettre en place une taxe sur le foncier bâti indexée sur le m² de surface imperméabilisée, concernant les privés comme les collectivités, afin d'alimenter un fond national pour la biodiversité*».

La question de l'artificialisation des sols a émergé dans plusieurs tables rondes de la conférence environnementale des 25 et 26 avril 2016. Tous les acteurs ont insisté pour promouvoir la densification de l'existant. La prise en compte de l'urbanisme commercial, l'évolution d'outils face à des nouvelles formes de spéculations foncières et l'évolution de leviers fiscaux ont été débattues par les parties prenantes.

Afin de diversifier les ressources pour financer la politique sur le grand cycle de l'eau ainsi que des actions en faveur de la biodiversité, les agences de l'eau ont travaillé à un projet de nouvelle taxe sur l'imperméabilisation des sols dont le produit leur serait affecté.

Cette taxe serait perçue auprès des communes et auprès des gestionnaires des infrastructures de transport autres que communales ou intercommunales. L'assiette serait la surface imperméabilisée de la commune, exprimée en hectares, réduite des infrastructures de transport autres que communales ou intercommunales. Elle inclurait le tissu urbain, les zones industrielles et commerciales, les espaces associés aux réseaux routier et ferroviaire, les zones portuaires et les aéroports[300]. La taxe ne serait due qu'au-delà d'un seuil de surface imperméabilisée[301].

Le(s) taux applicable(s) serait fixé par le Comité de bassin dans la limite d'un plafond proposé à 100 €/ha d'assiette imperméabilisée. Le taux pourrait varier en 3 classes au maximum selon un zonage géographique pertinent au regard de l'importance du risque inondation lié au ruissellement urbain, de l'état des cours d'eau et des problématiques de fracturation des trames écologiques définies dans les SDAGE et les SRCE. Afin d'inciter à des pratiques vertueuses, un dégrèvement de 50% de l'assiette déclarée par la collectivité pourrait être opéré en cas d'aménagement favorable (éco-quartier, dé-imperméabilisation...), mais cette option complexifierait la gestion de la taxe.

---

[300] Cette liste de territoires artificialisés correspond aux codifications 111 à 124 de la nomenclature Corine Landcover qui couvre l'ensemble du territoire national.

[301] Un seuil de 15 hectares par redevable correspondrait à une commune de l'ordre de 300 habitants ayant conservé la compétence urbanisme

Pour les infrastructures de transport autres que communales ou intercommunales (ports, aéroports, gares...), le dispositif serait identique au cas général, à l'exclusion de la nature du redevable.

Le produit annuel attendu peut être évalué à environ 100 M€ (taux moyen de 50 €/ha appliqué sur une assiette de 80 % des 2,5 millions d'hectares imperméabilisés).

Pour le cas spécifique des infrastructures linéaires (réseau routier, voies ferrées...)[302], l'assiette serait le nombre de kilomètres d'infrastructures linéaires concernées. La taxe ne serait due qu'au-delà de 20 km de réseau par redevable. Le taux plafond proposé serait de 100 €/km d'infrastructure linéaire avec possibilité de zonage identique au cas des collectivités.

Le produit complémentaire attendu serait de l'ordre de 20 millions d'euros (taux moyen réel estimé à 45 €/km appliqué sur environ 500 000 km[303] avec 90% de recouvrement).

Cette taxe risque de s'avérer techniquement difficile à instaurer dans la mesure où son assiette n'est pas simple à déterminer. De plus, dans le contexte de tension sur les ressources financières des collectivités, il est probable que cette proposition rencontrera l'hostilité des différents échelons de collectivités concernées, surtout pour contribuer à financer des actions mises en œuvre par des établissements publics de l'État. En effet, à la différence des taxes qui sont collectées directement auprès des usagers et versées par l'opérateur du service public d'eau ou d'assainissement à l'agence de l'eau, cette nouvelle taxe serait directement imputée sur le budget communal ou sur celui des départements pour le réseau routier départemental.

- *Taxer les infrastructures*

En alternative à une taxe générale sur l'artificialisation qui mettrait largement à contribution les collectivités locales pourrait être envisagée une taxe sur les grandes infrastructures linéaires pour destruction de services écologiques. Ces infrastructures représentent une empreinte au sol importante[304] et une part significative des surfaces des espaces artificialisés. Elles induisent des ruptures de continuité écologique malgré les mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Un rapport de 2011 du Centre d'analyse stratégique sur les aides publiques dommageables à la biodiversité a préconisé de mieux prendre en compte les effets défavorables des infrastructures de transport sur la biodiversité au moment de leur construction et de leur exploitation. Si le respect de la séquence éviter-réduire-compenser permet en principe de traiter la phase de construction voire l'existence même de l'ouvrage, les impacts liés aux usages de l'infrastructure sont variés et leurs conséquences sur la biodiversité dépendent du type d'activité réalisée. Ces impacts ne sont le plus souvent pas pris en compte par la réglementation et ils devraient être internalisés, les coûts étant supportés par les usagers.

---

[302] L'assiette pourrait être éventuellement élargie à d'autres infrastructures qui impactent certains des critères concernés (ex : voies navigables ou lignes électriques haute tension pour les continuités écologiques vis-à-vis des couloirs migratoires).

[303] Il existe aujourd'hui en France environ 12 000 km d'autoroutes, 11 800 km de routes nationales, 384 000 km de routes départementales (et 550 000 km de routes communales), 29 000 km de voies ferrées en services, …

[304] Avec une largeur type d'implantation de 140 mètres, un kilomètre d'autoroute impacte 14 hectares, soit près de 1300 km² ou de 17 000 km² selon que l'on considère seulement les plus de 9 000 km d'autoroutes concédées ou les 12 000 km d'autoroutes du réseau routier français. Cet impact est deux fois moindre pour une ligne ferroviaire type LGV dont la largeur-type est de 70 mètres sachant qu'il existera 2 800 km de LGV en 2017 (*source SNCF Réseau*).

Une taxe sur les infrastructures existantes semble préférable à une extension à la biodiversité de la politique du « 1 % paysage et développement » préconisée par certains[305], mais qui ne concernerait que le seul flux des infrastructures routières nouvelles.

La délimitation de l'assiette taxable doit se faire sur une base simple qui pourrait être la largeur d'emprise de l'infrastructure. Si l'on prenait un taux moyen annuel de 50 €/ha impacté, le montant de la taxe serait de 700 €/km d'autoroute[306] et de 350 €/km pour une ligne ferroviaire de type LGV.

Sur ces bases, le produit annuel de la taxe serait de l'ordre de 6,5 M€ pour les seules autoroutes concédées et de 1 M€ pour les LGV.

Le champ d'application de la taxe pourrait être étendu avec des justifications comparables à d'autres infrastructures linéaires, ainsi qu'aux infrastructures non linéaires (ports, aéroports) et aux surfaces d'urbanisme commercial non incluses dans l'actuelle taxe sur les surfaces commerciales. Il en est ainsi en premier lieu des surfaces de parking extérieurs qui contribuent fortement à l'artificialisation. De plus, les plates-formes logistiques échappent à la taxe actuelle, ce qui est confirmé par une instruction fiscale du 23 avril 2012, alors que les plates-formes dédiées au commerce sur Internet se multiplient avec des bâtiments dédiés qui présentent une très forte emprise au sol (de l'ordre de 20.000 à 40.000 m2, hors accès et voirie).

Si le principe de taxation de ces aménagements était retenu, la mission recommande que le comité pour l'économie verte étudie de manière plus précise l'assiette des aménagements concernés et propose des montants de taxation proportionnés aux impacts négatifs de ces aménagements et de leurs usages sur la biodiversité.

Pour les seules autoroutes concédées, une alternative plus simple et qui éviterait de créer une taxe nouvelle consisterait à augmenter très légèrement le montant de la taxe annexe à la TVA qui est due par les concessionnaires d'autoroutes (article 302 bis ZB du CGI) et d'affecter ce surplus aux agences de l'eau ou à l'AFB[307]. Une augmentation de 1 % de cette taxe qui est actuellement fixée à 7,32 € par 1000 km parcourus par les usagers procurerait une recette annuelle de l'ordre de 6 M€[308]. L'impact sur les usagers serait limité puisque cela représenterait un surcoût de 5,6 centimes d'euro sur un trajet Paris-Marseille pour lequel le montant du péage est actuellement de 58 euros.

---

[305] Cette extension serait techniquement simple à réaliser par modification de la circulaire du 31 mars 2005 qui fixe le cadre du « 1 % paysage et développement ».

[306] A titre de comparaison, le produit de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes au titre de l'occupation du domaine public s'est élevé à 313,6 M€ pour 2014, intégralement affecté à l'AFITF. Cette redevance a été augmentée de 50 %. Sa valeur est fonction de la valeur locative du réseau concédé à l'exploitant et du chiffre d'affaires réalisé par la société au titre de son activité de concessionnaire d'autoroutes sur le domaine public national (article R122-27 du code de la voirie routière).

[307] La taxe est actuellement affectée pour partie à l'AFIT et pour partie au CAS « services conventionnés de voyageurs ».

[308] Le nombre annuel de kilomètres parcourus sur les autoroutes concédées était de 85 milliards en 2013 (source AFSA)

2.2 Taxes sur les usagers des milieux naturels

Pour que les usagers de la pêche de loisirs en eau douce ne soient pas les seuls à payer une taxe fiscale aux agences de l'eau, d'autres usagers des milieux naturels pourraient être assujettis à la fiscalité environnementale. Dans son avis du 13 février 2014, le CFE a recommandé d'examiner l'opportunité de taxer, dans une logique incitative, un certain nombre d'usages du domaine maritime qui dégradent la biodiversité marine sans qu'il n'y ait de tarification associée. La mission a également examiné d'autres pistes concernant les milieux terrestres.

- *Instaurer une taxe sur la pêche maritime de loisirs*

Certaines activités récréatives se traduisant par des prélèvements de ressources vivantes sont soumises au versement de taxes.

Ainsi pour valider leur permis, les chasseurs doivent acquitter annuellement une taxe[309] fixée actuellement à 221,43 € (redevance nationale) ou 43,36 € (redevance départementale). Des montants plus faibles sont perçus pour une jouissance temporaire du permis.

De même, les pêcheurs de loisirs en eau douce acquittent une taxe fiscale, la redevance pour protection du milieu aquatique (article L 213-10-12 CE). Collectée par les fédérations départementales de pêche, cette taxe est affectée aux agences de l'eau qui en fixent le montant dans la limite d'un plafond. Le plafond est de 10 € par an pour un adulte et le montant a été fixé à 8,8 € pour la période 2013-2018[310].

L'instauration de dispositions similaires pourrait être envisagée sur la pratique de la pêche maritime de loisirs sous la forme d'une taxe fiscale pour la protection des milieux maritimes.

Selon une enquête[311] menée pour la DPMA, le nombre de pratiquants de la pêche maritime de loisirs serait de l'ordre de 2,4 millions de personnes en métropole. La pêche à pied est dominante (71%), alors que celle pratiquée à partir d'un bateau représenterait 33 %. Le nombre d'embarcations est estimé à environ 335 000. Les pêcheurs de loisirs seraient responsables d'environ le quart des captures de poissons (44 % pour le bar). Selon cette étude, environ la moitié des pêcheurs serait favorable à la mise en place d'un « permis ».

L'instauration d'une taxe sur la pratique de la pêche de loisirs à partir d'un bateau pourrait procurer une recette annuelle de l'ordre de 6 à 7 M€ sur la base d'un forfait de 20 € par embarcation. Si cette redevance était étendue à tous les modes de pêche et sur la base d'un forfait par personne équivalent à celui de la taxe perçue en eau douce la recette théorique pourrait dépasser 20 M€, mais cet exercice étant surtout saisonnier la mise en place de forfaits à durée limitée réduirait la recette.

Outre l'acceptabilité sociale, la principale difficulté de mise en place de cette taxe réside dans les modalités de son recouvrement. En effet, à la différence des pêcheurs

[309] En réponse à une question parlementaire (n° 120 403, octobre 2011), la ministre de l'écologie considérait que la redevance cynégétique constituait « une contribution financière des chasseurs en contrepartie d'un prélèvement sur un patrimoine naturel commun ».

[310] 1 € par jour, 3,8 € pour deux semaines, 20 euros de supplément annuel par personne qui pêche de l'alevin d'anguille, du saumon et de la truite de mer.

[311] DPMA, Ifremer et BVA, Etude relative à la pêche de loisirs en mer, avril 2009

en eau douce, les pêcheurs en mer n'ont pas l'obligation d'adhérer à une fédération. Les structures existantes ne regroupent qu'une très faible part des pratiquants. La Fédération française des pêcheurs en mer (FFPM) regroupe environ 180 clubs et ses adhérents acquittent une licence annuelle de 25 €. La Fédération nationale des pêcheurs plaisanciers et sportifs de France (FNPPSF) regroupe environ 20 000 adhérents qui s'acquittent d'une cotisation annuelle de 12 €. Cette fédération s'est clairement prononcée contre une taxe sur la pratique de la pêche en mer ou sur une taxe de mouillage dans les aires marines protégées[312] en considérant que les plaisanciers finançaient déjà le Conservatoire du littoral.

Si l'objectif d'organiser la pêche maritime de loisirs et de renforcer la place des fédérations paraît pertinent, il ne semble pas que les conditions soient actuellement réunies pour envisager la création d'une taxe fiscale qui serait recouvrée par ces fédérations.

- *Instaurer une taxe à l'anneau d'amarrage dans les ports de plaisance et dans les mouillages autorisés*

Les propriétaires de bateaux de plaisance s'acquittent déjà, dans les ports qui les accueillent, de la redevance d'amarrage calculée en fonction de la longueur des navires (et parfois aussi de leur largeur). Les sommes à acquitter dépassent souvent le millier d'euros annuels pour des bateaux d'une dizaine de mètres.

Considérant que les bateaux sont sources de nuisances et de pollutions diverses (déchets, eaux usées, etc.) sur les milieux marins, la mise en place d'une taxe annuelle à l'amarrage pourrait être envisagée en application du principe pollueur-payeur. Elle permettrait de contribuer au financement des actions d'amélioration de la qualité des eaux marines.

Versée par les propriétaires de bateaux de plaisance, son fait générateur serait de disposer, au moins une fois dans l'année, d'un emplacement d'amarrage (anneau dans les ports, bouée, corps mort, etc.) de façon provisoire ou permanente. Elle pourrait être d'un montant forfaitaire par bateau qui tiendrait compte de la longueur du bateau ce qui permettrait de fixer un montant dégressif avec la longueur et en fonction du temps d'occupation du mouillage dans l'année[313].

Sur la base d'environ 200 000 bateaux[314] concernés et d'un montant unitaire moyen de 50 €, la recette serait d'environ 10 M€ par an.

Cette taxe serait perçue par les organismes gestionnaires de ports de plaisance et reversée ensuite à l'organisme affectataire. Il est proposé que les agences de l'eau soient les affectataires de la taxe pour leur permettre de financer des actions d'amélioration de la qualité des eaux littorales et marines (directive cadre sur l'eau, directive cadre stratégie pour le milieu marin) et de préservation des milieux marins.

La mise en place de cette taxe qui représenterait une augmentation limitée pour les propriétaires de bateaux, ne devrait pas affecter de façon significative le

[312] Un amendement du député Giaccobi, alors président de l'agence des aires marines protégées, qui proposait d'instaurer une taxe sur les mouillages dans les aires protégées n'a pas été retenu lors de l'examen de la loi NOTRe et a déclenché une vive opposition des usagers regroupés au sein de la Fédération des industries nautiques.

[313] Les mouillages sur coffre sont souvent saisonniers à la différence de la présence dans les ports de plaisance.

[314] 160 000 places de bateaux dans les 466 ports de plaisance et 60 000 emplacements de mouillage autorisés

développement du secteur de la plaisance et l'attractivité des ports de plaisance pour lesquels la demande de places d'amarrage est supérieure à l'offre. Il est néanmoins probable que cette mesure qui avait déjà été étudiée lors de la préparation de la loi sur l'eau de 2006 rencontre l'opposition du monde marin.

- *Instituer une taxe sur les passagers embarqués pour des croisières touristiques*

Les croisières ont des impacts négatifs sur le milieu marin en termes de pollution des eaux et de dégradation des milieux riches en biodiversité, ainsi que des effets néfastes sur l'environnement des milieux des destinations avec la forte fréquentation qu'elles induisent. Compte tenu des impacts environnementaux causés par l'activité de croisière, la taxation de cette activité, via une taxe sur le prix des billets, permettrait d'internaliser, en partie, ces externalités. Ce dispositif est comparable à celui de la taxe en vigueur sur les passagers maritimes embarqués à destination d'un espace naturel protégé (article 285 quater du code des douanes) dont la portée reste limitée.

La taxe serait due par les opérateurs de croisières maritimes touristiques qui font escale dans une rade ou une installation portuaire dans les eaux territoriales. Elle serait assise sur le nombre de passagers embarqués (hors membres de l'équipage et personnel employé à bord). Considérant qu'une taxe est déjà due par les entreprises de transport public maritime à destination des régions d'outre-mer (article 285 ter du code des douanes), elle pourrait n'être appliquée qu'en métropole.

La taxe serait liquidée par l'opérateur de croisière (comprise dans le prix de la croisière) et déclarée et versée au service des douanes du port d'escale ou directement à l'agence de l'eau si celles-ci en étaient les affectataires[315].

Sur la base d'un montant forfaitaire de 5 € par passager et par escale touristique[316], en prenant l'hypothèse basse d'une escale par passager, la recette escomptée serait d'au moins 12 M€ par an sachant que 2,4 millions de croisiéristes ont visité la France en 2014[317].

L'impact de la taxe sur le pouvoir d'achat des ménages serait limité compte tenu du faible montant de la taxe par rapport au prix d'une croisière et des dépenses supplémentaires effectuées à bord ou en escale. De plus cette taxe serait majoritairement assise sur des clients étrangers.

Une alternative à la création d'une taxe pourrait consister à inciter les croisiéristes à acquitter de manière volontaire une contribution au bénéfice de la protection des milieux marins. Cette contribution serait collectée par les opérateurs de croisières et reversée pour financer des projets en lien avec le milieu marin. Il est cependant probable que la recette soit plus faible que celle générée par une taxe.

- *Instaurer une taxe sur la pratique du ski alpin*

[315] Étant donné la répartition hétérogène des croisières le long des côtes, le produit de la taxe serait inégalement réparti entre les agences à façade maritime.

[316] Les tarifs de la taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime à destination des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion sont fixés par chaque conseil régional ou par le conseil général de Mayotte dans la limite de 4,57 euros par passager. Définie à l'article 285 ter du Code des douanes, à caractère obligatoire, la taxe est assise sur le nombre de passagers embarquant dans ces régions.

[317] Rapport annuel 2014 de l'Association internationale des compagnies de croisière (CLIA)

La France compterait 293 stations et pas moins de 325 « domaines skiables élémentaires » sillonnés par 3700 remontées mécaniques, lesquelles présentent un chiffre d'affaires cumulé de plus de un milliard d'euros[318]. Les stations de ski alpin (habitat, remontées mécaniques, routes, etc) et l'usage de la neige de culture et de ses dérivés technologiques ont des impacts relativement peu contestés sur l'environnement. Ainsi sur les emplacements de piste, la diversité végétale est plus faible en été de même que l'avifaune. Pour compenser ces impacts, l'application du principe pollueur-payeur paraît justifiée.

Le forfait journalier de ski pourrait constituer l'assiette de recouvrement d'une taxe fiscale affectée à des actions de protection et de restauration de la biodiversité. Ce forfait était facturé en moyenne 21,80 € en France en 2012 et il serait le moins cher du monde[319]. Il y a eu 55 millions de journées-skieur en France au cours de la saison 2013/2014.

Le forfait est déjà l'assiette de perception d'une taxe qui peut être instaurée et affectée au budget des communes et des départements[320]. Les taux cumulés ne peuvent pas dépasser 5 %[321]. Perçue par les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique, la taxe est assise sur les recettes brutes provenant de la vente des titres de transport (le forfait) hors taxes et reportée sur le client final. En 2012, cette taxe a rapporté 34,36 M€ pour la part communale et 15,64 M€ pour la part départementale[322].

L'application d'une taxe obligatoire sur la même assiette pour financer les politiques en faveur de la biodiversité serait économiquement soutenable dans la mesure où le forfait resterait compétitif vis-à-vis des pays voisins si le taux de la taxe restait inférieur à 5 %. Un tel taux qui correspond environ à un euro par skieur et par jour, procurerait une recette annuelle supérieure à 50 M€.

L'affectation de la recette à des organismes territorialisés comme les agences de l'eau pour contribuer au financement de la biodiversité n'est pas évidente dans la mesure où les remontées mécaniques sont concentrées dans des secteurs bien précis du territoire ce qui créerait de fortes distorsions en matière de recettes. Seule l'affectation à l'Agence française de la biodiversité semble envisageable notamment pour soutenir l'action des gestionnaires d'espaces protégés et notamment des parcs nationaux. L'acceptabilité d'une telle taxe à court terme paraît difficile à envisager dans le contexte de préparation de la nouvelle loi sur la montagne.

Ce dispositif pourrait être étendu à la pratique du ski de fond. La perception d'une taxe éventuelle sur cette activité serait néanmoins plus complexe à mettre en œuvre dans la mesure où la redevance pour l'accès aux pistes de ski de fond, dite « redevance nordique », instituée par la loi montagne de 1985, est une taxe para-fiscale perçue de

---

[318] Les chiffres clé du tourisme de montagne en France, 7ème ed., ODIT France, 63 p. (données de la saison hivernale 2007 / 2008).

[319] Selon la newsletter d'octobre 2012 de Domaines skiables de France, le forfait français serait respectivement 10 % et 17 % moins cher que les forfaits autrichien et suisse.

[320] Le produit annuel de la taxe départementale est affecté à des interventions favorisant le développement agricole en montagne, au développement du tourisme en montagne et à l'amélioration des accès ferroviaires et routiers, à la formation technique des jeunes adhérents des clubs de ski, à la prévention des accidents en montagne conduites par les sociétés de secours en montagne. La taxe communale peut servir aux mêmes finalités ainsi qu'à l'équipement et la mise en valeur touristique des espaces forestiers et aux travaux de protection contre l'érosion naturelle des sols, la prévention des avalanches ou la défense des forêts contre les incendies qui incombent à la commune.

[321] Le taux plafond est de 2 % pour la part départementale et de 3 % pour la part communale.

[322] Selon le rapport du 13 mai 2014 du Conseil des prélèvements obligatoires relatif à la fiscalité locale des entreprises.

manière facultative par les communes ou leurs groupements pour entretenir les pistes de ski de fond, les itinéraires raquettes et autres aménagements, assurer la sécurité des pratiquants et leur proposer des services. Compte tenu de son caractère facultatif et considérant que les impacts du ski de fond sur l'environnement sont moindres que ceux du ski alpin, il n'est pas proposé de taxe fiscale sur la pratique du ski de fond.

- Taxer des produits permettant l'accès et l'usage de la nature

Des propositions ont été formulées par les associations, notamment Humanité et biodiversité, afin de créer une taxe fiscale sur certains produits qui serait affectée à la politique de recapitalisation écologique.

Les objets éventuellement concernés sont ceux qui permettent d'accéder ou de profiter du contact avec la nature ou de l'accès à un espace naturel : matériel d'observation (jumelles...), matériel de plongée (combinaisons, palmes, bouteilles, tendeurs, etc.), matériel de pêche (cannes...), équipements de randonnée (chaussures, tentes, sacs à dos) et d'autres sports de nature (VTT...), accessoires d'alpinisme (cordes, piolets, baudriers, etc.)...

La mise en place d'une telle taxe est techniquement complexe. Si l'assiette est potentiellement large[323], il faudrait pouvoir désigner précisément les produits concernés sur la base d'une nomenclature existante. Il faudrait également que cette taxe collectée auprès des producteurs ou des distributeurs puisse être distinguée des dispositifs de financement des opérations de collecte et de recyclage.

Une alternative pourrait consister à prélever une taxe sur les licenciés auprès d'une fédération de sports de nature.

En 2011, on recensait 3,1 millions de licences et autres titres de participation au sein des fédérations de « sports de nature »[324]. Les fédérations sportives terrestres délivrent la majorité des adhésions (60%), notamment les fédérations d'équitation, de randonnée pédestre et de ski (respectivement 40%, 12% et 8% des titres délivrés par les fédérations terrestres). Les licences au sens strict sont principalement délivrées par les fédérations sportives terrestres (69 % des licences), alors que les autres titres de participation sont, quant à eux, principalement délivrés par les fédérations sportives nautiques de nature (76% des autres titres de participation). Ces titres sont essentiellement délivrés par la fédération de canoë-kayak (57%) et par la fédération d'études et de sports sous-marins (28%).

L'acceptabilité d'une telle mesure reste très incertaine dans la mesure où l'instauration d'une taxe remettrait en cause la gratuité d'accès à la nature[325] et viendrait heurter la promotion des sports de nature qui fait l'objet d'une politique publique officielle. Par ailleurs serait mise en avant l'inéquité de la mesure si la taxe devait être assise sur les

[323] Le marché des équipements de sports et loisirs en France, toutes spécialités confondues, est d'environ 10 milliards d'euros, mais il recouvre un ensemble hétérogène de produits. La randonnée à pied et le vélo-VTT de loisir font partie des activités les plus pratiquées et comptent respectivement 7,2 millions et 15,5 millions de pratiquants (Source : enquête « pratique physique et sportive 2010 », CNDS/Direction des sports, INSEP, MEOS).

[324] Les sports de nature en France en 2011, Bulletin de statistiques et d'étude n°13-04 du ministère chargé des sports, octobre 2013

[325] Lors des travaux préparatoires à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, adoptée en 2006, une taxe sur les canoës-kayaks avait été envisagée. En définitive, le ministre avait arbitré contre, au nom du principe que "l'accès à la nature devait rester gratuit".

seuls licenciés qui ne représentent qu'une partie des pratiquants de sports de nature. Il serait enfin impossible de distinguer entre les personnes licenciées qui pratiquent effectivement leur activité en milieu naturel et celles qui ne le font pas (exemple de l'équitation).

En conséquence, la mission ne recommande pas d'étudier l'instauration d'une taxe assise sur les produits d'accès à la nature ou sur des activités qui n'exercent pas directement une pression avérée sur le milieu naturel.

18. Les redevances d'occupation du domaine public maritime

1.Des redevances pour service rendu

La redevance pour service rendu relève du pouvoir réglementaire, en application de l'article 4 de la LOLF qui dispose que : « *la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée* ». Elle se caractérise par son affectation au producteur de service.

Selon un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires[326], il existe trois critères de

la redevance :

- Une redevance est demandée à des usagers : il est donc nécessaire d'être en mesure d'identifier le bénéficiaire du service. Si un service, même dirigé vers une personne déterminée, est assuré dans l'intérêt général, alors il ne peut donner lieu à la perception d'une redevance. Il ne s'agit pas non plus d'une redevance lorsque ce n'est pas l'usage du service qui rend exigible le paiement.

- Une redevance est demandée en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public.

- Une redevance doit trouver sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage. C'est un point fondamental de distinction avec la taxe qui, elle, n'a pas de contrepartie équivalente.

Concernant son montant, le Conseil d'État considère que le montant d'une redevance peut excéder le coût de revient de la prestation sans qu'elle ne devienne une imposition. La fixation du montant peut tenir compte de l'avantage économique procuré à l'utilisateur du service ou de l'ouvrage et dans tous les cas, les montants doivent être fixés selon des critères objectifs et rationnels respectant le principe d'égalité et les règles de la concurrence.

Il n'existe pas en droit français de principe de gratuité du domaine public. Dans l'exercice de son droit de propriété, la collectivité publique consent à des occupations privatives du domaine public. Le principe fondamental de fixation du montant de la redevance est la prise en compte de l'avantage retiré par l'occupant du domaine. Ce principe apparaît aujourd'hui à l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques : « *la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ».

[326] Conseil des prélèvements obligatoires, rapport particulier n°1 : Contours juridiques et historiques de la notion de taxes affectées, Maxime BOUTRON, auditeur au Conseil d'Etat, février 2013

2. La situation actuelle des redevances d'occupation du domaine public maritime

L'occupation ou l'utilisation du domaine public maritime (DPM) constitué du rivage de la mer et du sol et sous-sol de la mer jusqu'à la limite des eaux territoriales (12 milles) sont soumises au paiement de redevances d'occupation du domaine public perçues par l'État.

La garde de ce domaine est assurée par les DDTM qui délivrent les autorisations d'occupation temporaire ou les concessions d'utilisation du DPM, mais les redevances sont fixées au niveau départemental et perçues par les directions départementales des finances publiques (DDFIP). La fixation des redevances ne fait pas référence à un dommage environnemental, mais la redevance est censée être proportionnées aux avantages de l'occupation.

Selon un rapport IGF-CGEDD-CGAAER[327], l'ensemble des redevances perçues en 2013 au titre du DPM métropolitain s'élevait au total à 27,3 M€ dont 10 M€ pour les constructions et ouvrages (5,4 M€ pour ceux à caractère économique et 4,6 M€ pour ceux à caractère non économique), 6,4 M€ pour les plages, 3,3 M€ pour les mouillages, 3,5 M€ pour les cultures marines, 2,7 M€ pour les extractions de matériaux, 0,3 M€ pour les éoliennes et 1,1 M€ divers.

Globalement et compte tenu de leurs taux, l'ensemble de ces redevances détaillées ci-après n'apportent à l'État que des recettes très marginales, parfois à peine suffisantes pour compenser les frais de recouvrement. Le montant des redevances d'occupation du DPM n'apparaît globalement pas conditionner l'existence des activités.

Les redevances ne tiennent pas compte des nuisances à l'environnement qu'occasionnent les activités ou utilisations du DPM. A l'exception des extractions de matériaux et des implantations d'éoliennes dont l'impact sur l'environnement peut être fort et qui sont affectées d'une taxe environnementale spécifique qui s'ajoute à la redevance d'occupation du DPM, les autres activités ne sont pas soumises à taxe environnementale.

La totalité du produit des redevances est affecté au budget général, alors que l'affectation de tout ou partie de leur produit à la gestion et l'entretien du domaine public serait susceptible d'en favoriser l'acceptation par ses occupants et utilisateurs.

- Les constructions et ouvrages

Pour les constructions et ouvrages ne se rapportant pas à des activités économiques, les montants de redevance sont établis par mètre carré de surface occupée ou par mètre linéaire, avec des différences importantes entre départements[328]. Lorsque l'occupation se rapporte à une activité économique, s'ajoute le plus souvent un montant proportionnel au chiffre d'affaires généré par l'occupation, avec là encore des pratiques très différentes selon les départements qui ont une influence déterminante sur le montant de la redevance. Globalement les barèmes sont hétérogènes et le montant des redevances est relativement faible.

---

[327] IGF-CGEDD-CGAAER, Les redevances d'occupation du domaine public maritime naturel, mai 2014

[328] Pour un montant moyen de redevance par dossier de 1676 €, les écarts entre départements vont de 42 € dans le Calvados et 45 € dans le Pas-de-Calais à 4184 € dans les Alpes-Maritimes (mais seulement 1410 € dans le Var) et 3250 € dans le Finistère (mais seulement 796 € dans le Morbihan et 114 € en Loire- Atlantique). *Source : enquête de France Domaine, décembre 2013*

- Les concessions de plage

S'agissant des concessions de plage, le rapport évoqué ci-dessus met en lumière la grande hétérogénéité des modalités de détermination des redevances de concessions de plage qui aboutit à des montants modestes de redevance au regard de la rentabilité réelle des exploitations de plage. Pour un montant moyen de 3723 €/ha de plage concédée, les écarts varient de manière très importante y compris au sein d'une même région ou façade maritime[329]. Dans le cas où la concession à une collectivité fait ensuite l'objet d'une sous concession à des entreprises commerciales (bars, restaurants), le montant de la redevance est très variable au regard de celui du cumul des sous concessions[330].

- Les mouillages

En ce qui concerne les mouillages, les 250 mouillages groupés (22 000 mouillages) procurent une recette de 2 M€ et les 6 500 mouillages individuels une recette de 1,3 M€. Là encore les tarifs sont hétérogènes[331] et au sein d'un même département aucune modulation n'est pratiquée selon la localisation et l'attractivité du mouillage.

- Les exploitations de culture marine

Les redevances annuelles dues pour l'occupation du DPM par les exploitations de culture marine sont homogènes, car le dispositif est encadré au niveau national par arrêté du 3 juillet 2012. Les tarifs sont très modérés et des exonérations sont appliquées en cas de mortalité du naissain.

- Les éoliennes en mer

Les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent sont soumises à une redevance pour l'occupation du DPM dont le taux et l'assiette sont fixés par arrêté du 2 avril 2008 (une part fixe de 1000 € par unité, une part variable de 6000 € par MW installé et de 1 € par mètre linéaire pour le raccordement). Cette source de redevance actuellement marginale va rapidement augmenter avec la mise en service des futurs parcs éoliens off-shore qui généreront une recette unitaire par parc de l'ordre de 3 M€ (sur la base d'une puissance de 500 MW).

- L'extraction de granulats

Les activités d'extraction de granulats[332], dans le cas où le titre minier est situé dans les eaux territoriales, sont soumises au paiement d'une redevance annuelle pour l'occupation du DPM[333]. Elle est fixée dans la limite d'un tarif minimal et maximal

[329] 55 €/ha en Charente-Maritime (76 % des surfaces concédées de la façade atlantique) et 457 € en Morbihan pour 2 676 € en Loire-Atlantique et 6 427 € en Côtes d'Armor ; 181 € dans le Calvados mais 4135 € dans la Somme et 24 201 € dans le Pas-de-Calais ; 266 € dans les Pyrénées Atlantiques mais 31 135 € dans les Landes. *Source : enquête de France Domaine, décembre 2013*

[330] La redevance pour la concession de la plage de Deauville n'est que de 2 % du montant cumulé des sous concessions, alors que ce même ratio atteint 36 % dans le Var.

[331] Pour les mouillages groupés, la redevance moyenne est de 92 € avec une fourchette qui va de 38 € en Corse du Sud et Gironde à 206 € dans les Bouches du Rhône. *Source : enquête de France Domaine, décembre 2013*

[332] Une quinzaine de sites était en cours d'exploitation en 2012, situés en Manche et sur la façade Atlantique, pour une production de 6,6 millions de tonnes en 2014 soit environ 2% de la production nationale de granulats *(source : Statistiques 2014 UNICEM).*

précisés par arrêté du 24 janvier 2006[334] (0,53 à 1,06 €/m3 pour les sables et graviers siliceux, sédiments coquilliers ; 0,80 à 1,60 €/m3 pour les sables, graviers et galets siliceux comportant plus d'un tiers de galets, ainsi que pour le maërl ; 1,06 à 2,12 €/m3 pour les galets et assimilés). Son montant n'est pas uniforme sur tout le territoire national et peut varier de façon conséquente entre deux départements voisins et dans le temps au sein d'un même département.

La redevance domaniale devrait être calculée selon les modalités prévues par les articles 18 et 19 du décret n°2006-798 du 6 juillet 2006 relatif à la prospection, à la recherche et à l'exploitation de substances minérales ou fossiles contenues dans les fonds marins du domaine public et du plateau continental métropolitain. L'article 18 renvoie à un arrêté ministériel la fixation des conditions de liquidation de la redevance domaniale. Cet arrêté ministériel n'ayant, à ce jour, pas été publié, les tarifs maximum et minimum de la redevance pour les concessions sont donc toujours fixés en vertu de l'arrêté du 24 janvier 2006. L'article 18 du même décret prévoit également qu'une redevance (en €/ha) est due au titre des permis exclusifs de recherche et des autorisations de prospection préalables. Faute de nouvel arrêté, cette redevance n'est actuellement pas perçue. L'article 19 du décret précité prévoit que la redevance est fixée en tenant compte des caractéristiques du gisement, notamment de sa profondeur, de son éloignement des points de déchargement et de la qualité des substances dont l'exploitation est envisagée,

De plus, la redevance ne tient pas compte des impacts de l'extraction sur la modification voire la suppression totale ou partielle, temporaire ou non, des biocénoses et des habitats benthiques ciblés par l'exploitation.

3. Propositions d'évolution des redevances

- Étendre et modifier l'assiette des redevances existantes sur le DPM

Suivant la recommandation formulée dans le rapport IGF-CGEDD-CGAAER déjà cité, il conviendrait de compléter la liste des occupations ou utilisations du DPM soumises à redevance en incluant, d'une part, le dragage des chenaux de navigation et, d'autre part, les hydroliennes qui devraient acquitter comme les éoliennes une redevance prenant en compte l'occupation physique du domaine ainsi que la puissance installée[335].

Actuellement, la redevance d'occupation du domaine public maritime au titre des câbles sous-marins est assise sur la longueur des câbles. Les montants de redevance fixés par les directions départementales des finances publiques sont très faibles[336]. Dans la mesure où l'occupation se rapporte à une activité économique, doit s'y ajouter un montant proportionnel au chiffre d'affaires généré par l'occupation, mais les pratiques sont très différentes selon les départements ce qui influe sur le montant de la redevance. Afin que l'assiette soit plus conforme au principe qui dispose que « *toute*

[333] D'autres taxes plus spécifiques ciblent l'activité d'extraction, le transport et le traitement des granulats marins, ou encore l'exploitation des dragues.

[334] Les tarifs minima et maxima sont indexés le 1er janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice TP06 Dragages maritimes et fluviaux publié par l'INSEE. Ils sont rendus applicables par une instruction du ministre chargé du domaine, publiée au Bulletin officiel de la direction générale des impôts.

[335] Pour ces nouvelles formes d'énergies renouvelables, les perspectives de redevances dépendent de la réussite des expérimentations lancées récemment sachant que le potentiel hydrolien exploitable en France a été estimé à environ 2 à 3 GW.

[336] 2,25 €/ml de ligne électrique dans le Var et 0,96 €/ml de câble téléphonique dans le Morbihan (*source : annexe IV du rapport IGF-CGEDD-CGAAER sur les redevances d'occupation du DPM*)

redevance stipulée au profit du Trésor doit tenir compte des avantages de toute nature procurés au concessionnaire », la redevance pourrait être assise sur une assiette qui soit liée aux flux de données que le câble permet d'acheminer. Pour les câbles de télécommunications, pourrait être retenue la capacité maximale du câble en Méga bit / seconde. La capacité installée des câbles sous-marins de télécommunications s'élève à 31,6 Tbps (Tera bit par seconde) et la capacité totale installée devrait être portée fin 2015 à 76,8 Tbps.

- Harmoniser les pratiques de détermination des redevances

L'analyse des pratiques de fixation des redevances par les DDFIP a montré que la situation était très hétérogène et sans réelle justification. Une simple harmonisation qui viserait à rapprocher les taux les plus bas de la moyenne constatée pour chacune des redevances et à appliquer systématiquement un montant proportionnel au chiffre d'affaires généré par l'occupation à un taux suffisant dans le cas des occupations se rapportant à des activités économiques permettrait une augmentation significative des recettes.

Par exemple dans le cas où la concession d'une plage à une collectivité fait ensuite l'objet d'une sous concession à des entreprises commerciales (bars, restaurants), il est nécessaire que s'ajoute à la part fixe de la redevance une part variable à un taux minimum (par exemple 20%) de la différence entre cette part fixe et le montant de la sous concession.

En matière d'extraction de matériaux, un nouvel arrêté fixant les conditions de liquidation de la redevance domaniale devrait être publié pour mettre en œuvre les dispositions des articles 18 et 19 du décret n°2006-798 du 6 juillet 2006. A cette occasion, l'écart entre les taux minimum et maximum de redevance devrait être réduit afin d'éviter les disparités importantes constatées selon les régions, les taux de la redevance pourraient être révisés à la hausse et la redevance pour permis de recherche et prospection préalable serait instituée.

L'augmentation de recette liée à ces harmonisations peut être estimée à un ordre de grandeur de 10 M€ dont au moins la moitié pour les seules constructions. Cette évaluation devrait être affinée avec France Domaine et suivie d'une instruction adressée aux DDFIP.

- *Augmenter les taux pour prendre en compte les coûts environnementaux*

Ainsi que l'a relevé le Comité pour la fiscalité écologique dans son avis n° 8 du 13 février 2014, un certain nombre d'usages du DPM dégradent la biodiversité marine sans qu'il n'y ait de tarification associée. Les activités dont l'impact environnemental est modéré et qui ne sont pas soumises à ce titre à une taxe environnementale spécifique devraient néanmoins contribuer au financement des coûts environnementaux qu'ils génèrent et au travail de gestion correspondant (études, surveillance, prévention et restauration...). En conséquence, le montant des redevances devrait être fixé en tenant compte de ces coûts qui contribuent à maintenir les services rendus par le domaine public.

A ce titre, un doublement de la redevance sur les mouillages serait justifié et son montant resterait acceptable. Les montants plancher de la redevance sur les extractions de matériaux devraient être relevés. Pour ces seules redevances, la recette supplémentaire serait de l'ordre de 2 à 3 M€.

De plus, pourrait être envisagée une majoration des redevances perçues sur toutes les activités qui s'exercent dans le périmètre d'une aire marine protégée située dans les eaux continentales en prolongeant la disposition prévue dans l'article 40 de la loi biodiversité pour les activités situées sur le plateau continental ou la zone économique exclusive. En effet, cette dissymétrie est perçue comme un signal négatif à l'éloignement des côtes encouragé jusqu'à présent pour certaines activités[337].

Ces ajustements ne sont pas exclusifs d'augmentations d'autres redevances justifiées par la sous-évaluation des bénéfices tirés par les activités qui se déroulent sur le DPM et dont le produit supplémentaire serait affecté au budget général.

- Étendre les redevances aux activités utilisant ou exploitant le plateau continental et la zone économique exclusive

Le développement d'activités dans la zone économique exclusive (s'étendant jusqu'à 200 milles) et sur le plateau continental (jusqu'à une limite de 350 milles) ne faisait l'objet d'aucun encadrement réglementaire général (hors ressources minérales et minières et activités halieutiques) jusqu'à la publication du décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins.

Toutefois ce décret ne prévoit pas le versement d'une redevance, au-delà de 12 milles nautiques, ainsi que le recommandait le rapport IGF-CGEDD-CGAAER précité pour les activités utilisant ou exploitant le plateau continental et la zone économique exclusive. Une telle extension des redevances nécessite une mesure législative.

Tel est l'objet de l'article 40 de la loi biodiversité qui assujettit au paiement d'une redevance annuelle les activités d'exploitation ou d'utilisation des fonds marins sur le plateau continental et la zone économique exclusive. Les modalités de calcul, de répartition, d'affectation et d'utilisation du produit de la redevance annuelle sont fixées par décret en Conseil d'État, en tenant compte « *des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* ».

En dehors du secteur des granulats, la mission n'a pas été en mesure de recueillir d'estimations sur le montant des ressources financières susceptibles d'être collectées par cette extension.

Le potentiel d'extraction de granulats en mer se développe[338], y compris au-delà de la limite du domaine public maritime, comme le montrent plusieurs concessions attribuées au cours des dernières années hors DPM dans la ZEE. Une concession entière et deux concessions en partie situées dans la ZEE sont actuellement en exploitation. Une seule demande de concession est en instruction depuis 2009. Deux demandes concurrentes de permis exclusif de recherche au large respectivement des estuaires de la Loire et de la Gironde ont été déposées pour une décision en 2017, mais elles ne devraient pas se concrétiser par une éventuelle exploitation avant une dizaine d'années. La production hors du DPM s'est élevée à moins de 400 000 m3 en 2015 et les perspectives de développement restent limitées à moins de 2 Mt (selon

[337] Actuellement, il n'y a pas d'exploitation de granulats marins dans des aires marines protégées, mais les quatre permis de recherche déposés mordent sur des AMP.

[338] Les dossiers en cours d'instruction en 2012 portaient sur une capacité de production de 12,8 millions de tonnes par an, soit près de deux fois la production existante (*source : Stratégie nationale pour la gestion durable des granulats terrestres et marins et des matériaux et substances de carrières, mars 2012)*.

l'UNPG). La création d'une redevance d'exploitation pour l'extraction de granulats dans la ZEE, selon les conditions actuellement en vigueur sur le DPM[339], pourrait procurer une recette annuelle d'environ 100 K€ à court terme et au maximum de 2 M€. Cette recette reste aléatoire en raison de la concurrence avec le granulat terrestre dont le coût d'extraction est moindre. Les producteurs de granulats sont opposés à la majoration de la redevance prévue par la loi dans le cas d'une extraction dans le périmètre d'une aire marine protégée.

- *Affecter une partie des recettes des redevances à la préservation et à l'entretien du milieu marin*

L'augmentation des recettes induite par les mesures qui précédent appliquées aux seules eaux territoriales pourrait être de l'ordre d'une quinzaine de millions d'euros auxquels viendra progressivement s'ajouter, au fur et à mesure de la mise en service des futurs parcs éoliens off-shore, une recette qui atteindra un montant de 12 M€ après 2020 puis 18 M€ après 2023[340].

Le surplus de recettes pouvant être raisonnablement escompté à moyen terme permettrait au minimum de doubler le montant actuel des redevances perçues.

Actuellement le produit de l'ensemble des redevances d'occupation du DPM est entièrement versé au budget de l'État. Le COMOP n°5 « Droits d'usage des mers, financement, fiscalité » du Grenelle de la mer a proposé qu'une partie au moins de ces redevances soit affectée à des actions de protection et de restauration des milieux marins. Les redevances seraient ainsi plus facilement perçues et mieux acceptées, car les redevables en percevraient un retour indirect, et cela faciliterait l'acceptation sociale d'une augmentation.

Lors de la discussion parlementaire du projet de loi sur la biodiversité, un amendement à l'article 40 a été adopté pour permettre à la future Agence française pour la biodiversité d'être affectataire de la redevance d'exploitation du plateau continental et de la zone économique exclusive. Il est actuellement difficile d'estimer le potentiel de recettes et un travail spécifique serait à conduire sur ce sujet. Le cas des granulats montre cependant que la recette devrait rester d'une ampleur limitée (voir ci-dessus).

Au regard des perspectives de croissance des recettes de redevance sur le DPM, une partie de ces redevances d'exploitation du domaine public maritime pourrait contribuer au financement des politiques en faveur des milieux marins, soit directement par affectation à un organisme en charge de ces politiques (l'AFB), soit indirectement en venant compenser au moins partiellement une réduction du prélèvement opéré sur les agences de l'eau au bénéfice du budget général de l'État.

Les bases appliquées pour déterminer le montant des redevances d'occupation du domaine public maritime sont extrêmement hétérogènes, et ne prennent pas en compte les impacts environnementaux des activités. Un ajustement à la hausse serait cohérent et pourrait d'autant mieux être expliqué que le produit complémentaire serait affecté à la connaissance et à la protection des milieux marins.

[339] Taux moyen de redevance de 1 €/t maximum. L'UNPG demande que ce taux soit au maximum de 0,2 €/t en ZEE pour tenir compte des coûts qui augmentent avec l'éloignement des côtes.

[340] Quatre parcs devraient entrer en service d'ici 2020 pour une puissance totale installée de 1950 MW puis deux parcs d'ici 2023 pour 1000 MW supplémentaires.

19. Les propositions de financements innovants de la biodiversité

Les rapports présentés lors de la COP 12 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) ont mis en exergue le fait qu'il faudrait multiplier par trois les ressources actuellement consacrées à la préservation de la biodiversité pour mettre en œuvre le seuil minimum d'actions nécessaires. Le groupe de haut niveau de la CDB sur l'évaluation des ressources a mis en avant la nécessité de mettre en œuvre des outils permettant de mobiliser l'ensemble des acteurs pour y parvenir. La CDB avait déjà adopté en 2008 une stratégie pour la mobilisation des ressources, dont un des objectifs visait à explorer les mécanismes de financements innovants. Six mécanismes nouveaux et novateurs ont été identifiés[341].

Au niveau national, depuis le début de la décennie, plusieurs rapports, études et contributions se sont succédé pour envisager des voies nouvelles de financement des politiques de biodiversité, afin de les conforter et, au-delà, de les renforcer. Le champ de certains de ces travaux était limité aux politiques nationales, comme le rapport IGF-CGEDD d'octobre 2011 sur « la fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020) ». D'autres se situaient sur le champ international, notamment le rapport de février 2014 piloté par le ministère des affaires étrangères et conduit avec le CIRAD, CDC biodiversité et le GRET intitulé « Etude relative aux initiatives innovantes pour le financement de la biodiversité et l'identification de mécanismes à fort potentiel ». Les mécanismes de financements innovants ont aussi fait l'objet d'une étude du CGDD en 2013[342]. Plusieurs associations et ONG, en particulier dans la perspective de la création de l'Agence française de la biodiversité, ont émis des propositions en matière d'évolution de la fiscalité et de nouveaux outils à mobiliser au niveau national. Enfin, de plus en plus de réseaux comme celui des parcs naturels régionaux, les parcs nationaux, les conservatoires

[341] Les mécanismes sont : les paiements pour services environnementaux, les mécanismes de compensation, les réformes fiscales environnementales, les marchés de produits écologiques et les partenariats entreprises/biodiversité, l'intégration de la biodiversité dans le financement international du développement, la prise en compte de la biodiversité dans l'élaboration des mécanismes de financement pour les changements climatiques. Source : Mission économie de la biodiversité de CDC biodiversité, Biodiv'2050 numéro 6, avril 2015.

[342] Le CGDD, après avoir rappelé dans son rapport sur les mécanismes de financement innovants, que le concept est à géométrie variable, propose trois catégories de mécanismes innovants :

- ceux qui servent à « lever de nouvelles ressources financières publiques pour des enjeux internationaux dans le domaine du développement et de l'environnement. Ces outils incluent des contributions obligatoires (taxes sur les transactions financières, taxe carbone, etc.), des contributions volontaires, des mécanismes adossés à la création de nouveaux marchés, des obligations et des mécanismes adossés à des obligations réglementaires. »

- « les instruments financiers à effet levier favorisant l'investissement privé, ou l'investissement public dans les pays en développement. Parmi ces outils figurent notamment des mécanismes de co-financement (fonds fiduciaires, paiements pour services environnementaux, etc.), des mécanismes de préfinancement (prêts bonifiés, rachat de crédit, etc.), des engagements d'achat, des systèmes assurantiels, et des mécanismes de réduction de dette sous condition d'allocation ou de résultat. »

- « les mécanismes conditionnant l'octroi de financements existants à l'atteinte d'objectifs secondaires, sans que l'objectif principal ne soit profondément modifié. Ces mécanismes orientent les financements existants en leur faisant servir plusieurs objectifs concomitants pour générer des co-bénéfices. Parmi ces outils figurent notamment la réforme des subventions dommageables et le mécanisme REDD+ (initiative internationale visant à réduire les émissions de GES provoquée par la dégradation des forêts et la déforestation), liant les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique, de conservation de la biodiversité et de développement. »

d'espaces naturels, etc … réfléchissent à la diversification de leurs ressources budgétaires en faisant appel à différentes formes de financements non publics.
La mission propose de regrouper ces pistes de recherche de ressources nouvelles selon les catégories suivantes :

- les mesures fiscales, budgétaires (servant à générer des ressources nouvelles) ou incitatives (cherchant à orienter le comportement des acteurs) ;

- les mécanismes obligatoires, comme la compensation de la perte de biodiversité ;

- les mécanismes financiers et de marchés, comme les obligations vertes ;

- la rémunération des services écosystémiques, dont les paiements pour services environnementaux ;

- les mécanismes favorisant la collecte de fonds privés et de contributions volontaires, comme le mécénat.

La place des mécanismes de compensation dans le financement de la biodiversité est particulière. Dans la mesure où la compensation a pour objet d'éviter la perte nette de biodiversité, il peut être considéré que les moyens financiers qui y sont consacrés ne sont pas du même type que ceux destinés à conduire des actions nouvelles ou à renforcer des dispositifs existants. Certains défenseurs de la biodiversité y voient un droit à détruire. Néanmoins, comme le soulignent plusieurs auteurs[343], selon un principe de réalité qui est qu'aujourd'hui 70 000 ha sont artificialisés chaque année, la mise en œuvre de ces mécanismes, surtout dès lors qu'elle est effectuée sous certaines conditions, peut être un outil de lutte contre l'érosion de la biodiversité.
Ce mécanisme particulier fait donc l'objet d'une annexe à part entière (annexe 20).

Cette annexe sur les propositions de financements innovants de la biodiversité se concentre en conséquence sur les quatre autres catégories.

1. Introduire la biodiversité dans les bénéficiaires de la fiscalité climatique ou la tarification carbone

Les mesures fiscales, budgétaires ou incitatives, sont traitées en grande partie déjà par l'annexe 5, qui décrit les mesures incitatives existantes en faveur du patrimoine naturel, l'annexe 7 sur les taxes affectées, et l'annexe 17 qui reprend et formule un certain nombre de propositions pour de nouvelles ressources fiscales au service du financement de la biodiversité et des milieux marins. Parmi les suggestions recensées, cette dernière annexe s'intéresse à celles qui ont paru à la mission les plus réalistes et susceptibles de fournir une recette significative.

Si ces mécanismes ne peuvent être considérés comme innovants à proprement parler, l'usage de leurs ressources peut par contre prendre des formes aujourd'hui innovantes, par exemple :
- l'alimentation de fonds fiduciaires,
- des incitations à la mise en place de mesures nouvelles comme le paiement de services environnementaux.

[343] http://theconversation.com/loi-biodiversite-ne-jetons-pas-le-bebe-avec-leau-du-bain-53703

Ces sujets sont traités dans la suite de l'annexe (chapitres 3 et 4).

Plusieurs interlocuteurs de la mission, notamment des ONG, ont évoqué également la mobilisation au service de la biodiversité en France d'outils fiscaux et de mécanismes internationaux de financement du développement et en particulier de la lutte contre le changement climatique [344], en ligne avec les recommandations de la CDB et dont la légitimité repose sur le lien entre biodiversité et climat : les écosystèmes, impactés par le changement climatique, sont aussi source de solutions tant pour l'atténuation, par le stockage de carbone, que pour l'adaptation, et leur dégradation ou disparition est un facteur aggravant du changement climatique[345].

Par souci de simplification, et parce que ces sujets sont souvent traités ensemble, sont regroupées ici des considérations non seulement sur la fiscalité « climatique », mais aussi sur la tarification carbone via les systèmes d'échanges de quotas d'émissions de Gaz à Effet de Serre (GES), même si ces derniers correspondent à des mécanismes de marchés.

Des estimations de revenus potentiels très élevés sont avancées tant sur la taxation des transactions financières que sur les revenus issus de la tarification carbone (taxe carbone et revenus provenant de la mise aux enchères des quotas d'émissions.
La taxation sur les transactions financières n 'étant pas encore effective au niveau européen, la suite de ce chapitre concerne surtout la tarification carbone.

Cette tarification a généré 26 milliards de dollars de revenus en 2015 dans le monde (cumul des recettes publiques générées par les taxes carbone et les systèmes d'échanges de quotas d'émissions). Des estimations pour l'Union européenne prévoient que 230 milliards d'euros pourraient être recueillis entre 2015 et 2030 par la vente de quotas de CO^2 dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émissions en Europe (EU-ETS)[346].

L'usage de ces revenus varie selon les territoires. A titre d'exemple, la Californie a consacré, sur la période 2013-2015, 67 millions de dollars de revenus provenant de la vente aux enchères des droits d'émissions sur le marché californien « cap and trade » (de plafonnement et d'échange) à la préservation des zones humides et des forêts durables[347], soit environ 7 % de ces revenus d'enchères, leur grande majorité étant affectée au financement des programmes de transports propres et d'énergie propre (y compris l'efficacité énergétique notamment dans le bâtiment).

Selon la directive EU-ETS, « *les États membres déterminent l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas* ». Mais, selon l'article 10 paragraphe 3 de la directive 2003/87/CE, 50% de ce produit devraient être réinvestis dans des mesures d'atténuation et d'adaptation principalement. Les États membres informent la

[344] Cette proximité entre instruments climat et biodiversité est déjà développée au niveau international, et transparaît par exemple dans l'article 5 de l'accord de Paris où il est écrit que les Etats « devraient prendre des mesures pour conserver et, le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre … notamment les forêts », ce à quoi contribue le mécanisme REDD+ (reducing .emissions from deforestation and forest degradation).

[345] A titre d'exemple, 312 milliards de tonnes de carbone sont d'ores et déjà stockées dans le réseau mondial des aires protégées, soit 15 % du stock de carbone terrestre de la planète (source : PNUE-WCMC [world conservation monitoring centre])

[346] Source : I4CE – institute for climate economics 2015 – recycler les revenus issus des politiques de tarification du carbone : transformer les coûts en opportunités – 31 mai 2016

[347] Source : I4CE – institute for climate economics 2015 – California air ressources board, 2015

Commission de l'utilisation des recettes et des mesures prises en vertu de ce paragraphe 3. En Allemagne, par exemple, les recettes sont directement affectées à un fonds climat-énergie (EKF) chargé de financer des politiques climatiques et en premier lieu les dispositifs de promotion de l'efficacité énergétique.

En France, conformément à l'article 43 de la loi de finances pour 2013 n° 2012-1509 du 29 décembre 2012, « le produit de la vente d'actifs carbone tels que définis par le protocole de Kyoto » et « le produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre telle que prévue par la directive 2003/87/CE du Parlement européen » sont affectés à l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Cette affectation est limitée, selon le même article, à 590 millions d'euros par an. Ces crédits sont destinés à la rénovation énergétique des logements.[348] Il s'avère que les revenus cumulés, de fin 2012 à début 2016, des enchères carbone pour la France ont atteint le total de 855 millions d'euros, représentant annuellement environ 250 millions d'euros, ce qui fait que leur totalité a été affectée à l'Anah.

Les perspectives de croissance citées supra conduisent à estimer pour la France un revenu cumulé d'environ 16 milliards d'euros de 2015 à 2030[349]. Ces évolutions sont liées notamment à celle du prix de la tonne de CO2 et aux négociations européennes en cours sur l'évolution de l'EU ETS au-delà de 2020, qui vont aboutir à l'extension progressive de l'EU ETS et des mises aux enchères de quotas[350]. Elles devraient procurer aux États des recettes accrues qui permettront d'investir davantage dans la transition énergétique qui doit bénéficier d'une large priorité dans l'affectation de ces recettes (au mois 50%), tout en laissant la possibilité d'en affecter une part raisonnable à d'autres priorités ayant un lien avec le climat, comme en Californie. On peut par ailleurs faire l'hypothèse que l'augmentation des recettes des enchères qui pourrait résulter de la mise en œuvre d'un corridor de prix, tel qu'il devrait être préconisé par la mission en cours sur le prix du carbone en Europe[351], devrait renforcer ces perspectives d'accroissement des revenus de la tarification carbone.

D'autres taxes sur des produits liés à des activités ayant un impact sur le changement climatique ou l'environnement en général, comme la taxe de solidarité sur les billets d'avion, ont aussi été évoquées par les interlocuteurs du WWF rencontrés par la mission. Mise en place à ce jour par neuf pays, dont la France, où elle a permis de lever entre 162 millions et 175 millions d'euros par an, soit un milliard d'euros en cumulé fin 2013 depuis sa création en 2006, elle est essentiellement destinée au financement de l'UNITAID (organisation internationale d'achats de médicaments qui centralise les achats de traitements médicamenteux afin d'obtenir les meilleurs prix possibles, en particulier à destination des pays en voie de développement) et au GAVI (Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination - GlobalAlliance for Vaccinations and Immunizations).
Si elle sert essentiellement au financement d'UNITAID, la Norvège en utilise néanmoins une partie pour la réduction des émissions de GES, ce qui veut dire que d'autres affectations sont possibles.

---

[348] Une étude publiée par l'ONG allemande Germanwatch, à laquelle le Réseau Action Climat a participé, analyse l'utilisation des recettes tirées de la vente aux enchères de quotas sur le marché européen. Elle est accessible par :

http://www.rac-f.org/IMG/pdf/2013_GW_Using_EU_ETS_auctioning_revenues_for_climate_action.pdf

[349] Source : I4CE – institute for climate economics,2015

[350] On peut aussi signaler l'opportunité qui pourrait se présenter suite à l'assemblée générale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en septembre 2016, avec l'adoption des normes à venir sur la réduction des émissions. Il faut rappeler qu'une croissance des émissions du secteur de 3 % par an est attendue, même après l'adoption de ces normes.

[351] Mission confiée le 25 mars 2016 par la Présidente de la COP 21 à MM. Canfin, Grandjean et Mestrallet

Cependant, cette taxe n'a pas eu les rendements escomptés au départ, et le prélèvement d'une partie, même minime, de moyens destinés à l'aide sanitaire aux pays en voie de développement est à regarder avec circonspection.

Néanmoins, l'éventualité d'une contribution, dans les années à venir, du secteur aérien au financement d'actions pour la biodiversité mériterait d'être étudiée. En effet, étant donné la croissance prévue du trafic, et malgré les nouvelles normes d'émissions qui devraient être adoptées en septembre 2016 lors de l'assemblée générale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), les émissions du secteur aérien devraient continuer à augmenter de 3% par an. La commissaire européenne au transport a salué l'adoption des normes à venir comme une étape importante, qui pourrait créer la dynamique attendue pour instaurer en septembre un marché mondial pour compenser les émissions de CO2 de l'aviation mondiale[352]. Il est d'ailleurs inscrit dans la feuille de route gouvernementale pour la transition écologique issue des débats de la conférence environnementale d'avril 2016 que « *la France plaidera pour un mécanisme mondial de compensation des émissions de CO2 du transport aérien, avec possibilité d'utiliser des mesures basées sur le marché* ».

Tant sur les suites qui seront données à ces évolutions au niveau du secteur aérien, que dans le cadre des travaux en cours sur la taxe carbone, il serait intéressant, au regard des rendements escomptés, que la préoccupation des moyens qui pourraient être dégagés pour la protection de la biodiversité soit intégrée dès l'amont des réflexions.

2. Renforcer la mobilisation des mécanismes financiers et de marché au service de la biodiversité

2.1. Les obligations vertes

Les obligations vertes sont des obligations émises par une entreprise ou une entité publique qui servent à financer des projets environnementaux. Un expert peut être désigné pour vérifier l'utilisation conforme des fonds. Les principaux acheteurs de ce type d'obligations sont les fonds d'Investissement Socialement Responsable (ISR).

Ce marché est en forte croissance depuis 2013, les montants annuels ont quasiment décuplé entre 2012 et 2014 (plus de 37 milliards de dollars émis). En 2015, le marché mondial atteint plus de 50 milliards de dollars[353], et la France était fin 2015 le second pays émetteur derrière les États-Unis.[354]

A l'origine, le marché des obligations vertes a été dominé par des institutions publiques internationales comme la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ou la Banque Mondiale (BM), puis le secteur privé est arrivé sur le marché : en France, EDF a levé pour 1,4 milliard d'euros d'obligations vertes pour financer sa filiale EDF Energies Nouvelles en novembre 2013, suivi en mai 2014 par ENGIE avec 2,5

[352] http://www.lesechos.fr/09/02/2016/lesechos.fr/021684835289_le-transport-aerien-s-accorde-enfin-sur-des-normes-d-emission-de-co2.htm

[353] http://mediacommun.cacib.com/sitegenic/medias/DOC/15951/proparco_article_t_claquin_spd_22_fr.

[354] http://www.environnement-magazine.fr/article/47657-wwf-appelle-a-encadrer-les-obligations-vertes/

milliards d'euros d'obligations vertes. PAPREC (groupe spécialisé dans le recyclage et la valorisation des déchets) en a levé 480 millions.

Des collectivités se sont également engagées en France. C'est ainsi que dès 2012, la Région Ile-de-France a émis sa première obligation verte et a réussi à lever 350 millions d'euros sur 15 ans (contre 200 millions prévus) auprès de 23 investisseurs, pour financer un portefeuille de projets précis. Si les projets étaient majoritairement énergétiques ou dédiés au logement social, une partie concernait des actions en faveur de la biodiversité (notamment aquatique). L'île de France a désormais levé près de 1,5 milliards d'euros en trois vagues.

Dans le rapport de 2014 piloté par le ministère des affaires étrangères, des réserves étaient exprimées sur l'intérêt de ce mécanisme pour la biodiversité, en faisant le constat de sa place marginale dans les actions financées par les obligations vertes, surtout celles émises par les entreprises. Elles servent en effet essentiellement au financement d'actions consacrées aux énergies renouvelables ou à l'efficacité énergétique.

Il était reconnu cependant que les émissions des collectivités pouvaient représenter un potentiel plus intéressant pour la biodiversité. De fait, elles n'ont pas la même recherche de retours sur investissement et sont intéressées par la diversification de leurs sources de financement en accédant aux investisseurs socialement responsables.

Cependant, la réussite des émissions obligataires dépend fortement de la capacité d'emprunt des émetteurs, ce qui peut être une condition parfois difficile pour les collectivités territoriales. C'est ainsi que I4CE (institute for climate economics – ex CDC climat) considère qu'il faut « une taille critique et des compétences financières solides, et qu'en conséquence seules les grosses collectivités locales ont accès au marché. Une des solutions pourrait être la mutualisation, encore compliquée à mettre en place ».

Enfin, il convient de signaler que l'efficacité du mécanisme pour la biodiversité dépend de celle des projets financés. Très récemment, un rapport du WWF constatait que la plupart des référentiels et lignes directrices n'examinaient que les impacts environnementaux potentiels avant l'émission des obligations au lieu d'évaluer les bénéfices effectifs des projets. Déjà en décembre 2015, en marge de la COP21, 27 investisseurs mondiaux (Allianz, BNP Paribas, AXA, Natixis…) avaient signé la déclaration de Paris sur les obligations vertes, pour « encourager la mise en place de standards sur les bénéfices à apporter par les projets financés dans la lutte contre le changement climatique ». (cette citation montre combien la thématique du changement climatique est prépondérante)

La mission considère que la piste des obligations vertes est intéressante, pour permettre le financement public d'investissements significatifs de reconquête de la biodiversité sur les territoires, par exemple en matière de continuité écologique ou de réduction de l'artificialisation des milieux. La mission tient à souligner que ces investissements sont potentiellement créateurs de compétences et d'emplois dans des secteurs comme le génie écologique, pour la renaturation, mais aussi dans la conception des ouvrages ou des équipements, avec un retour économique sur investissements pour la collectivité publique qui peut justifier le recours à l'endettement.

Des perspectives sont aussi ouvertes par l'annonce du Président de la République, lors de la conférence environnementale du 25 avril 2016, sur la volonté

gouvernementale de développer les obligations vertes en mobilisant la BPI, la CDC et l'AFD. Une part de ces obligations pourrait être destinée à des investissements dans des projets en faveur de la biodiversité en France.

Le développement du financement d'actions relatives à la préservation de la biodiversité via des emprunts responsables nécessite non seulement un investissement de la part de la collectivité publique émettrice, mais encore bien entendu un intérêt des investisseurs socialement responsables. La mise en place de démarches et d'indicateurs permettant de mieux évaluer ex-ante et ex-post la qualité des projets en faveur de la biodiversité paraît être une des conditions de développement de ces investissements. En outre, il pourrait être utile de consulter un panel des acteurs de l'ISR sur les conditions de développement de leurs activités sur la biodiversité.

Pour ce qui concerne le développement du recours aux obligations vertes en faveur de la biodiversité par le secteur privé, qui nécessiterait de trouver des investissements ayant un retour sur une période de temps relativement courte, comme le souligne le rapport piloté par le MAE, la mission n'a pas entrevu d'autres pistes que le recours à des outils pouvant favoriser la mobilisation de l'investissement privé en faveur de la biodiversité, comme l'intégration de critères liés à la biodiversité dans les standards des financeurs et investisseurs ou la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) -voir infra.

Néanmoins, suite à son échange avec les interlocuteurs de WWF, la mission s'est intéressée aux mécanismes de soutien au maintien ou à la restauration des terres agricoles, qui peuvent avoir un impact sur la biodiversité. L'investissement privé serait ici envisageable du fait de la formation de revenus à un terme raisonnable. Il peut en être de même sur des projets forestiers ou de tourisme « vert».

Ainsi, fin 2015 a été lancé le fonds de restauration des terres agricoles[355]. Initialement porté par la Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Désertification (CNULCD), il est soutenu par la France, la Norvège et le Luxembourg. Il sera monté par Mirova, la filiale d'investissement responsable de Natixis, afin de pouvoir attirer des investisseurs privés. Ces derniers émettront donc les premières obligations vertes de restauration des terres qui seront remboursées au bout de quelques années. Ce fonds cherchera à « favoriser l'adoption de pratiques durables d'utilisation des terres et la restauration des terres déjà dégradées ». Il s'agit du « premier fonds mondial dédié à atteindre la neutralité en termes de dégradation des terres ». Le principe est que le fonds servira à restaurer des terres agricoles qui généreront des revenus qui permettront de rembourser.

Des démarches similaires sont elles envisageables pour la France métropolitaine ? Les approches qui pourraient s'y rapporter et qui viennent à l'esprit sont les dispositifs mis en place par le mouvement Terre de Liens[356], qui au travers de ses différents outils cherche à maintenir une activité agricole respectueuse de l'environnement. Ainsi, la foncière Terre de Liens est une entreprise d'investissement solidaire ouverte aux citoyens. Le capital accumulé sert à acheter des fermes pour y implanter des activités agri-rurales diversifiées. La foncière loue ces fermes à des paysans engagés dans une agriculture de proximité, biologique et à taille humaine. La fondation Terre de Liens, de son côté, reconnue d'utilité publique, est habilitée à recevoir des legs et donations de

[355] http://www.terre-net.fr/actualite-agricole/economie-social/article/un-fonds-d-investissement-en-gestation-pour-contrer-la-degradation-des-terres-202-115127.html

[356] Ce mouvement articule un réseau associatif, une foncière et une fondation. (voir https://www.terredeliens.org).

fermes. Elle achète aussi des terres qui risquent de perdre leur usage agricole. Dans tous les cas, la fondation garantit sur ces terres des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement à très long terme.

On pourrait imaginer qu'à l'avenir de l'investissement socialement responsable d'entreprises s'engage aussi dans ce type de démarche pour limiter la disparition des terres agricoles en zones de fortes pressions foncières. Des interrogations subsistent cependant sur le rendement de ces investissements et donc la mobilisation d'investisseurs.

2.2 Orienter les investissements socialement responsables vers la biodiversité

Un des moyens de mobiliser l'investissement privé pourrait être de renforcer la place de la préservation de la biodiversité dans la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE).

Il s'agit d'orienter ces investissements soit directement sur des projets de préservation de la biodiversité, soit vers des activités à moindre impact sur la biodiversité. Dans ce cas, il n'est pas question d'un mécanisme de financement de la biodiversité, mais d'un système incitatif tendant à réduire les impacts des activités économiques sur la biodiversité, en rendant plus difficile l'accès aux capitaux pour les entreprises moins vertueuses.

- *Renforcer la place des critères liés à la biodiversité dans les standards des financeurs et investisseurs*

Il est rappelé dans le rapport piloté par le MAE en 2014 que « *le secteur financier a développé ces dernières années plusieurs instruments d'intégration de la biodiversité dans ses décisions de financement et d'investissement, susceptibles d'orienter les investissements vers des activités à moindre impact sur la biodiversité, voire à impact potentiellement positif (par exemple développement de biomatériaux (cleantechs, biomatériaux…)* ». Sont évoqués les principes pour l'investissement responsable développés en partenariat avec l'Initiative financière du Programme des Nations unies pour l'environnement (UNEP FI), qui promeut une meilleure application des principes de développement durable à tous les niveaux opérationnels dans les institutions financières par l'intégration des facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) dans les analyses de risque. Est cité également le standard de performance n°6 (« Conservation de la biodiversité et gestion durable des ressources naturelles vivantes ») de la Société Financière Internationale (SFI). Cette dernière exige de ses clients qui bénéficient de ses investissements directs (y compris les financements sur projet et les financements aux entreprises accordés par le biais d'intermédiaires financiers), qu'ils appliquent des normes de performance pour gérer les risques et les impacts environnementaux et sociaux de manière à renforcer les opportunités de développement[357].

Enfin, il faut signaler le chantier relancé par la déclaration du secteur financier sur le capital naturel qui ambitionne de faire évoluer la prise en compte de la biodiversité. Cette Déclaration du capital naturel, signée en 2012 par 41 banques, fonds d'investissement et groupes d'assurance à l'occasion de la conférence de Rio+20, a formalisé la reconnaissance de l'importance, pour les métiers financiers, du capital

[357] http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/38fb14804a58c83480548f8969adcc27/PS_French_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES

naturel producteur de services écosystémiques dans la construction d'une économie mondiale durable.

La mission considère que la prise en compte accrue de la biodiversité dans les standards de l'investissement responsable est une voie qui pourrait avoir un effet significatif sur la limitation des impacts sur la biodiversité, voire l'investissement sur des projets.

- *Les possibilités d'incitation à la prise en compte de la biodiversité via la RSE*

Les normes et obligations du rapportage RSE pourrait offrir des possibilités de dynamiser cette prise en compte.

En France, le rapportage RSE réglementaire est né en 2001 avec la loi sur les nouvelles régulations économiques obligeant les entreprises cotées à renseigner dans leur rapport de gestion certaines informations extra-financières. Il a été complété par l'article 225 (L.225-102-1 du code de commerce) de la loi Grenelle 2 adoptée en 2010. Son décret d'application du 24 avril 2012 a engagé les entreprises à faire ce rapportage sur leurs exercices ouverts après le 31 décembre 2011 pour les sociétés cotées et pour les sociétés non cotées de plus de 5 000 salariés, et de plus d'1 milliard d'euros de total de bilan ou de chiffre d'affaires, et prévu une extension d'ici décembre 2016 à toutes les sociétés non cotées de plus de 500 salariés et de plus de 100 millions d'euros de total de bilan ou de chiffre d'affaires.

Ces dispositions sont renforcées par la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre adoptée le 23 mars 2016 à l'Assemblée Nationale en deuxième lecture, qui obligera les entreprises françaises à s'assurer que leurs filiales et leurs sous-traitants à l'étranger respectent des engagements en matière de droits de l'homme, d'environnement, mais aussi de corruption, par la mise en place et la communication d'un plan de vigilance. Le devoir de vigilance concerne uniquement les groupes de plus de 5 000 salariés en France et de plus de 10 000 salariés dans le monde (soit entre 150 et 200 entreprises). En cas d'absence ou de non mise en œuvre du plan de vigilance, un juge pourra condamner une entreprise à une amende civile plafonnée à 10 millions d'euros. Un décret est en préparation à ce sujet pour la fin de l'année 2016.

Il faut également signaler l'obligation de rapportage inscrite dans l'article 173 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), qui oblige les investisseurs institutionnels à communiquer sur le risque climatique de leurs portefeuilles et à définir leur stratégie bas-carbone (en modifiant l'article L.533-22-1 du code monétaire et financier), selon des modalités précisées par le décret n°2015-1850 du 29 décembre 2015.

Enfin, au niveau européen, le Parlement et le Conseil ont adopté la directive 2014/95/UE le 22 octobre 2014 concernant la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises (modifiant la directive comptable 2013/34/UE). La directive est entrée en vigueur le 6 décembre 2014 et les États membres de l'Union disposent de deux ans pour la transposer en droit national.

Son objectif est d'améliorer la pertinence, la cohérence et la comparabilité des informations publiées dans l'ensemble de l'Union. Elle prévoit notamment que les entreprises cotées, les banques et les compagnies d'assurance de plus de 500 salariés devront publier des informations relatives à l'impact environnemental et sociétal, au

respect des droits de l'homme et à la lutte contre la corruption ainsi que sur leur politique de diversité dans les organes de gouvernance.
La transposition de la directive en France pourra constituer une opportunité pour améliorer l'article L.225-102-1 du code de commerce à partir du retour d'expérience des récents exercices.

Plusieurs « plates-formes » destinées aux entreprises et dédiées à la biodiversité ont été mises en place, notamment :
- la plate-forme européenne entreprises et biodiversité (EU Business @ Biodiversity Platform), qui a pour objet de développer des outils pour intégrer la biodiversité dans les pratiques des entreprises et des affaires, en travaillant notamment sur la finance et les mécanismes innovants ;
- la plate-forme de l'Initiative Française pour les Entreprises et la Biodiversité, créée à la fin de 2013, est le correspondant français du « partenariat global pour les acteurs économiques et la biodiversité » (Global Partnership for Business and Biodiversity), chargé de valoriser les engagements des acteurs économiques vis-à-vis des enjeux de la Convention des Nations unies sur la Diversité Biologique. C'est un point de rencontre, ouvert à toutes les organisations ayant une volonté de sensibiliser et de stimuler les échanges autour des enjeux de préservation de la biodiversité et du fonctionnement des écosystèmes.

Le rappel de ces différentes dispositions et mobilisations montrent le développement à la fois récent et rapide de l'investissement responsable et de la RSE.
Une publication de Novethic en mai 2016, en partenariat avec le Forum de l'Investissement Responsable[358] chiffre ainsi la croissance considérable des investissements socialement responsables en France : + 29 % entre 2014 et 2015, pour un total d'encours se rattachant à l'ISR de 746 milliards.
Cette publication souligne que, dans la perspective de la COP 21 et aussi de l'application de l'article 173 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte, les encours des financements verts et bas carbone des investisseurs français ont été multipliés par 5, pour atteindre 20,5 milliards. Sur ce total, 8,5 milliards sont clairement fléchés sur des thématiques environnementales précises, et vont majoritairement sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et aussi l'eau.

La mission suggère que soient approfondis les moyens d'utiliser la RSE pour orienter les investissements en faveur de la biodiversité (à titre préventif ou dans des investissements directs). Il serait pertinent en particulier d'étudier l'adaptation au cas de la biodiversité de cette obligation de rapportage inscrite dans l'article 173 de la loi LTECV, ce qui pourrait passer par un nouveau décret, la rédaction de l'article 173 prévoyant que ces investisseurs doivent rendre compte sur « les moyens mis en œuvre pour contribuer à la transition énergétique et écologique » en général.

- *La certification de pratiques favorables à la biodiversité : une démarche encore en phase de construction*

Ecocert, organisme de contrôle et de certification, vient de lancer une nouvelle certification « engagement biodiversité » qui certifie que la biodiversité est bien présente dans la stratégie des entreprises et des territoires. Cette certification fait suite au référentiel Eve®, développé par Ecocert en 2006, à la demande des collectivités et en collaboration avec un comité d'experts et de professionnels des espaces végétaux

[358] http://www.novethic.fr/fileadmin//user_upload/tx_ausynovethicetudes/pdf_complets/Enquete-chiffres-IR-2015.pdf (reproduction interdite sans l'autorisation de Novethic)

et de l'environnement, et destiné à valoriser les pratiques écologiques dans la gestion et/ou la création/réhabilitation des espaces végétaux.

Six entreprises pilotes[359] ont été labellisées, la plupart d'entre elles étant déjà certifiées ISO 14 001 (système de management environnemental). L'idée est d'avoir plus de visibilité vis-à-vis du grand public.

D'après les éléments collectés dans un article de Novéthic[360], le dialogue avec les parties prenantes est ainsi l'un des axes valorisés par Ecocert dans sa labellisation. Sept critères au total sont pris en compte, dont la prise de conscience de la dépendance à la biodiversité, la dynamique d'amélioration continue et surtout la mesure de l'empreinte biodiversité. L'objectif est d'arriver à un reporting biodiversité sur le modèle du reporting carbone. La difficulté à mesurer les impacts ou l'empreinte biodiversité des pratiques est soulignée, c'est d'ailleurs assurément une des raisons d'un moindre développement de la prise en compte de la biodiversité par rapport à la thématique carbone. Ecocert a choisi de travailler sur les cinq facteurs d'érosion que sont la dégradation des habitats et les continuités écologiques ; la pollution des écosystèmes ; la surexploitation des ressources naturelles ; l'introduction d'espèces invasives et le changement climatique.

Un des membres du comité technique d'Ecocert, par ailleurs ingénieur au sein d'un cabinet de conseil, spécialisé dans la biodiversité, souligne le manque d'indicateurs. Son cabinet publie depuis 2014 une évaluation des stratégies biodiversité des entreprises du CAC 40 qui montre, selon lui, que la prise en compte de la biodiversité est inégale en fonction de l'activité des entreprises. "*Dans l'aménagement et le bâtiment, ce sont les normes et les réglementations qui ont fait bouger les lignes. Et les secteurs qui dépendent directement des ressources naturelles, comme les industries agroalimentaires et cosmétiques, ont eux aussi une réelle avance grâce à une approche par les risques*". (cité dans l'article de Novéthic)

Une autre voie de reconnaissance ou certification des démarches d'entreprises est celle qui avait été lancée par la Stratégie Nationale pour la Biodiversité. L'association Entreprises pour l'Environnement a signalé à la mission qu'il était prévu, suite à la signature d'un programme d'engagement sur 3 ou 6 ans, de demander aux signataires de la SNB un bilan de mi-parcours. La création d'un club des engagés était même envisagée. Or, il n'y a eu aucun retour vers les entreprises signataires qui risquent de se désengager, même si certaines ont valorisé leurs démarches en communication interne.

Revoir comment utiliser l'outil SNB, en animant la communauté des signataires, est une voie qui pourrait être explorée.

3. La rémunération des services écosystémiques

3.1 Les paiements pour services environnementaux

Il existe plusieurs formulations pour définir les paiements pour services environnementaux (PSE). Il est proposé de retenir celle qui est reprise par le Comité pour l'économie verte, dans son avis du 29 octobre 2015 sur les PSE, et formulée par Sven Wunder (2005), premier économiste à avoir essayé de formaliser ce concept : « *Une transaction volontaire où un service environnemental bien défini, est acheté par*

[359] Guerlain, Séché Environnement, Bolloré Logistics, GSM, Veolia et Sanef.

[360] http://www.novethic.fr/empreinte-terre/biodiversite/isr-rse/biodiversite-que-font-vraiment-les-entreprises-143836.html

(au moins) un acheteur de services, à (au moins) un fournisseur de services, si et seulement si le fournisseur du service le procure effectivement (conditionnalité) ».

Au niveau mondial, selon le rapport de suivi mondial de la mobilisation des ressources de la CDB [361], 50 % des pays signataires ont mis en place des régimes de type PSE. Il y en aurait peu basés sur la biodiversité, mais celle-ci peut en être co-bénéficiaire.

En France, l'exemple type est celui de l'entreprise qui gère les sources d'eau minérale Vittel, qui a acquis 1500 ha de foncier agricole et a passé des contrats avec une quarantaine d'exploitants agricoles pour qu'ils modifient leurs pratiques, ceci afin de protéger sa ressource.
Dans le cas présent, le paiement est réalisé par les usagers du service, qui en sont bénéficiaires.

Un autre exemple est celui des mesures agro-environnementales, où le paiement est assuré par la puissance publique, qui agit au nom des bénéficiaires ou usagers.

Il existe également des cas de paiement par des opérateurs tenus de compenser leurs impacts[362]. Ce système se rapproche de celui de la compensation.

Plusieurs avantages et limites de ce mécanisme sont cités dans les diverses sources étudiées[363]. Parmi les points de vigilance, la mission retient en particulier les analyses suivantes.

Un des principes fondamentaux est que les PSE doivent rémunérer un effort et une production de services qui n'auraient pas été obtenus sans cette incitation financière. Il est notamment essentiel que le principe bénéficiaire-payeur ne se substitue pas à celui de pollueur-payeur (principe d'additionnalité). La vérification de cette additionnalité (que se serait-il passé en l'absence du projet ?) est souvent absente des projets de PSE du fait de sa complexité et de son coût.

Un autre principe de base est l'efficacité environnementale du PSE, et donc des actions et mesures rémunérées. Or, il apparaît que dans de nombreux cas, c'est davantage l'effectivité du changement des pratiques que celle de leur effet sur l'environnement qui provoque les paiements.

Une autre limite peut être liée au coût du PSE. En effet, le coût de mesures préventives de limitation de la pollution, à une échelle suffisante, peut s'avérer élevé (mais il doit être comparé au coût des solutions curatives là où il y a des obligations). La question de la solvabilité de la demande est posée, et par conséquent celle de la pérennisation de la protection après arrêt notamment des fonds publics[364].

---

[361] Cité dans le numéro 6 de la publication biodiv'2050 de la mission économie de la biodiversité de CDC biodiversité – avril 2015.

[362] Le cas cité par plusieurs sources est celui d'une loi américaine portant sur la protection des eaux et permettant d'exiger des centrales électriques de mettre en œuvre des techniques plus protectrices de l'environnement.

[363] Sont particulièrement reprises ici des analyses et propositions issues du numéro 6 de la publication biodiv'2050 de la mission économie de la biodiversité de CDC biodiversité – avril 2015 ; de l'avis du Comité pour l'économie verte en date du 29 octobre 2015 ; de l'ouvrage : les paiements pour services environnementaux publié par l'AFD – juin 2011

[364] Néanmoins, il est considéré dans le rapport piloté par le MAE que les PSE ont un important potentiel d'expansion dans les pays en développement, notamment du fait de leur mode de financement mixte au travers de fonds fiduciaires permettant de mobiliser à la fois des ressources publiques et privées, nationales et internationales.

Des propositions sont énoncées sur les modalités de mise en œuvre des PSE et leur encadrement, en particulier par la mission biodiversité de la CDC et le Comité pour l'économie verte. En l'état actuel, la mission considère que les travaux doivent être poursuivis pour préciser la notion de PSE, notamment pour le différencier de la rémunération de pratiques qui sont de fait de « bonnes pratiques » : le « PSE » revient dans ce cas à une subvention à une activité, ce qui n'est pas son objet. Des outils doivent être développés, notamment sur l'évaluation de l'effet des pratiques sur les écosystèmes. La pérennité économique des pratiques est aussi un sujet d'investigation important.

3.2 Les obligations réelles environnementales

Introduites à l'article 33 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, les obligations réelles environnementales sont un mécanisme qui permet à un propriétaire de mettre en place, de manière volontaire, des mesures de protection de l'environnement pérennes grâce à un contrat passé avec une personne morale garante d'un intérêt environnemental. Ces obligations sont attachées à la propriété, c'est-à-dire qu'elles s'imposent aux propriétaires successifs, ceci garantissant une pérennité des mesures mises en œuvre, comme rappelé dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Intitulées « conservation easement » ou servitudes de conservation dans les pays anglo-saxons, ces obligations sont mises en œuvre déjà dans plusieurs pays, en particulier anglo-saxons : États- Unis d'où vient le concept, Canada, Grande-Bretagne, Australie, mais aussi Pays Bas, Suisse notamment. C'est un outil juridique qui correspond à un transfert volontaire de la part d'un propriétaire foncier d'une partie de ses droits de propriété, qui pourrait en quelque sorte être qualifié de mise en servitude volontaire pour des raisons environnementales.
Le contrat peut être signé avec différents types de tiers : collectivité, établissement public, ONG.
Il peut accompagner une démarche individuelle d'éthique environnementale, ou encore d'agriculture biologique ou de certification. C'est un outil parfois aussi utilisé comme mesure compensatoire[365] (comme prévu dans le projet de loi).
Pendant toute la durée de validité de l'acte, il permet d'interdire la construction ou l'artificialisation du foncier concerné. [366]

Il est lié à un avantage fiscal aux États-Unis, une déduction de l'impôt fédéral sur le revenu. L'article 33 du projet de loi prévoit que les communes peuvent exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties les propriétaires signataires de ces obligations.

Aux États-Unis, en 2008, des programmes étaient actifs dans 23 États qui « achètent » aux agriculteurs leurs droits à construire ou aménager le sol, de manière à le protéger pour le futur.

Cet outil est considéré par plusieurs interlocuteurs de la mission comme potentiellement puissant pour la protection de la biodiversité. Certains ont exprimé la crainte que les dispositions relatives aux droits des tiers et à ceux liés à l'exercice de la chasse ne limitent son utilisation. Par ailleurs, il n'est pas prévu que les communes

[365] https://fr.wikipedia.org/wiki/Servitude_environnementale

[366] Rapport de la mission d'information relative aux enjeux et aux outils d'une politique intégrée de conservation et de reconquête de la biodiversité présenté par Mme Geneviève Perrin-Gaillard – Assemblée nationale-2011

bénéficient d'une compensation de l'exonération de taxe sur le foncier non bâti qu'elles pourraient consentir.

Un suivi de la mise en application de ce dispositif et des freins qui pourraient s'y opposer serait utile.

3.3 La valorisation commerciale de la biodiversité et des services écosystémiques

La valorisation d'usages permis par les milieux naturels peut passer par des outils fiscaux, en particulier sur les usagers de ces milieux. Cette forme de financement qui relève de la catégorie des ressources budgétaires est déjà abordée au chapitre 1 de cette annexe et fait l'objet de propositions spécifiques dans l'annexe 17 déjà citée. Sont notamment évoquées les possibilités de taxes sur la pêche maritime de loisirs, à l'anneau d'amarrage, sur les passagers embarqués en croisière touristique, sur la pratique du ski alpin et sur des produits permettant l'accès et l'usage de la nature.

Il est ici question d'autres modes de valorisation, au travers la vente de services, en passant ou non par des systèmes de labellisation et certification.

3.3.1 Les droits d'accès aux aires protégées et les ventes de produits liés à la biodiversité

Au niveau international, l'exploitation commerciale des aires protégées (droits d'entrée, écotourisme, …) et du tourisme de nature est largement répandue, mais le constat fait dans le rapport piloté par le MAE indique que le bilan est mitigé, malgré « quelques succès remarquables ».

Au niveau national, cette pratique reste peu répandue, bien que plusieurs réseaux d'espaces protégés y aient déjà réfléchi et continuent à se pencher sur la question. Ceci concerne en particulier les parcs nationaux, dont les dépenses liées à la fréquentation pourraient représenter un coût d'environ un tiers du budget selon le directeur de PNF.

Parmi les difficultés à développer des systèmes de droits d'entrée dans les parcs, à l'image de ce qui est pratiqué en Amérique du nord par exemple, outre le fait que la configuration de nos parcs est différente, avec plus de voies d'entrée pour des espaces moins vastes, pouvant occasionner proportionnellement des coûts plus élevés, l'absence de maîtrise du foncier est mise en avant. Dans le cas de parcs nationaux qui ont essayé de développer des parkings payants, ces initiatives ont été abandonnées, l'établissement public du parc n'étant pas le bénéficiaire de la recette, mais la commune d'implantation.

Les parcs ont également créé une marque, « esprit parc national », avec un barème de redevance pour les producteurs ou prestataires souhaitant l'utiliser. Les montants votés sont faibles et le rendement de cette redevance non significatif.

Ils peuvent percevoir également des redevances sur les activités pratiquées dans le parc, mais la mise en œuvre de cette possibilité est jugée discutable et elle n'aurait pas d'apport significatif (le rendement d'une redevance de 1 % sur les revenus de refuges serait par exemple « insuffisant »).

Il ressort des entretiens effectués par la mission que les gestionnaires d'espaces naturels ne considèrent pas que la rémunération des usages de ces espaces soit une source de financement efficiente. Elle ne peut être à leurs yeux qu'un faible complément et sa mise en œuvre est rendue difficile par l'existence d'un frein culturel

au développement de ce type de stratégie. Il est de fait considéré que ces espaces constituent une opportunité de création de valeur ajoutée pour les acteurs économiques de ces territoires, sans qu'un retour vers le gestionnaire soit demandé.

Une précédente mission du CGEDD[367] avait préconisé d' « *étudier l'intérêt et la faisabilité de faire contribuer au budget des établissements publics des parcs nationaux (ou de l'AFB, qui répercuterait à ces derniers) la fréquentation des parcs nationaux, en tout cas des cœurs de parc et de leurs abords immédiats ».*

Cette recommandation pourrait être examinée par les gestionnaires, mais à la suite des constats établis, davantage dans la perspective de la collecte d'apports volontaires que de celle de la mise en place d'un permis d'accès. Cette réflexion pourrait s'étendre aux aires d'adhésion pour les parcs nationaux.

Cette démarche pourrait prendre la forme d'une vignette volontaire annuelle, donc facultative, au profit de la gestion des espaces protégés.
Cette vignette pourrait comporter deux options, soit une perception pour un espace protégé déterminé, soit, pour une valeur plus élevée, pour une contribution d'ensemble concernant le territoire métropolitain.

Cette vignette pourrait éventuellement donner lieu à des rabais pour des achats sur le périmètre concerné par l'espace protégé. Selon que la vignette serait particulière ou universelle, le territoire d'application de ces rabais pourrait être limité ou étendu à l'ensemble du territoire national. L'application de ces rabais devrait être négociée avec les commerçants et prestataires, de loisirs nature par exemple.. L'intérêt des commerçants et prestataires pourrait être de favoriser la consommation de produits et de services sur le territoire et d'afficher l'expression d'un partenariat explicite avec l'espace protégé

Un autre avantage de cette vignette, serait de servir de support à une communication/sensibilisation sur les espaces protégés. Elle pourrait donner lieu à la mise en place d'une lettre d'information adressée aux acheteurs de la vignette et à d'autres actions ciblées susceptible d'intéresser en continu la population concernée.

3.3.2 Les marchés de produits verts (écolabélisation)

Les marchés de produits verts sont considérés comme un dispositif à fort effet de levier sur la préservation de la biodiversité. Ils ne représentent pas un financement direct de la biodiversité, mais plutôt un système incitatif qui, en ouvrant des marchés ou des opportunités de financement aux produits labellisés, favorise les pratiques plus vertueuses ou à moindre impact pour la biodiversité.

Les écolabels se sont multipliés ces vingt dernières années pour certifier une large gamme de productions (ou de filières complètes) au Nord comme au Sud mais à destination principalement des consommateurs des marchés développés. Les principales filières concernées d'intérêt pour la biodiversité sont les produits forestiers (FSC[368], PEFC), la pêche maritime (MSC), et des productions agricoles (par exemple la certification AB).

[367] Évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux – CGEDD – mai 2014

[368] Selon l'étude pilotée par le MAE en 2014, 10 % des forêts mondiales sont certifiées FSC

La labellisation de territoires fait aussi partie de ces démarches. Ceci rejoint les points vus au 3.3.1.

4. Les mécanismes permettant de collecter des fonds privés et des contributions volontaires

Comme rappelé supra, l'annexe 5 décrit les mesures incitatives existantes en faveur du patrimoine naturel, et parmi celles-ci les avantages fiscaux consentis pour les dons à des organismes agissant en faveur des espaces naturels.
Ainsi, les dons peuvent représenter des pourcentages non négligeables des budgets d'organisations impliquées dans la défense des milieux naturels. A titre d'exemple, la part des dons et legs atteint 15 % du budget de la LPO et le WWF France vit à 60 % de la générosité du public.

Ce chapitre examine plus particulièrement la situation sur le mécénat d'entreprises et le financement participatif ou crowdfunding[369], ainsi que sur les outils qui permettent de collecter et mutualiser les différents types de contributions.

4.1. Le mécénat, une opportunité surtout pour soutenir des projets locaux

Le mécénat désigne le fait d'aider une activité d'intérêt général, sous des formes diverses : aide financière, matérielle ou humaine, sans contrepartie directe, à la différence du parrainage. Le mécène peut être une personne physique ou morale.

En fiscalité et en comptabilité, il est considéré comme un don et bénéficie d'un régime fiscal avantageux (voir annexe 5). Pour les entreprises, le mécénat apporte une réduction d'impôt égale à 60 % du montant du don, plafonnée à 0,5 pour cent du chiffre d'affaires, pour la défense de l'environnement naturel entre autres. L'excédent éventuel peut être reporté au titre des cinq exercices suivants.

Est considéré comme du mécénat tout don notamment aux organismes suivants pour le sujet qui nous intéresse :

- l'État et ses établissements publics,
- collectivité locale,
- fondation ou association reconnue d'utilité publique ou d'intérêt général (à but non lucratif, ne profitant pas à un cercle restreint de personnes),
- fonds de dotation.

L'association ADMICAL (association pour le développement du mécénat industriel et commercial) réalise depuis 2006, tous les deux ans avec l'institut CSA, un baromètre du mécénat[370]. Le baromètre publié en 2016 fait ressortir que le mécénat d'entreprises a progressé de 25 % depuis deux ans (résultats obtenus auprès de 1000 entreprises interrogées en janvier et février), le taux d'entreprises mécènes passant de 12 à 14 % entre 2013 et 2015 (majorité de TPE, mais la part des PME, des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et des grandes entreprises de plus de 250 salariés augmente).

Le budget du mécénat est passé de 2,8 à 3,5 milliards d'euros. Ce budget est porté par les ETI et grandes entreprises qui représentent 60% du budget mécénat en

[369] Plusieurs sources diverses de financement d'actions en faveur de la biodiversité ont été signalées par les interlocuteurs de la mission. Ainsi, la Suède et les Pays-Bas financent des actions ou des ONG dans le domaine de l'environnement grâce à une part des revenus de la loterie. La mission n'a pas considéré comme une priorité d'approfondir ce que pourrait signifier la transposition de ce type de démarche en France.

[370] http://www.admical.org/contenu/barometre-du-mecenat-dentreprise

France. 79% des mécènes pensent stabiliser ou augmenter leur budget mécénat, 10% pensent le diminuer et seulement 2% le supprimer.

2 % des entreprises ont soutenu des projets via le crowdfunding, mais 6 % envisagent de le faire dans les années à venir, via leur propre plate-forme ou non.

55% des entreprises mécènes bénéficient de la réduction d'impôt pour tout ou partie de leurs dons.

Près de 80% des entreprises mécènes déclarent vouloir stabiliser ou augmenter le budget qu'elles consacrent au mécénat dans les deux ans à venir. Elles conçoivent leur engagement dans la durée et se professionnalisent. Le mécénat fait partie intégrante de la stratégie de l'entreprise

En ce qui concerne les domaines d'actions, le social reste le secteur le plus important avec 17% du budget du mécénat qui lui est consacré ; il est choisi par 26% des entreprises. La part de la culture augmente et passe de 13 à 15% du budget total. Puis viennent le sport et l'éducation.

Le domaine environnement et biodiversité reste un des derniers postes du mécénat. Choisi par 4% des entreprises mécènes, l'environnement / biodiversité recueille, en 2015, 6% du budget du mécénat d'entreprise (contre 3 % en 2013), soit 210 millions d'euros (84 millions en 2013). La part des actions en faveur de la biodiversité et des milieux naturels est passée de 26 % en 2013 à 40 % : c'est en 2015 le secteur dans lequel les entreprises s'engagent en priorité.

Même si le calcul proposé n'est pas totalement rigoureux (car le montant moyen des actions en faveur de la biodiversité n'est pas connu et peut être inférieur à celui des actions dans d'autres domaines), il peut être intéressant, pour comparer les années, d'appliquer au montant du mécénat environnemental le taux des actions de mécénat en faveur de la biodiversité et des espaces naturels : les budgets bénéficiant à la biodiversité passeraient de 21 millions d'euros en 2013 à 84 millions en 2015.

L'association ADMICAL souligne que les grandes entreprises et entreprises de taille intermédiaire sont de plus en plus nombreuses à privilégier la biodiversité, car il est facile de valoriser ce type d'actions auprès du grand public et des actionnaires. Il est intéressant de noter que plus de la moitié des entreprises mécènes de l'environnement a formalisé une démarche pour mesurer l'impact de leur mécénat. Par ailleurs, les deux tiers de ces entreprises mécènes sont engagées depuis plus de 4 ans dans ce domaine.

Les projets environnementaux soutenus sont des projets locaux, la tendance est à l'augmentation de la part de ce type de projets. Ce sont essentiellement les projets portés par des associations qui en bénéficient.

Une mission mécénat d'entreprises a été créée au MEEM en 2009, suite à un rapport de l'inspection générale de l'environnement[371]. Le mécénat était vu à la fois comme un instrument d'acculturation pour le monde des entreprises et comme un outil de professionnalisation des associations qui auraient à rendre compte aux mécènes.

Les actions conduites ont été la constitution d'un réseau et carnet d'adresses, et le lancement d'un concours sur le mécénat, dont la dernière édition s'est tenue en 2014.

[371] IGE - « L'environnement, nouvel enjeu pour le mécénat d'entreprise »- juin 2007

Les différentes associations rencontrées par la mission, mais aussi des institutions comme les parcs nationaux ou les parcs naturels régionaux font effectivement appel au mécénat d'entreprises, dont le poids est très variable au sein de leurs ressources, d'une manière générale inférieur à 10 %, majoritairement en deçà de 5 %, et moins de 1 % pour les établissements publics. Le mécénat environnemental n'est pas forcément le seul ciblé, le mécénat social est aussi sollicité (par exemple pour l'accessibilité des personnes handicapées dans les parcs nationaux).

Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont souligné le poids de l'investissement humain pour mobiliser le mécénat.
De ce fait, des réflexions sont en cours pour mutualiser les efforts. Ainsi, PNF étudie la mise en place d'un fonds de dotation inter parcs pour collecter les recettes du mécénat.

Les chartes du mécénat se développent. Des ONG comme le WWF considèrent que le mécénat évolue vers un « partenariat de transformation ». Comme le dit Pascal Canfin, directeur général de WWF France : « *Attention, l'époque du mécénat pur est terminée. Il s'agit nécessairement de partenariats de transformation. Nous n'acceptons pas qu'une entreprise finance un projet de conservation de la nature quelque part dans le monde, alors même qu'elle ne remettrait pas en cause ses modes de fonctionnement pour réduire son impact* ».

Si le mécénat ne peut constituer un outil de financement des politiques de base de la biodiversité, il peut être un outil intéressant pour soutenir des projets conduits dans le cadre de ces dispositifs . Il peut aussi permettre d'apporter les 20 à 30 % de contrepartie privée nécessaires pour mobiliser des financements publics.

4.2 Le financement participatif ou crowdfunding

Le financement participatif est un mode de financement de projets reposant sur un système de collecte de dons, de participation aux fonds propres des entreprises ou de prêts, via des plates-formes dédiées accessibles sur internet. Le porteur de projet est mis en relation avec un ou plusieurs investisseurs, qui peuvent être de simples particuliers internautes.

Il existe trois types de plates-formes de financement participatif :

- les plates-formes de dons, qui permettent de récolter des contributions monétaires pouvant donner lieu à des contreparties non-financières diverses ;
- les plates-formes de prêts, qui permettent le financement de projets via des prêts gratuits ou rémunérés ;
- les plates-formes d'investissement qui permettent le financement d'un projet entrepreneurial via la souscription de titres de capital ou de créance, et dont la contrepartie est la participation aux éventuels bénéfices du projet.

En France, le régime juridique de ce mode de financement a évolué en 2014 afin de favoriser son développement. En effet, le financement participatif était soumis aux mêmes contraintes que celles applicables aux banques. Un décret du 17 septembre 2014, venu compléter une ordonnance du 30 mai 2014, crée une nouvelle dérogation au monopole bancaire : les plates-formes de dons bénéficient d'un assouplissement de la réglementation applicable aux établissements de paiement.
Deux statuts juridiques, qui simplifient les agréments, ont été créés par la réglementation :

- pour les plates-formes d'investissement, le statut de conseiller en investissements participatifs (CIP) ;

- pour les plates-formes de prêt, le statut d'intermédiaire en financement participatif (IFP). Sur la base du volontariat, les plates-formes de dons peuvent adopter ce statut d'IFP.

Aucun agrément bancaire n'est nécessaire aux organismes sans but lucratif et aux fondations reconnues d'utilité publique qui accordent des prêts à des conditions préférentielles, sur leurs ressources propres et dans le cadre de leur mission.

Enfin, la marque collective «Plate-forme de financement participatif régulée par les autorités françaises» a été déposée à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Le label signale les plates-formes en conformité avec la réglementation française. [372]

Les prêts de financement participatif sont soumis à certains plafonds fixés par décret. Ces montants sont de 1000 euros par personne pour un projet. En cas de prêt sans intérêt, ce montant maximal passe à 4000 euros. Le relèvement de ces plafonds a été annoncé : le seuil des prêts rémunérés passerait à 2.000 euros par investisseur et par projet, et le plafond des prêts sans intérêt à 5.000 euros par prêteur et par projet. Par ailleurs, pour les investissements en titres, le seuil de collecte globale, par projet, s'élèverait à 2,5 millions d'euros au lieu de 1 million.

Les différentes formes de financement participatif permettent aussi d'accéder à des avantages fiscaux[373]. Ainsi, si le porteur du projet est une fondation, un organisme d'intérêt général ou une association reconnue d'utilité publique, les avantages consentis aux dons et décrits en annexe 5 s'appliquent. Si le don se réalise avec une contrepartie (en nature par exemple), la valeur de cette dernière ne doit pas dépasser un quart du montant du don.

Dans le cas des prêts avec intérêts, ceux-ci font l'objet d'un acompte obligatoire à la source de 24 % plus 15,5 % de prélèvements sociaux (CSG et CRDS) (par la plate-forme de financement participatif) puis une imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Mais l'acompte de 24 % ouvre droit à un crédit d'impôt imputable sur l'impôt sur le revenu.
Les sommes investies en capital ouvrent aussi droit soit à des avantages fiscaux à l'entrée ou à la sortie, dans le cadre des dispositifs en faveur du financement des PME via le financement participatif (réduction d'impôt de 18 % de la somme investie dans la limite de 50 000 euros prise en compte dans le plafonnement des niches fiscales ou réduction d'impôt sur la fortune).

Le financement participatif ou crowdfunding est une activité en plein essor qui représente plus de 5 milliards de dollars levés en 2013 dans le monde, dont près des 2/3 aux États-Unis, et atteindrait 10 milliards à fin 2014.[374]

En France, selon le « baromètre 2015 du crowdfunding » réalisé par Compinnov pour l'association Financement Participatif France[375], ce marché est en forte croissance : il a doublé entre 2014 et 2015 pour atteindre près de 300 millions d'euros levés (contre

---

[372] http://www.economie.gouv.fr/vous-orienter/entreprise/numerique/crowdfunding-tout-savoir-pour-se-lancer

[373] http://patrimoine.lesechos.fr/impots/defiscalisation/0204118718275-le-crowdfunding-cest-aussi-des-avantages-fiscaux-1088518.php

[374] http://www.bsi-economics.org/513-hypercroissance-crowdfunding

[375] http://financeparticipative.org/barometre-du-crowdfunding-2015/

moins de 10 millions avant 2011). Les prêts en représentent les deux tiers, ce sont eux qui connaissant la plus forte croissance.
Les participations en fonds propres et les dons se répartissent à égalité le tiers de la collecte restant.
Depuis la création des plates-formes françaises, 2,3 millions de financeurs (+ 1 million depuis 2014) ont soutenu des projets. Près de 18 000 projets en ont bénéficié en 2015.

Un sondage de l'institut Think [376] évalue un potentiel de croissance considérable du marché français : « Du côté de l'offre de financement, ils estiment que 7% de la population française a déjà investi, prêté ou donné de l'argent *via* le *crowdfunding*. Ils envisagent également que le nombre de financeurs potentiels en France pourrait, à court ou moyen terme, atteindre 24 millions de personnes. Du côté de la demande de financement, 60% des futurs chefs d'entreprises se disent intéressés par le *crowdfunding* comme source de financement de leur projet. Les entrepreneurs déjà en activité déclarent, pour 1/3 d'entre eux, envisager le *crowdfunding* comme source de financement ».

D'après le baromètre 2015 déjà cité, les projets « environnement et énergie » représentent 7 % des projets soutenus en 2015 par des obligations (soit environ 1,6 millions d'euros en obligations), 14 % des projets soutenus par des investissements en capital (soit 7 millions d'euros investis) et 12 % de projets d'investissements contre royalties (montant négligeable). Aucune action « environnementale » n'est répertoriée au titre des dons.

Pour favoriser et sécuriser le marché du financement participatif, BpiFrance a créé et anime la plate-forme TousNosProjets.fr [377] qui est un site fédérateur de 37 plates-formes à ce jour. Son observatoire permet de compléter cette vision sur les projets environnementaux soutenus de septembre 2013 à juin 2016 : il confirme la part très faible des dons dans le soutien à ce secteur (1 M€ de dons sur 64 M€ collectés y sont rattachés sur la période, pour des montants moyens de 5 000 euros par projet), une place plus importante dans les soutiens accordés par les prêts (11 % des sommes collectées sur la période, un montant moyen par projet de 100 000 euros) et encore plus significative pour les actions ou obligations : près de 20 %, avec un montant moyen par projet de 350 000 euros, ce qui donne une vision un peu différente de celle du baromètre FPF.

Les perspectives de croissance annoncées pour le financement participatif, notamment sur des modes de collectes qui concernent davantage aujourd'hui les projets environnementaux, en font une piste de complément de financement de projets à suivre dans les années qui viennent.

4.3 Les fiducies, fonds de dotation et fondations

Le rapport du CGDD de novembre 2010 intitulé « les outils économiques de la biodiversité », après avoir rappelé que les fonds affectés à la biodiversité sont très répandus, donne des définitions précises des différents types de fonds. Le rapport du CGDD de février 2013 sur « les mécanismes de financements innovants » enrichit cette matière, notamment à partir des travaux de l'AFD. Ci-dessous sont rappelées les différentes définitions utiles dans le cadre du présent rapport :

[376] Cité dans http://www.bsi-economics.org/513-hypercroissance-crowdfunding

[377] http://tousnosprojets.bpifrance.fr/

« *Les fonds environnementaux sont des instruments destinés à financer des projets et des politiques environnementales. En général, un fonds est consacré à une problématique spécifique comme le changement climatique, la conservation de la biodiversité, des espèces, etc. Il existe une grande diversité de fonds environnementaux : certains sont adossés à des conventions internationales, d'autres sont nationaux ou initiés par des ONG de la conservation et juridiquement indépendants. Cette hétérogénéité se répercute dans le fonctionnement des fonds*».

Plusieurs types de fonds existent.

Un fonds fiduciaire ou "trust fund", selon l'AFD, «*organise le transfert de propriété d'une subvention à une entité juridique qui n'est pas le représentant des bénéficiaires finaux, ne peut être utilisée que pour atteindre un nombre limité d'objectifs spécifiques définis au préalable (sectoriel et/ou géographique, par exemple) ; est gérée et contrôlée par une structure de gouvernance ad hoc* ».

Ce concept est issu du droit britannique. Les fonds sont «détenus en fiducie» par un administrateur fiduciaire (ou par un conseil d'administration) au bénéfice d'une autre personne, ou pour un objectif précisé par le bailleur de fonds. Le terme « fonds fiduciaire » désigne soit l'argent qui est détenu en fiducie, soit l'entité juridique qui est créée pour détenir l'argent en fiducie.(Conservation Finance Alliance, 2008)

Ce concept est apparu récemment en droit français. La fiducie a été introduite en 2007 dans le code civil, où l'article 2011 stipule que : « *la fiducie est l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires* ».

Son usage est très encadré, l'article 2015 modifié par une ordonnance de 2013 précise ainsi que « *Seuls peuvent avoir la qualité de fiduciaires les établissements de crédit mentionnés au I de l'article L 511-1 du code monétaire et financier, les institutions et services énumérés à l'article L 518-1 du même code (le Trésor public, la Banque de France, La Poste, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations), les entreprises d'investissement (personnes morales, autres que les établissements de crédit, qui fournissent des services d'investissement à titre de profession habituelle) mentionnées dans le même code ainsi que les entreprises d'assurance régies par l'article L 310-1 du code des assurances* ».
Les membres de la profession d'avocat peuvent également avoir la qualité de fiduciaire.

Certains fonds fiduciaires pour la préservation de l'environnement gèrent à la fois des fonds de dotation et des fonds d'amortissement.

Les fonds de dotation visent à dépenser les revenus de leurs investissements pour des projets de long terme, par exemple pour la conservation et la gestion d'aires protégées. La dotation est placée et les intérêts sont investis dans des projets environnementaux ou de développement. En France[378], cet outil a été créé par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui combine les atouts de l'association loi de 1901 et de la fondation. Doté de la personnalité juridique, le fonds de dotation est constitué d'une allocation irrévocable de biens pour la réalisation d'une mission ou d'une œuvre d'intérêt général. Un fonds de dotation peut bénéficier de

[378] http://www.economie.gouv.fr/daj/fonds-dotation

dons, donations et legs dans des conditions identiques à celles d'une association reconnue d'utilité publique et bénéficie du régime fiscal du mécénat. Un fonds de dotation ne peut pas percevoir de subvention ou autre fonds publics (sauf autorisation exceptionnelle explicite des ministres chargés de l'économie et du budget). Il peut mener lui-même sa mission, ou financer un autre organisme d'intérêt général pour son accomplissement.

Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont créé des fonds de dotation.
Ainsi, la fédération des conservatoires d'espace naturels a créé un fonds de dotation pour recevoir les dons et legs. L'objectif est également de sécuriser le portage du foncier. Les Conservatoires ont engagé une réflexion pour transformer le fonds en fondation d'utilité publique, pour accéder à la défiscalisation ISF et diversifier les ressources.
PNF de son côté réfléchit à la mise en place d'un fonds de dotation inter parcs.
Il faut signaler l'existence du fonds de dotation pour la biodiversité[379], qui a notamment initié la création, grâce au mécénat d'entreprises privées, d'un programme intitulé « fonds de soutien aux atlas de la biodiversité communaux », afin d'accompagner les communes dans l'identification des enjeux biodiversité sur leur territoire.

Les fonds d'amortissement servent à financer des projets de plus court terme. Contrairement aux fonds de dotation, le capital initial des fonds d'amortissement est graduellement consommé sur une période déterminée.
Un exemple au niveau international est le fonds brésilien FUNBIO. Mis en place grâce au Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), FUNBIO cherche maintenant de nouveaux fonds provenant du secteur privé. Sur 250 millions de dollars, 40 % viennent de la compensation privée[380].[381]

Les fonds renouvelables reçoivent en continu des ressources nouvelles qui sont financées par les cotisations des membres, des donations individuelles, une rémunération de services environnementaux ou par une fiscalité pré-affectée (par exemple taxes payées par des touristes).

Afin d'avoir une vision du fonctionnement de ces fonds, il est intéressant de prendre l'exemple du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), créé suite au Sommet de Rio, et que la mission a rencontré. C'est un instrument financier qui subventionne des projets de développement durable en rapport avec les accords multilatéraux environnementaux signés par la France. Ce fonds intervient sur les mêmes domaines que le FEM. Ce fonds bilatéral est abondé par le budget de l'État français, en addition de sa contribution au FEM. L'AFD est en charge de la gestion administrative et financière du FFEM.

Le FFEM a pour objectif notamment de favoriser l'émergence de modes de financement durable et encourage les financements innovants, avec en particulier la mise en place de fonds fiduciaires et la mise au point de mécanismes de compensation et de paiement de services environnementaux. C'est ainsi qu'il contribue au capital de diverses fondations et fonds fiduciaires (par exemple le fonds fiduciaire du banc d'Arguin en Mauritanie (BACOMAB) ou alimente des fonds de dotation (comme le

[379] http://www.fdbiodiversite.org/qui-sommes-nous/

[380] Entretien avec le FFEM

[381] Il y a aussi les Fonds de Capital-Risque pour la biodiversité : ce sont des programmes conçus pour des besoins spécifiques inhérents à des entreprises dans le domaine de la biodiversité. D'après un ouvrage de l'OCDE (« mobiliser les marchés au service de la biodiversité »-2003), ces fonds ne représenteraient qu'une faible part de marchés du capital risque.

MAR Fund, fonds en charge des aires marines protégées de Bélize, du Guatémala, du Honduras et du Mexique, qui opère au travers des fonds fiduciaires des pays concernés, et est aussi alimenté par une taxe affectée sur la navigation de plaisance).

Le modèle type de fonctionnement s'appuie sur un conseil des donateurs, un comité de financement, un secrétaire exécutif, un comité d'attribution des subventions (appels à projets).

Selon les interlocuteurs du FFEM rencontrés, il faut au moins 5 à 6 M€, et plutôt 10 M€, en capital au démarrage pour fonctionner.

Le FFEM apporte également des moyens pour les études et les frais de structuration, que peu de donateurs financent en général.

Le niveau d'intervention du FFEM dans les projets s'élève en moyenne à 1,5 M€ par an.

En cette période de taux bas, la question de la rentabilité des fonds de dotation peut se poser. Elle serait de 5 à 12 % selon les zones.[382]

D'après le rapport piloté par le MAE en 2014, les fonds fiduciaires, initialement constitués pour le financement à long terme des aires protégées dans les pays en développement, « *participent de plus en plus au financement de paiements de services écosystémiques. Certains canalisent les contributions des opérateurs privés soumis à une obligation de compensation. Actuellement, ils participent à l'émergence d'instruments de financement des politiques et projets REDD+ (mécanisme de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts créé par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 2010).* ».

Ce rapport pose des questions sur l'intérêt de ce mode d'intervention. Son analyse est que « le fait que la plupart des fonds sont essentiellement alimentés par des ressources publiques jette un doute sur leur capacité à générer des financements additionnels significatifs. Par contre, il s'agit de mécanismes intéressants pour la gestion des fonds destinés à la biodiversité. En dessous d'un certain niveau de capitalisation, les coûts d'opération rendent cependant peu pertinente l'option du fonds fiduciaire ».
On peut ajouter à ces remarques la fragilité du système dans la mesure où la gestion de leurs actifs doit permettre de générer des intérêts qui permettront de couvrir les coûts récurrents de gestion des aires protégées pour lesquels ces fonds ont été initialement constitués.

D'autres analyses mettent en avant l'intérêt de ces instruments pour mettre en œuvre des PSE, comme celle de Claire Etrillard (docteur en Droit et ingénieur à l'INRA - avril 2016) qui écrit que :
« *parmi les instruments juridiques qu'il est envisageable de créer pour favoriser la mise en place de PSE, la fiducie foncière à vocation environnementale apparait intéressante. … La fiducie foncière n'est pas reconnue, alors qu'elle pourrait permettre à un propriétaire de confier son fonds à un gérant-fiduciaire (par exemple un conservatoire d'espaces naturels, une association environnementale, etc.). Ce gérant-fiduciaire devrait respecter un cahier des charges visant à garantir le maintien ou la*

[382] Entretien avec le FFEM

restauration de services écosystémiques et fixant le niveau de rémunération, pendant une durée déterminée. Au terme du délai, le gérant-fiduciaire devrait restituer les terres au bénéficiaire ».

Ce panorama des outils permettant de collecter des fonds d'origines diverses, en particulier les dons et legs, doit être complété par les fondations.

Une fondation est une personne morale de droit privé à but non lucratif créée par un ou plusieurs donateurs eux-mêmes pouvant être des personnes physiques ou morales, pour accomplir une œuvre d'intérêt général. L'article 18 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat définit notamment le régime juridique applicable aux fondations. La reconnaissance d'utilité publique est accordée aux fondations par décret en Conseil d'État. Elle peut alors recevoir des legs ou des donations. Elle ne peut pas exister sans que soit programmée la constitution d'une dotation initiale en capital. Les autres ressources possibles d'une fondation reconnue d'utilité publique sont : des subventions, de nouveaux dons, donations ou legs, des revenus provenant de ses prestations de service ou de ses placements financiers.

La fondation d'entreprise est un outil de mécénat pour acteurs économiques. Son existence doit être autorisée par l'administration. Les obligations à respecter sont allégées par rapport à celles d'une fondation reconnue d'utilité publique. En contrepartie, la fondation d'entreprise est limitée dans sa durée de vie et dans les sources de financement possibles. Une fondation d'entreprise doit programmer la constitution d'une dotation initiale en capital (contrairement au fonds de dotation).
Cette dotation est constituée de dons des fondateurs ou de leurs salariés, effectués en une ou plusieurs fois, dans un délai maximal de 5 ans.
Les autres ressources possibles d'une fondation d'entreprise sont :

- les subventions publiques,
- les revenus provenant de ses prestations de service ou de ses placements financiers

Les donations, les legs et les autres dons que ceux des fondateurs ou de leurs salariés lui sont interdits.

De nombreuses fondations interviennent dans le domaine de la biodiversité. La mission d'est intéressée à la Fondation du patrimoine, Depuis 2009, cette fondation consacre une partie de ses ressources à des actions de préservation ou mise en valeur du patrimoine naturel. En 2014, près de 275 000 euros d'aides ont permis de soutenir plus de 750 000 euros de travaux sur 34 projets. Cette participation à des actions sur le patrimoine naturel est permise par l'utilisation du produit des successions en déshérence dont une fraction (50%) est attribuée à la fondation. L'interlocuteur de la mission a signalé une montée en puissance de l'intérêt pour des projets liés au patrimoine naturel, ou qui allient patrimoine bâti et patrimoine naturel. La fondation travaille déjà sur des projets liés à la trame verte et bleue, et en lien avec les CREN, les PNR, la LPO, avec lesquels elle a déjà des partenariats.

Comme on le voit, plusieurs outils jouant sur les mêmes leviers fiscaux pour lever des fonds, notamment privés, mais avec des cadres juridiques différents, coexistent. Ils peuvent d'ailleurs être en concurrence pour capter les fonds.

Leur intérêt est de permettre de mutualiser plusieurs sources de financements au service des mêmes objectifs, réduisant ainsi les coûts de transaction liés au dispositif et donnant également davantage de visibilité.

La gouvernance de ces fonds ou fondations permet de mettre en place des comités d'orientations et de sélection associant les donateurs. Les systèmes d'appels à projets

en général utilisés leur donnent la possibilité d'exprimer leurs priorités et de se positionner au moment de la sélection sur les dossiers qui les intéressent.

Il serait intéressant de lancer une réflexion plus globale sur les conditions et les perspectives de mutualisation de la collecte des fonds issus du mécénat ou d'autres contributions volontaires pour soutenir des projets en faveur de la biodiversité. Un adossement à une fondation reconnue d'utilité publique ou à un fonds de dotation semble indispensable, afin que les donateurs (entreprises comme particuliers) puissent bénéficier d'avantages fiscaux.

20. Les mécanismes de compensation

Le programme[383] Business and Biodiversity Offsets définit la compensation écologique comme suit : « *La compensation d'atteinte à la biodiversité implique la réalisation de mesures pour restaurer, créer, améliorer ou empêcher la perte ou la dégradation d'un type d'écosystèmes, afin de compenser les impacts résiduels sur l'écosystème et /ou sur ses espèces associées. Les mesures compensatoires d'atteinte à la biodiversité sont des résultats mesurables découlant d'actions de compensation. Elles sont destinées à compenser les impacts résiduels importants néfastes pour la biodiversité, provenant du développement de projets et persistant après la mise en œuvre de mesures de prévention et d'atténuation appropriées. L'objectif de ces mesures de compensation est de parvenir à aucune perte nette, ou de préférence un gain net, de la biodiversité sur le terrain par rapport à la composition des espèces, la structure de l'habitat et les services écosystémiques* ».

1. Une diversité de mécanismes de compensation

Au niveau international, la compensation est pratiquée dans près de soixante pays, soit en tant qu'obligation légale, soit sous forme incitative ou volontaire. Plusieurs ouvrages[384] dressent des panoramas des différentes formes de mécanismes de compensation qui montrent une variété de dispositifs.

Un maître d'ouvrage soumis à obligations de compensation écologique peut s'en acquitter directement ou non, en nature ou sous forme monétaire. Il peut ainsi :
- réaliser lui-même des mesures compensatoires sur son domaine foncier ou en faisant appel à un opérateur qui met en place des mesures ;
- acheter des « crédits » de compensation via une banque de compensation comme aux États- Unis[385] ou un « pool de compensation » comme en Allemagne[386] ;
- contribuer à un fonds, comme les fonds fiduciaires (voir annexe 19), qui participent à des programmes de restauration ou de conservation, et dont certains cherchent à se positionner comme opérateurs de la compensation.

Dans les pays où la compensation est obligatoire, la prise en charge directe par le maître d'ouvrage d'une compensation en nature serait le mode de compensation de plus fréquent, en général en faisant appel à des prestataires spécialisés pour mettre en œuvre les mesures.[387]

---

[383] Animé par les ONG Forest Trends et Wildlife Conservation Society (WCS), le programme Business and Biodiversity Offsets est une initiative née en 2004 qui rassemble aujourd'hui environ 80 acteurs étatiques et non-étatiques cherchant à promouvoir de bonnes pratiques au travers de l'établissement de lignes directrices, de méthodologies et d'un standard sur la compensation. (Source : Comité français de l'UICN, La compensation écologique, état des lieux et recommandations, 2011)

[384] Notamment rapport de l'UICN cité supra et MAEDI, Cirad, CDC Biodiversité, Gret - « Étude relative aux initiatives innovantes pour le financement de la biodiversité et l'identification de mécanismes à fort potentiel » - février 2014.

[385] Elles sont apparues aux Etats-Unis pour les zones humides (*mitigation banks*) et les espèces en danger (*conservation banks*) et se sont développées dans quelques États australiens (programme BushBroker dans l'État de Victoria et BioBanking en Nouvelle Galles du Sud).

[386] Ces « pools de compensation » créés par des Landers allemands sont des agences qui rassemblent des terrains adéquats pour répondre aux demandes de compensation.

[387] Dans le rapport piloté par le MAEDI cité supra.

Cependant, les banques de compensation ou systèmes équivalents se sont développés pour répondre aux difficultés dans la mise en œuvre de la compensation directement par les maîtres d'ouvrage, permettant notamment un meilleur contrôle de l'efficacité des mesures.

La compensation est aussi utilisée comme un mode de financement de dispositifs de préservation de la biodiversité, comme au Brésil, où la législation impose des transferts financiers vers le réseau national d'aires protégées dans le cas de la compensation dite « environnementale », c'est-à-dire dans le cas d'atteintes à la biodiversité de façon générale (par contre, pour les zones protégées en forêt, c'est un système de compensation en nature qui s'applique). Le FUNBIO, fonds brésilien pour la biodiversité, est alimenté à 40 % par des ressources venant de la compensation[388].

Le programme Business and Biodiversity Offsets cherche à promouvoir de bonnes pratiques au travers d'un standard sur la compensation. La première phase des travaux (2006-2009) a porté sur l'élaboration de dix principes pour le standard : l'absence de perte nette, additionnalité des résultats de la conservation, le respect de la séquence de l'atténuation, les limites à ce qui peut être compensé, l'échelle territoriale, la participation des parties prenantes, l'équité, les résultats à long terme, la transparence, la science et les savoirs traditionnels. La seconde phase des travaux (2009-2012) a permis l'élaboration des critères et indicateurs du standard et des documents d'accompagnement. Ce standard pourrait à terme servir à la certification des initiatives d'atténuation des impacts sur la biodiversité.[389]

2. Le développement des démarches de compensation en France

Le principe de la compensation écologique des dommages causés à la nature a été introduit en France par la loi de 1976 relative à la protection de la nature qui a soumis tous les projets et travaux d'aménagement à une étude d'impact permettant de préciser les mesures à prendre pour éviter, réduire et, si possible, compenser les atteintes à l'environnement. Ce principe a été renforcé par la transcription en droit français en 2008 de la directive européenne 2004/35 sur la responsabilité environnementale, puis par le Grenelle de l'environnement qui a réaffirmé le principe de neutralité écologique des projets. En 2012, a été instauré un cadre réglementaire avec l'adoption de la doctrine relative à la séquence éviter-réduire-compenser les impacts sur le milieu naturel. Enfin, l'article 33A du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages apporte un encadrement aux mécanismes de compensation. Il précise la responsabilité du maître d'ouvrage et les exigences qui peuvent être formulées à son égard. Il donne la préférence à la compensation in situ ou en proximité géographique. Pour mettre en œuvre le mécanisme, il définit l'opérateur de compensation et permet de recourir à l'acquisition d'unités de compensation.

Le bilan de la mise en place de la compensation reste encore mitigé en France. Trente années après la loi de 1976, le constat fut fait d'une très faible mise en œuvre de mesures de restauration au titre de la compensation. Depuis 2008, avec l'engagement par CDC biodiversité de l'expérimentation de création d'une réserve d'actifs naturels sur le site de Cossure dans la plaine de la Crau, une nouvelle dynamique de réflexion a été lancée pour en améliorer les résultats. De nouvelles expérimentations ont été validées en 2015 (l'une pilotée par EDF sur le site de "Combe-Madame" en Isère, la deuxième par la société Dervenn sur le sous-bassin de l'Aff en Ille-et-Vilaine, et la

[388] Entretien avec le FFEM

[389] Extrait du rapport du MAEDI déjà cité.

dernière par le Conseil général des Yvelines sur la vallée de la Seine) et une opération menée par CDC Biodiversité et In Vivo est à l'étude sur les mesures de compensation pour le Grand Hamster d'Alsace.

Le principe de la réserve d'actifs naturels de Cossure est de restaurer, sur 357 hectares d'une pelouse sèche rase acquis par CDC biodiversité, des conditions écologiques favorables à une faune exceptionnelle notamment d'oiseaux (avifaune steppique de la Crau) et, à l'issue des travaux de restauration (réalisés en 2010), d'en proposer le financement à des maîtres d'ouvrage ayant des obligations de compensations équivalentes aux travaux réalisés, qui doivent être situées dans un rayon de 25 km, fixé par l'administration. Des « unités de compensation » correspondant à des hectares restaurés sont vendues aux maîtres d'ouvrage. Le volume d'unités achetées en compensation des impacts des projets est validé par l'administration après avis du CSRPN, du CNPN, puis de la DREAL. CDC biodiversité assure la gestion du projet sur 30 ans[390].

Une analyse de la situation de cette réserve d'actifs a révélé une meilleure efficacité écologique de la mise en œuvre des compensations[391]. L'échelle d'intervention permet d'avoir une meilleure réponse écologique, les contrôles sont simplifiés, l'espace est restauré avant que la dégradation n'intervienne (sur un autre espace).

Le projet de la réserve d'actifs naturel de Cossure est né entre autres en réponse aux difficultés de mise en œuvre de mesure compensatoires en région PACA. Son dimensionnement avait été établi en fonction d'une prévision de compensation sur la région. Comme relevé dans un article[392], tous les actifs ne sont pas encore vendus et il semblerait notamment que les ratios entre la surface compensée et la surface impactée aient été inférieurs à ceux prévus initialement, suite aux négociations sur les calculs des besoins compensatoires des maîtres d'ouvrage.

Comme souligné par CDC biodiversité, cette démarche nécessite une capacité de préfinancement et, pour que des opérateurs s'engagent, il faut que la commercialisation soit sécurisée. Ceci suppose donc un engagement fort de l'encadrement administratif.

3. **Quel modèle pour sécuriser la compensation écologique ?**

A partir de ces expérimentations et d'autres expériences, plusieurs questions clés sont posées pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité de la compensation écologique[393].

---

390 Entretien avec Laurent Piermont, président de CDC biodiversité.

391 Cité dans l'article « La réserve d'actifs naturels, une nouvelle forme d'organisation pour la préservation de la biodiversité en France ? » - C. Calvet, H. Levrel, C. Napoléone, T. Dutoit – dans « Restaurer la nature pour atténuer les impacts du développement » – éditions Quae – 2015

392 Même référence que ci-dessus.

393 Sources principales : CDC biodiversité – mission économie de la biodiversité - Les cahiers de biodiv'2050 Initiatives : La compensation écologique en France : quelles orientations pour la recherche ? - décembre 2014 / Fondation de l'écologie politique – Point de vue d'experts - H. Levrel et D Couvet : « les enjeux liés à la compensation écologique dans le « projet de loi biodiversité » - janvier 2016 / entretien avec Harold Levrel

Un certain nombre de questions méthodologiques autour du développement d'une méthode d'évaluation de l'évitement dans la séquence ERC, de dimensionnement des mesures compensatoires, et donc d'évaluation de l'état initial et de ratios d'équivalence surfacique sont un préalable. Comment également mieux prendre en compte la biodiversité « ordinaire » ?

Sur la conduite des mesures, des interrogations sont formulées sur leur additionnalité par rapport aux politiques de biodiversité, et par là, de contribution à leur mise en œuvre. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont bien souligné que l'argent de la compensation ne devait aller qu'à la compensation, et que celle-ci devait être locale. Néanmoins, des réseaux sont opérateurs au sens où les territoires sur lesquels ils interviennent ou qu'ils possèdent peuvent servir à des opérations de compensation.

Une planification de la compensation pour éviter les actions au coup par coup et avoir plus de cohérence territoriale serait aussi souhaitable. Sur quel type de territoires conduire préférentiellement la compensation ? Des interlocuteurs de la mission considèrent qu'elle devrait porter sur les terrains les plus dégradés.

La pérennité de la compensation est aussi un sujet central, de même que le contrôle et le suivi des mesures, et la tenue d'un registre national. Il est considéré par les interlocuteurs de la mission que le CNPN et les DREAL n'ont pas les moyens de tout gérer.

Plusieurs chercheurs, et notamment Harold Lev rel, enseignant à Agroparistech, rencontrés par la mission ont travaillé sur le modèle de la compensation aux Etats-Unis, dont ils considèrent que la France pourrait s'inspirer, notamment pour ce qui concerne les moyens mis dans l'organisation et la pérennisation du dispositif.

Ce système de réserves d'actifs naturels mis en place depuis 2008 pour les zones humides aux États-Unis prévoit notamment :
- l'application d'une servitude environnementale sur les parcelles servant à la compensation ;
- la création d'un fonds de garantie en cas de faillite de la banque (ou opérateur) de compensation
- un fonds de gestion à long terme générant des intérêts pour mobiliser des fonds afin d'avoir les moyens d'assurer la pérennité de la gestion du site ;
- des méthodologies précises de d'évaluation de gains et pertes écologiques, et de suivis.

Un organisme indépendant organise, valide et contrôle les programmes de compensation, les organisations de protection de la nature bénéficient des rétrocessions de servitudes environnementales et du fonds de gestion de long terme.

Ces différentes remarques plaident pour que les moyens de la compensation soient suffisants non seulement pour assurer les aménagements nécessaires sur le terrain où se réalise la compensation, mais aussi pour :
- financer la gestion, le suivi et l'organisation de cette compensation : planification territoriale[394], comité de suivi, constats in situ et tableau de bord ;
- financer l'ingénierie écologique pour la conception du projet de compensation, l'estimation juste des coûts, des pertes et gains écologiques à réaliser ;

[394] Pour l'instant, la loi sur la biodiversité prévoit de confier à l'AFB la réalisation d'un inventaire national des espaces où pourraient être mises en œuvre des mesures de compensation.

- assurer, une fois l'opération de compensation achevée, la pérennité de celle-ci (via par exemple la remise du site à une organisation qui assure cette pérennité). À ce sujet, on peut se demander si les obligations réelles environnementales introduites dans la loi (voir annexe 19) pourraient servir pour assurer cette pérennité.

Toutes ces opérations liées à la qualité et à l'efficience de la compensation ont un coût qui mériterait d'être estimé. Ce coût devrait être payé aussi par la compensation, ce qui suppose qu'une fois le coût d'une opération de compensation évalué, un pourcentage, d'une valeur qui reste à déterminer, soit acquitté en sus par le maître d'ouvrage, soit directement à l'organisation qui serait mise en place pour assurer la pérennité de la gestion, soit pour alimenter un fonds qui permettrait de financer cet encadrement de la compensation.

21. L'évolution des compétences et la gouvernance

Plusieurs lois récentes ont fait évoluer les compétences en matière d'eau et de biodiversité des collectivités territoriales, mais également des agences de l'eau, ainsi que les dispositifs de gouvernance de ces politiques.

1. La planification de la politique de l'eau aux différentes échelles et la montée en puissance des EPCI pour sa mise en œuvre

Les responsabilités de la politique de l'eau sont partagées entre les services déconcentrés de l'État, les établissements publics de l'État (en particulier agences de l'eau et ONEMA) et les collectivités territoriales, en particulier les communes et leurs groupements (intercommunalités et syndicats).

Depuis la loi du 16 décembre 1964, l'organisation administrative dans le domaine de l'eau s'appuie sur la notion de grand bassin hydrographique, dénommé district hydrographique par la directive cadre sur l'eau : la France est partagée en 7 bassins métropolitains et 5 bassins ultramarins. Chaque bassin métropolitain dispose d'une agence de l'eau[395], établissement public de l'État à caractère administratif territorialisé, chargé du secrétariat du comité de bassin et doté de ressources affectées qui permettent de financer un programme pluriannuel d'intervention de 6 ans. Les bassins ultramarins sont dotés d'un office de l'eau, établissement public local pouvant percevoir des redevances et mettant en œuvre un programme pluriannuel d'interventions.

À l'échelle des bassins, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) constituent les plans de gestion de la directive cadre sur l'eau. Adoptés pour six ans, ils fixent les orientations de la gestion équilibrée de la ressource en eau, arrêtent les échéances d'atteinte du bon état des masses d'eau au titre de la DCE, et engagent l'État sur des mesures prioritaires pour éviter la dégradation et opérer la restauration de la qualité des milieux aquatiques par des programmes de mesures (PDM). Le SDAGE a une valeur juridique particulière : les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau, ainsi que les documents d'urbanisme, doivent être compatibles ou rendus compatibles avec ses dispositions.

Les collectivités peuvent aussi se mobiliser pour élaborer des projets territoriaux sous la forme de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Le SAGE fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. Il doit être compatible avec les orientations fondamentales et avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le SDAGE. Il est établi par une commission locale de l'eau, présidée par un élu local, représentant les divers acteurs du territoire, et est approuvé par le préfet, après présentation au comité de bassin. Compatible avec le SDAGE, il est doté d'une portée juridique.

À l'échelle départementale, une mission inter services de l'eau et de la nature (MISEN) établit le plan d'actions opérationnel territorialisé (PAOT) qui récapitule les actions concrètes à réaliser pour mettre en œuvre le programme de mesures et atteindre ainsi les objectifs fixés dans le SDAGE.

[395] L'agence de l'eau RMC couvre les deux bassins de Rhône-Méditerranée et de Corse qui disposent chacun de leur SDAGE et de leur comité de bassin.

Les collectivités ont la responsabilité du petit cycle de l'eau au niveau communal voire intercommunal. Les compétences eau potable et assainissement seront transférées aux EPCI à fiscalité propre, de façon obligatoire, au plus tard le 1er janvier 2020.

L'entretien et la restauration des cours d'eau et des ouvrages de protection contre les crues incombaient jusqu'à présent à tous les niveaux de collectivités. Les régions, les départements, les communes et leurs intercommunalités pouvaient s'en saisir, mais aucune de ces collectivités n'en était spécifiquement responsable. Certains sous-bassins versants se sont organisés volontairement sous forme de syndicats de rivières ou d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 attribue une nouvelle compétence aux communes sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Cette compétence est transférée de droit aux EPCI à fiscalité propre au plus tard le 1er janvier 2018[396]. Les EPCI peuvent se regrouper afin d'exercer cette compétence à l'échelle des bassins versants, et ainsi mieux répondre aux enjeux de la gestion de l'eau et des risques d'inondation. Ainsi, la loi prévoit la possibilité de confier cette compétence à des syndicats mixtes de rivières « classiques », tel qu'il en existe aujourd'hui sur de nombreux bassins versants, à des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) nouvellement créés par la loi, ou à des EPTB. Les EPCI ont par ailleurs la possibilité de créer sur leur territoire une taxe facultative, plafonnée à 40 €/habitant et affectée exclusivement à l'exercice de cette compétence.

Le domaine de l'eau et des milieux aquatiques reste une compétence partagée qui relève de toutes les collectivités (article L.211-7 du code de l'environnement), à l'exception de la compétence GEMAPI. Les régions et les départements peuvent donc continuer à faire le lien entre la politique d'aménagement du territoire et la politique de l'eau par des financements et apporter une aide technique et financière aux communes et intercommunalités.

Au cours de ces dernières années, on assiste toutefois à un retrait progressif des conseils départementaux voire régionaux qui se replient sur leurs compétences obligatoires. L'ADF ne dispose pas d'éléments permettant d'évaluer l'ampleur et l'impact financier de ce désengagement des conseils départementaux[397]. Certaines régions se sont investies plus particulièrement dans la planification[398], ce mouvement étant amplifié par les missions confiées aux conseils régionaux sur la trame verte et bleue et par la décentralisation de la gestion des fonds structurels.

A l'issue de ces différentes évolutions, les rôles respectifs des services de l'État, des agences de l'eau et de l'ONEMA pour la sphère étatique, d'une part, et des différents échelons de collectivités, d'autre part, sont globalement stabilisés même s'il est d'usage de considérer que les compétences en matière d'eau sont encore trop éclatées entre les différents acteurs publics.

---

[396] La loi MAPTAM prévoyait que les dispositions créant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et l'attribuant au bloc communal devaient entrer en vigueur le 1er janvier 2016. Cette date a été reportée au 1er janvier 2018 par la loi NOTRe parue le 7 août 2015.

[397] En 2012, l'ADF et l'AFEPTB ont tenté de mener une enquête sur les moyens financiers mobilisés par les départements pour les politiques de l'eau qui n'a pas apporté de résultats probants.

[398] La Corse est un cas particulier puisque la collectivité territoriale de Corse approuve le SDAGE

2. L'affirmation du rôle des régions dans la politique de la biodiversité

Si l'État a conservé les principales prérogatives permettant d'assurer la gestion et la protection de la biodiversité et des espaces naturels, les divers échelons de collectivités territoriales et en particulier l'échelon régional ont progressivement acquis des compétences en matière de préservation du patrimoine naturel.

La loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages a conféré aux régions le pouvoir d'initiative pour la création des parcs naturels régionaux (51 parcs actuellement).

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a confié aux régions une compétence de classement et de gestion des réserves naturelles régionales (RNR) qui sont un outil de protection réglementaire similaire aux RNN (138 RNR soit autant que de RNN). Cette même loi a instauré le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), instance de spécialistes arrêtée par le préfet de région et placée auprès de lui et du président du conseil régional. Elle permet également aux régions d'être associées à la conduite de l'inventaire national du patrimoine naturel mené par l'État avec l'aide du MNHN, ce qui fait qu'une partie des régions ont mis en place des observatoires régionaux de la biodiversité.

La loi Grenelle I du 23 juillet 2009 a prévu l'élaboration de stratégies régionales et locales venant renforcer le rôle de la stratégie nationale de la biodiversité. La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a fait des Régions l'échelon compétent pour l'élaboration des Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), établis conjointement avec l'État, et qui sont les outils locaux de mise en œuvre de la trame verte et bleue. Cette même loi donne à la région la compétence pour agréer des conservatoires d'espaces naturels (CEN).

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a rationalisé la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements. Ses dispositions s'articulent avec celles de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui ouvre aux collectivités de nouvelles possibilités pour organiser les modalités de leur action commune et qui encadre les cofinancements.

L'État a la compétence sur la conception, l'animation et l'évaluation des inventaires du patrimoine naturel, ainsi que sur les parcs nationaux, les parcs marins, les réserves naturelles nationales, les arrêtés de biotope et le classement des parcs naturels régionaux.

Les régions sont chefs de file pour la protection de la biodiversité. Elles ont compétence sur les parcs naturels régionaux, les réserves naturelles régionales et sont associées à la conduite des inventaires du patrimoine naturel[399]. Elles sont chargées d'élaborer les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en y associant l'État, les communes et les départements (pour les thématiques voirie et infrastructure numérique). Elles élaborent également les schémas interrégionaux du littoral et de massif. Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) reste élaboré

[399] L'ensemble des collectivités peut réaliser des inventaires locaux du patrimoine naturel.

conjointement par l'État et la région, jusqu'à l'entrée en vigueur du SRADDET qui intègre le SRCE.

L'article 4 de la loi sur la biodiversité prévoit que les régions définissent et mettent en œuvre une stratégie régionale pour la biodiversité (SRB) tenant compte des orientations de la stratégie nationale et élaborée dans les mêmes conditions de concertation. Les collectivités territoriales et leurs groupements participent à la définition et à la mise en œuvre de cette stratégie à l'échelon de leur territoire.

Pour organiser les compétences en matière de biodiversité, les régions sont chargées en leur qualité de chef de file d'élaborer des conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence (CTEC) soumises à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

Devenus autorités de gestion pour les fonds européens à partir de la programmation 2014-2020, les conseils régionaux disposent ainsi d'une capacité de mise en cohérence des interventions publiques, d'autant que les règlements européens imposent des vérifications de cohérence entre financements européens et cofinancements nationaux.

Toutefois, les régions ont un niveau d'implication hétérogène en matière de politique de la biodiversité, que ce soit dans la mise en place ou non de RNR, la réalisation d'une SRB, la mise en place d'observatoires régionaux ou la création d'agences régionales plus ou moins spécialisées. La taille des régions et leurs ressources financières conditionnent de manière importante le niveau d'ambition[400]. La volonté politique de développer une politique régionale de la biodiversité reste souvent peu affirmée et dépendante des changements de priorités des exécutifs. L'absence de ressources affectées à l'échelon régional pour la biodiversité nuit à la visibilité de ce thème au sein des politiques régionales de l'environnement qui ne pèsent globalement que 2 % du budget total des régions[401].

Le département conserve la compétence sur les espaces naturels sensibles[402]. Pour mettre en œuvre cette politique, le département dispose d'un instrument fiscal spécifique puisqu'il peut instituer une part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles et peut créer des zones de préemption. Le transfert de la compétence « espaces naturels sensibles » du département à la région a été l'objet de débats lors du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, mais il n'a pas été retenu. Cette question a été de nouveau évoquée lors de l'examen du projet de loi sur la biodiversité et l'article 7 ter A, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit que le Gouvernement remet un rapport dans un délai de douze mois sur la politique « espaces naturels sensibles ». Par ailleurs, une instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 précise que les départements pourront continuer à œuvrer au sein des syndicats mixtes des parcs naturels régionaux.

---

[400] La région Île-de-France dispose d'un budget dédié à la biodiversité douze fois supérieur à celui de l'ancienne région Picardie.

[401] Le montant total des budgets environnement des conseils régionaux était de 631 M€ en 2015, soit 2,1 % des budgets primitifs totaux (*source : DGCL*).

[402] L'article L. 142-1 du code de l'urbanisme prévoit que *« le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non »* afin de *« préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels »*.

Dans le contexte de la fusion de nombreuses régions, des changements d'exécutifs et des ordres de priorité entre compétences à chef de filât, l'élaboration des conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence biodiversité n'est pas engagée. Ces CTEC seront pourtant importantes pour régler les modalités pratiques d'intervention des différents échelons. À titre d'exemple, l'article L.1111-9 du CGCT modifié par la loi MAPTAM, prévoit que le maître d'ouvrage d'une opération entrant dans le champ d'un domaine de compétence à chef de file (ce qui est le cas de la biodiversité) doit assurer le financement d'au moins 30 % du montant total des financements publics. Toutefois, les collectivités peuvent convenir de déroger à cette participation minimale dans les CTEC qui peuvent également prévoir les modalités d'une intervention financière conjointe de la région et du département qui est en principe exclue par le 3° de l'article 1111-9 du CGCT (à l'exception des opérations figurant dans les CPER).

3. L'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et la nécessaire articulation avec les collectivités

L'article 15 bis de la loi sur la biodiversité étend le périmètre d'intervention des agences de l'eau à une compétence facultative portant sur la connaissance, la protection et la préservation de la biodiversité terrestre et marine[403] dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale et des stratégies régionales pour la biodiversité, ainsi que du plan d'action pour le milieu marin.

Les agences de l'eau peuvent apporter une aide financière aux personnes publiques ou privées qui réalisent des actions d'intérêt commun visant une gestion durable de la ressource en eau, ou visant une gestion équilibrée et durable du milieu marin et de la biodiversité[404]. Les contributions des agences de l'eau à l'AFB pourront notamment être utilisées pour des actions en mer au-delà des eaux territoriales, ainsi que pour des interventions de cet établissement dans les départements d'outre-mer, ce qui reprend le dispositif existant à l'ONEMA de « solidarité financière entre les bassins » vis-à-vis des départements et collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et de la Corse.

Cette extension de compétence des agences de l'eau et l'évolution du rôle des régions nécessitent de renforcer l'articulation entre ces deux acteurs pour une mise en œuvre efficiente des politiques de l'eau et de la biodiversité.

Alors que leurs territoires d'intervention sont différents[405], les agences de l'eau et les conseils régionaux ont souvent mis en place des dispositifs contractuels conjoints pour ce qui concerne le domaine de l'eau. Les contrats de plan et dorénavant les programmes des fonds européens sont l'occasion d'afficher des orientations partagées. La mise en œuvre opérationnelle peut se faire sous la

---

[403] Après avoir été adoptée par les deux chambres, l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre a été rejeté en seconde lecture par le Sénat qui voulait limiter cette extension à la seule biodiversité aquatique et marine.

[404] Cet alinéa prévoit également que la coopération entre l'Agence française pour la biodiversité et les agences de l'eau pour la réalisation des missions incombant à l'établissement public fera l'objet de conventions passées conformément à une convention type fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement, prolongeant ainsi ce qui existe déjà entre les agences de l'eau et l'ONEMA.

[405] Les agences des bassins de grande taille comme Seine-Normandie et Loire-Bretagne recouvrent plusieurs régions alors que les agences Artois-Picardie et Rhin-Meuse interviennent dorénavant sur une seule grande région.

forme de contrats globaux avec des interventions financières coordonnées ou de contrats territoriaux plus localisés. Compte tenu des moyens respectifs, l'agence de l'eau est généralement l'opérateur chef de file dans l'instruction des aides sur l'eau et les milieux aquatiques pour laquelle elle dispose de l'ensemble des compétences et apporte souvent un appui aux maîtres d'ouvrage.

Les relations sont pour l'instant plus diffuses dans le domaine de la biodiversité dans la mesure où les agences n'interviennent que sur la biodiversité aquatique et des milieux humides. Le lien entre la DREAL et le conseil régional reste dominant pour la biodiversité terrestre.

Afin de préparer au mieux le futur programme d'intervention pluriannuel des agences de l'eau, il paraît nécessaire qu'un cadre stratégique et une vision commune des priorités et des modalités d'intervention en matière de biodiversité soient élaborés, au-delà de la sphère de l'État, avec les partenaires des collectivités et en premier lieu les régions.

En termes de mise en œuvre, le modèle intégré où les agences assurent l'instruction technique et le financement majoritaire des dossiers dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques est appelé à évoluer. En effet, la prise de compétences accrue des EPCI dans le domaine de l'eau et l'accroissement de leur taille modifiera la nature des relations entre les agences de l'eau et les maîtres d'ouvrage qui devraient être moins nombreux et mieux structurés. De plus, les EPCI sont appelés à jouer un rôle accru en matière de biodiversité.

Plus généralement, les maîtres d'ouvrage devraient de plus en plus souvent être communs pour les enjeux de biodiversité « sèche » ou humide. Les agences de l'eau sont déjà partenaires de la plupart d'entre eux, y compris des réseaux associatifs gestionnaires d'espaces naturels terrestres, pour lesquels elles représentent un contributeur financier important.

Quoi qu'il en soit, la manière d'intervenir des agences ne peut pas être reproduite à l'identique dans le cadre de l'extension de leur périmètre d'intervention à la biodiversité faute de disposer d'effectifs et de compétences adaptés.

Les interventions financières respectives des agences de l'eau et des services de l'État, d'une part, et des collectivités et en particulier des Régions, d'autre part, pourraient être organisées sous la forme d'un comité des financeurs de la politique de la biodiversité en région. Le comité formaliserait et harmoniserait les procédures d'intervention. Il pourrait confier l'instruction des dossiers, selon leur nature, au service le plus compétent au plan technique et qui ne serait pas nécessairement le financeur principal. Cette modalité d'instruction déléguée est déjà pratiquée par certains conseils régionaux qui ne disposent pas en leur sein de toutes les compétences nécessaires et par les agences de l'eau pour les aides agricoles et certains autres dossiers[406]. La bonne articulation de ce comité avec l'ARB, lorsque celle-ci existera, contribuera à renforcer l'efficacité des actions menées.

[406] Les aides agricoles des PDRR sont instruites par les DDT(M) sur la base de règles (zonages d'éligibilité, modalités des mesures.) arrêtées en amont par les financeurs dont les conseils régionaux et les agences de l'eau. Les DREAL instruisent les plans d'action pour les espèces aquatiques menacées pour l'agence de l'eau qui assure le financement.

4.Des dispositifs de gouvernance à coordonner

Chacun des milieux aquatiques, terrestres et marins dispose d'une gouvernance spécifique.

Pour les milieux marins, le Conseil national de la mer et des littoraux et les Conseils maritimes de façade et ultramarins ont notamment à connaître des plans d'action pour le milieu marin (PAMM) en application de la DCSMM.

Pour l'eau et les milieux aquatiques continentaux, le Comité national de l'eau (CNE) et les Comités de bassin élaborent et rendent des avis notamment sur les SDAGE qui sont les plans de gestion établis en application de la directive cadre sur l'eau.

Pour les milieux terrestres, la loi sur la biodiversité prévoit d'instituer, d'une part,le conseil national de la biodiversité (CNB) et, d'autre part, des comités régionaux de la biodiversité (CRB) qui donnent leur avis sur les orientations stratégiques prises par les délégations territoriales de l'Agence française pour la biodiversité, organisent des concertations régulières avec les autres instances territoriales de consultation et de réflexion, dont les missions concernent les questions relatives à la biodiversité. A cela s'ajoutent des comités de massif pour chaque montagne.

L'action publique doit être renforcée par une meilleure intégration des politiques de l'eau continentales et marines, dans l'esprit des directives européennes, ce qui devrait passer par une gouvernance accordant une place plus importante au préfet coordonnateur de bassin et par une contribution accrue des agences de l'eau qui bénéficient d'une expérience reconnue en matière de concertation, de surveillance des milieux, d'élaboration des plans de gestion, de programmation, de gestion financière de taxes fiscales et d'attribution d'aides. L'articulation entre les stratégies régionales de biodiversité et les SDAGE et SAGE sera également un défi pour le futur. Ce lien existe déjà pour ce qui concerne les SRCE qui prennent en compte les éléments du SDAGE pour la trame bleue.

De manière générale, la concertation devra être organisée entre le Comité régional de la biodiversité, le Comité de bassin et le Conseil maritime de façade pour aboutir à une vision globale de la politique de la biodiversité. Dans les bassins hydrographiques de chaque département d'outre-mer, la loi sur la biodiversité prévoit que le comité régional de la biodiversité assure, en outre, le rôle et les missions du comité de bassin. Ce comité de l'eau et de la biodiversité constitue une instance d'information, d'échange et de consultation sur l'ensemble des sujets liés à la biodiversité terrestre, littorale ou marine.

La composition des comités de bassin et la représentation au sein de leurs collèges fait l'objet de nombreux débats. Ainsi que cela a déjà été réalisé pour ouvrir les comités de bassin aux représentants des enjeux littoraux et marins, une plus grande ouverture aux acteurs de la biodiversité terrestre permettrait d'envisager une contribution encore plus significative qu'actuellement à la préparation de plans d'action intégrés. Il convient également de veiller à ce que la représentation des différents échelons de collectivités au sein du collège des élus reflète l'évolution des compétences respectives, ce qui concerne le renforcement de la place des EPCI et des régions. Quoi qu'il en soit, il paraît avant tout souhaitable de conserver dans la composition des comités le fait

qu'aucun collège n'est majoritaire à lui seul, ce qui oblige à la discussion en cas de conflits et permet de construire des consensus ou des compromis.

Pour assurer la cohérence de la mise en œuvre opérationnelle des politiques de la biodiversité en métropole, une commission mixte au comité de bassin et au comité régional de la biodiversité pourrait être constituée. Elle se substituerait à l'actuelle commission « milieu naturel aquatique » (Comina) dont elle reprendrait les attributions.

22. Synthèse des réponses des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

Cette synthèse résulte d'un questionnaire transmis à l'ensemble des DREAL et qui a été renseigné pour 17 des 22 anciennes régions.

1. Les moyens disponibles sur le budget de l'État ne permettent pas de couvrir tous les besoins de la politique de biodiversité

Les DREAL appréhendent les seuls programme 113 et 217. Elles ne sont pas en situation d'approche globale sur les moyens de l'État et de ses opérateurs. De ce fait, les réponses apportées portent sur la biodiversité terrestre et non sur la politique de l'eau qui ne bénéficie pas de financements sur le programme 113 que maîtrisent les DREAL.

Elles considèrent que les crédits délégués sur le programme 113 leur permettent de répondre aux besoins strictement essentiels mais pas à l'ensemble des priorités fixées par le responsable de BOP. Elles donnent la priorité à la mise en œuvre des directives « Oiseaux » et « Habitats, Faune, Flore » et à la gestion des aires protégées relevant directement de la compétence de l'État. Le réseau Natura 2000 (élaboration de DOCOB, animation) et les réserves naturelles nationales (fonctionnement) mobilisent ainsi chaque année environ la moitié des ressources notifiées.

- *La connaissance fragilisée*

De manière générale, les DREAL indiquent que le domaine de la connaissance bénéficie de peu de moyens dédiés par rapport aux besoins. Les investissements ont été (sont) très insuffisants : cartographie des habitats, état de conservation, évaluation, inventaire permanent des ZNIEFF, atlas de biodiversité, n'ont, jusqu'à présent, pas pu bénéficier des soutiens financiers nécessaires. Cela vaut de manière encore plus importante pour le milieu marin.

La pérennité de plusieurs démarches de connaissance et de valorisation du patrimoine de données naturalistes (par exemple l'Observatoire biodiversité de Midi-Pyrénées) est remise en cause en raison du manque de visibilité pour construire des programmes d'actions pluri annuels.

Le soutien au réseau associatif est très limité, alors qu'il est le premier producteur de données sur la biodiversité. Plusieurs DREAL font part de leur inquiétude face au désengagement annoncé par plusieurs exécutifs régionaux qui risque de déstabiliser des structures partenaires.

- *Des moyens insuffisants pour la préservation des espèces*

La préservation et la restauration des espèces constituent un domaine qui est structurellement insuffisamment financé. L'outil plan national d'actions (PNA) en faveur des espèces les plus menacées a connu depuis les années Grenelle une phase de croissance importante au niveau national et local, mais les investissements ont été très insuffisants. Les moyens humains et financiers aujourd'hui consacrés ne permettent pas de suivre les stratégies les plus prioritaires surtout dans les régions concernées

par des espèces protégées nombreuses[407]. Des choix budgétaires drastiques doivent être faits chaque année sur ce sujet.

S'agissant des espèces exotiques envahissantes, aucune action n'est dorénavant soutenue dans la plupart des régions.

Certaines DREAL précisent qu'une réflexion nationale est nécessaire sur les mesures relatives aux grands prédateurs en raison de leur poids très fort sur le budget espèces qui entraîne encore plus de priorisation nécessaire sur les espèces menacées. Sur le cas spécifique de l'ours, le budget relatif à l'accompagnement des éleveurs par des bergers d'appui pourrait être repris par le MAAF et le FEADER dans le cadre de la mesure « protection des troupeaux contre les prédateurs » (gain potentiel : environ 200 k€). Cependant, l'ouverture de la mesure « grands prédateurs » ne peut se faire qu'au détriment d'autres mesures.

- *La gestion des espaces naturels fragilisée*

Les besoins liés à l'animation et aux contrats Natura 2000 ne sont que partiellement couverts. Certaines DREAL estiment que les fonds tant européens (FEADER) que de l'Etat ne sont pas à la hauteur des enjeux priorisés, des enjeux de conservation et de rapportage à la Commission européenne.

Les acteurs partenaires des services de l'Etat pour la mise en œuvre des politiques publiques voient leurs crédits au mieux gelés (c'est le cas des CBN depuis 8 ans) ou drastiquement amputés comme c'est le cas des CEN[408].

Les crédits délégués aux structures porteuses des Réserves Naturelles Nationales (financement 100 % Etat) sont stables depuis 2009. Cette situation se traduit par l'absence d'investissements dans les réserves naturelles (non renouvellement du matériel, dégradation des installations d'accueil du public...) et des suppressions d'emploi seront donc inéluctables pour sauvegarder l'équilibre financier des gestionnaires.

Des actions structurantes en région se trouvent également remises en cause. Par exemple, le réseau des espaces naturels protégés du Languedoc Roussillon, créé en 2007, à l'initiative de l'État et du Conseil régional, regroupait 44 structures et visait à promouvoir la gestion durable des espaces naturels protégés. Le financement de la Région a été suspendu en 2014 et celui de l'État en 2015 (40 K€ annuels). Le CEN qui avait mis à disposition 1 ETP sur cette mission n'a pas pu la poursuivre.

Autre exemple, la stratégie pyrénéenne de valorisation de la biodiversité, déclinaison à l'échelle du massif des Pyrénées de la SNB, qui bénéficiait antérieurement d'une dotation annuelle de 100 k€, n'a plus aucun crédit spécifique.

- *La difficile mise en œuvre des continuités écologiques*

Les investissements ont été très insuffisants, voire nuls, sur la trame verte. Les plans d'action des SRCE ne sont pas chiffrés et seules des sources de financement sont le plus souvent mentionnées (Etat, régions, agences de l'eau, fonds européens).

Les ressources notifiées sur le programme 113 ont permis de soutenir l'élaboration du SRCE, mais aucune action de préservation ou de remise en bon état de continuités

[407] Par exemple 33 PNA en Languedoc-Roussillon

[408] A titre d'exemple, le CEN Midi Pyrénées a pu avoir plusieurs années consécutives une dotation de fonctionnement de 100 k€, ramenée depuis 2015 à 40 k€.

écologiques. Même si l'objectif n'est pas de mobiliser les seuls crédits du programme 113 à cette fin, dans une logique de pénétration/mobilisation des politiques sectorielles, l'absence de crédits du programme 113 rend difficile la mobilisation des différents acteurs au soutien de la trame verte et bleue régionale et infra-régionale. Les choix budgétaires des conseils régionaux et les capacités de mobilisation des fonds européens (FEDER) sont considérés comme déterminants.

2. Des freins et des opportunités pour mobiliser des financements sur la biodiversité

De nombreux dossiers biodiversité, relatifs aussi bien à des actions de connaissance, de gestion ou de préservation, font appel à des financements croisés (collectivités, Europe, État…). Les spécificités de gestion, de comptabilité (assiettes éligibles différentes…) comme de suivi évaluation propres à chacun de ces fonds complexifient et souvent retardent les procédures et les projets.

La mise en place de conventions pluriannuelles est une solution adoptée autant que possible par les DREAL, mais elle n'est pertinente que dans la mesure où existe une certaine assurance sur le maintien du montant à y inscrire. L'absence de visibilité pluriannuelle sur les financements du programme 113, mais également annuelle, empêche de mener correctement une action pérenne et lisible, ou de lancer des opérations importantes. Les niveaux de consommation attendus dès le 30 avril ou à la fin du premier semestre de chaque année, les gels ou reprises sur les montants notifiés, questionnent directement les programmations établies et/ou un rythme d'engagements en lien avec les réalités opérationnelles. Le développement des formules de financement de type appels à projets nationaux voire locaux questionne directement le pilotage d'une stratégie pluriannuelle efficace et équilibrée à l'échelle régionale ou infra-régionale.

Les DREAL n'ont pas de visibilité d'ensemble sur les moyens des établissements publics. Dans plusieurs régions un rapprochement est en cours entre les DREAL et les agences de l'eau pour un meilleur partage d'information sur les aspects financiers. L'agence de l'eau Loire-Bretagne et les DREAL ont instauré depuis 2015 des réunions bilatérales régulières qui permettent notamment d'aborder les aspects financiers. Une démarche du même type est engagée dans le Grand Est.

Les crédits des agences de l'eau sont considérés comme des ressources essentielles qui permettent de mobiliser des moyens des collectivités. Les agences interviennent de manière croissante pour la biodiversité et les habitats liés aux milieux aquatiques. L'ouverture des financements des agences à la biodiversité terrestre est très attendue et elle devrait favoriser une interaction accrue entre les enjeux « Habitats, Faune, Flore » et « Eau ».

Certaines DREAL suggèrent de développer la conditionnalité (qui peut prendre la forme de bonus) des aides publiques en faveur de la biodiversité.

Une DREAL signale l'action de la fondation d'entreprise LISEA Biodiversité qui soutient, dans le cadre d'appels à projets, des actions de préservation et de restauration du patrimoine naturel dans les départements concernés par le tracé de la LGV Tours-Bordeaux.

3. La difficile transition dans la gestion des fonds européens

Il aura fallu trois ans pour mettre en place un dispositif de gestion des nouveaux programmes européens (2014-2020), avec toutes les conséquences que cela implique pour les actions et les porteurs de projets. Dans plusieurs régions, les priorités et modalités de mobilisation des financements européens ont été profondément remaniées avec la nouvelle autorité de gestion. L'approche territoriale, avec le SRCE comme clé de voûte, se substitue à une entrée très tournée vers les espèces.

Avec la fusion des régions, autorité de gestion des fonds européens, toute la comitologie du FEDER et du FEADER et les circuits de validation des dossiers est en train d'être revue et entraîne comme conséquence un retard dans la validation des documents cadres et donc de la consommation des crédits Natura 2000 du budget de l'Etat. A ce jour, il n'est toujours pas acquis (au moins pour le FEADER et le FEAMP) que les dispositifs seront pleinement effectifs et opérationnels au 1er janvier 2017 dans toutes les régions au soutien de la biodiversité.

De manière générale, l'ingénierie administrative du FEADER est considérée comme lourde avec des délais de paiement des bénéficiaires très longs. Cette situation implique, pour les structures bénéficiaires, des compétences administratives et financières importantes et, plus encore, une trésorerie permettant de faire face aux délais d'instruction, de paiement et aux éventuelles reprises, ce qui est une contrainte importante pour les petites structures.

Pour la période 2014-2020, plusieurs conseils régionaux, nouvelle autorité de gestion pour le FEADER, ont délégué (et donc maintenu) à la DREAL la responsabilité de guichet unique-service instructeur FEADER pour les opérations relatives à l'élaboration ou à l'animation des documents d'objectifs des sites Natura 2000. Cette expertise est en mesure de guider les acteurs du territoire pour bâtir leurs dossiers et les mettre en conformité avec des règles complexes, mais les tâches d'instruction des dossiers et de réponse aux contrôles mobilisent la totalité du temps et ne permettent pas une approche d'ingénierie financière visant à optimiser la mobilisation des crédits européens en région. La compétence sur les crédits européens réside du côté des animateurs des réseaux Natura 2000 qui jouent un rôle important d'interface entre l'autorité de gestion et les DDT(M) et suivent ainsi les différentes phases du montage des dossiers.

Concernant le FEAMP, les DREAL ont une lisibilité très insuffisante (types, modalités de soutien, circuits administratifs et financiers...), mais des discussions sont en cours pour la mise en œuvre de contrats Natura 2000 en milieu marin en 2016.

La DREAL Bretagne considère que le programme LIFE est insuffisamment mobilisé, mais cela nécessite des porteurs de projets « solides » ; l'AAMP ayant créé une nouvelle dynamique en la matière sur les espaces marins.

4. La montée en puissance des collectivités territoriales

Les DREAL ont généralement une bonne connaissance des moyens consacrés par le conseil régional ce d'autant plus que certaines régions ont pris le parti de faire figurer la quasi-totalité de leurs interventions dans le CPER. Cependant, les montants engagés dans les CPER ne représentent pas nécessairement la totalité des moyens consacrés par les régions aux politiques de l'eau et de la biodiversité. Certaines régions ont choisi de concentrer leurs moyens sur un nombre restreint de thèmes[409].

[409] Ainsi la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées flèche quasiment tous ses financements actuels biodiversité sur des actions éligibles au SRCE (ou prévues) de même pour les financements FEDER (en tant qu'autorité de gestion).

Par ailleurs, les DREAL ont une connaissance limitée des interventions des autres échelons de collectivités[410]. Elles ont surtout une vision des actions des autres collectivités par le biais des co-financements du programme 113 ce qui n'est pas exhaustif. Sinon, elles n'ont pas connaissance des actions mises en œuvre et des moyens mobilisés, ce d'autant plus que les conseils départementaux et EPCI ne sont pas co-financeurs des CPER.

S'agissant des intercommunalités, en dehors de Natura 2000, le lien était jusqu'à présent distendu. La trame verte et bleue et la mise en œuvre du SRCE ont et vont clairement changer la « donne » : que ce soit à travers l'élaboration de leurs documents d'urbanisme ou dans le cadre d'initiatives « biodiversité », la DREAL et les DDTM se retrouvent plus informées et sollicitées pour leurs connaissances et expertises, permettant d'accroître la connaissance des actions menées. La mise en place d'un comité thématique biodiversité par l'autorité de gestion des fonds européens permettra également de partager une vision plus complète des actions pour la période 2016-2020.

Certaines DREAL considèrent que les dispositifs d'intervention des grandes collectivités territoriales, conseils régionaux, conseils départementaux (ENS mais pas seulement), métropoles, qui contractualisent avec les intercommunalités et les communes ou agissent directement, pour des montants parfois importants, questionnent la capacité de l'Etat à peser sur ces dispositifs et contractualisations. Elles indiquent que certains appels à projets qui apportent des cofinancements des départements seraient difficiles à intégrer dans la programmation financière.

Selon les données transmises par les DREAL ayant répondu à l'enquête, les moyens engagés par les conseils régionaux dans les CPER seraient les suivants :

- Languedoc-Roussillon *:* 49,5 M€ eau et 23,6 M€ biodiversité

- Midi-Pyrénées : 10,2 M€ eau et 23,8 M€ biodiversité

- Bretagne : 46,1 M€ eau et 18,2 M€ biodiversité

- Rhône-Alpes : 54 M€ eau et biodiversité

- Auvergne : 3 M€ eau et 2,7 M€ biodiversité

- Bourgogne : 3 M€ eau et 12 M€ biodiversité

- Pays-de-La-Loire : 13 M€ biodiversité[411]

- Alsace : 14,5 M€ biodiversité

- Champagne-Ardennes : 2,46 M€ eau

- Lorraine : 39 M€ eau et biodiversité

- Franche-Comté : 6,9 M€ eau et biodiversité

---

[410] Dans le cas de la nouvelle région des Hauts de France, les départements mobilisent un financement nettement supérieur à celui de la Région (16,8 M€ pour les six départements et 9,8 M€ pour la Région).

[411] La région dispose d'un plan d'action régional pour la biodiversité avec un budget du conseil régional de l'ordre de 10 M€ par an.

- Aquitaine : 59,5 M€ eau et biodiversité

- Limousin : 11,6 M€ eau et biodiversité

- Poitou-Charentes : 15,6 M€ eau et biodiversité

- Nord-Pas-de-Calais : 7,4 M€ eau et biodiversité

- Picardie : 2,4 M€ eau et biodiversité

- Bassin Loire : 4,55 M€ eau

- Bassin du Rhône : 6,5 eau

- Massif des Alpes : 8 M€ eau et biodiversité

- Massif du Jura : 2,7 M€ eau et biodiversité

Compléments issus de la consultation par la mission des CPER pour les anciennes régions manquantes :

- Provence-Alpes-Côte d'Azur : 28 M€ eau, 41,8 M€ biodiversité et 2,45 M€ mer

- Ile de France : 36,73 M€ biodiversité

- Corse : 8,2 M€ eau et 2,74 M€ biodiversité

- Centre Val de Loire : 17 M€ eau et 13,16 M€ biodiversité

- Basse-Normandie : 6 M€ eau et 1,5 M€ biodiversité

- Haute-Normandie : 21 M€ biodiversité

- Massif Central : 8 M€ biodiversité

- Bassin de la Garonne : 7 M€ eau

- Vallée de la Seine : 2 M€ eau

Sur les 22 anciennes régions métropolitaines et les plans interrégionaux[412], les montants cumulés sont de 249 M€ pour l'eau, 233 M€ pour la biodiversité et 207 M€ pour l'eau et la biodiversité, soit un total de 689 M€.

Pour ce qui concerne les milieux marins, il n'y a pas de financement clairement identifié dans les CPER sur la restauration des écosystèmes marins, à l'exception de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (2,45 M€). En Pays-de-la-Loire, la DREAL a indiqué que des crédits régionaux sont dédiés à la connaissance des milieux marins, mais ils ne sont pas identifiés dans le CPER.

[412] Le plan de massif des Pyrénées prévoit des actions en faveur de la biodiversité mais les crédits régionaux ne sont pas ventilés par sous enveloppe.

23. Synthèse des réponses des Directions interrégionales de la mer (DIRM)

1. Le programme de surveillance

Le programme de surveillance fait l'objet d'un pilotage national de la Deb avec l'appui technique de l'Ifremer et de la Deb.

L'organisation de la gouvernance de la surveillance se traduit par des conventionnements entre la DEB et les organismes référents (Shom, MNHN, IFREMER, AAMP, CNRS…). A ce stade, les réseaux retenus sont en grande majorité des réseaux nationaux dont les financements ne sont pas déconcentrés.

Il apparaît que le suivi des masses d'eau littorales (côtières et de transition) dans le cadre de la DCE interfère avec le suivi tel qu'il est prévu dans les programmes de la DCSMM (habitat benthiques, eutrophisation notamment) [413].

L'estimation des coûts a été élaborée en 2014 par la coordination nationale de la DCSMM. Elle détaille annuellement par programme thématique et sous programmes. Elle conduit à un chiffrage global d'environ 60 M€ par an, dont 48,75 correspondant à des mesures existantes et 12 M€ de besoins nouveaux pour des dispositifs nouveaux ou pour une évolution de ceux existants.

Des évolutions devront apparaître et faire l'objet d'un nouveau chiffrage dans le cadre du deuxième cycle d'élaboration du PAMM, au travers d'une meilleure prise en compte du suivi des impacts des activités.

2. Le programme de mesures

Le programme de mesures (PdM) a été validé pour la sous-région marine Méditerranée Occidentale, sa validation est en cours pour Manche Mer du Nord, en réécriture pour Mers celtiques et Golfe de Gascogne dont les sous-régions marines sont en train d'être fusionnées.

Les PDM se composent de deux grands jeux de mesures, existantes ou nouvelles. Les premières n'ont pas fait l'objet d'une évaluation financière. Les secondes se répartissent entre mesures nationales et locales. Les mesures nouvelles de niveau national ont été évaluées dans une fourchette de 3,5 à 12 M€ sur 6 ans. Les mesures de niveau local ont été évaluées dans une fourchette de 4,1 à 13,4 M€ pour MEMN et entre 7 et 26 M€ pour Méditerranée. Il n'est pas fourni de chiffrage concernant les PDM Mers celtiques et Golfe de Gascogne.

Il est précisé que certaines mesures proposées dans le programme de mesures du PAMM résultent de la consultation des instances et du public de 2015 et n'ont donc pas fait l'objet d'une évaluation des coûts, que les estimations de certaines mesures reposent sur le fait que certains coûts peuvent être mutualisés ou internalisés, que plusieurs mesures nécessitent encore des études préalables et que de nombreuses mesures nationales ne sont pas chiffrées à ce stade[414].

[413] L'implication des agences de l'eau dans le financement des milieux marins (article 15bis du projet de loi sur la biodiversité et les paysages) devrait faciliter une plus grande articulation entre DCE et DCSMM

3. Les moyens financiers mobilisés

Les financements utilisés pour les programmes de mesures existants relèvent de plusieurs sources :

- Natura 2000 : programme 113, Feamp, Life, Feder, Interreg
- aires marines protégées : idem
- listes d'espèces protégées : programme 113 ;
- mesures relatives à la formation professionnelle : Bop 205[415]
- mesures relatives à la pêche : Feamp

Les autres mesures nécessitent la mobilisation de nouveaux moyens, notamment les mesures suivantes : DOGM, schéma d'orientation territorialisé de dragage, recensement et incitation à la mutualisation des aires de carénage des ports de plaisance, mesures relatives aux déchets…

Les Dirm sont devenues UO du programme 113 en 2014 avec des crédits ciblés sur le financement des actions d'élaboration des différents volets du Pamm (organisation matérielle des réunions d'association au niveau local et façade, mise en forme et reproduction des documents, logistique, parution des avis obligatoires dans la presse pour les consultations publiques...). Des Dap ont également été obtenus pour un appui technique du Cerema (appui pour l'élaboration du Pamm, rédaction du rapport environnemental, états des lieux sur quelques mesures).

Certaines de ces mesures relèvent de la compétence propre des collectivités qui ont engagé des actions localement, en relation avec d'autres organismes, ou dans le cadre de la déclinaison d'autres schéma directeur (cas des actions sur les déchets et du Sdage). À ce stade le recensement de ces actions n'a pas été effectué.

4. L'intervention du FEAMP

Le FEP n'a pas servi au financement direct de la mise en œuvre de la DCSMM.

En ce qui concerne le volet environnemental du FEAMP pour la pêche, il existe deux groupes de mesures :

- celles qui découlent des articles 38, 39 et 40 du règlement (rattachés à l'enveloppe « développement durable de la pêche et de l'aquaculture ») et qui sont dédiées à l'amélioration de la prise en compte de l'environnement dans la gestion des pêches. Les articles 39 (10,7 M€ de Feamp) et 40 (11,07 M€ de Feamp) sont des mesures gérées au niveau national, l'article 38 est une mesure gérée au niveau régional (instruction par les Conseils régionaux) (6,65 M€ de Feamp) ;

[414] Par extrapolation, on peut donc estimer le coût du volet local du programme de mesures à une fourchette comprise entre 20 et 70 M€ sur 6 ans et au total entre 23 et 80 M€. La sagesse conduirait à une valeur estimée de l'ordre de 50 M€ au total, soit une moyenne d'environ 8 M€ par an. Les besoins nouveaux pour la mise en œuvre de la DCSMM seraient ainsi à moyen terme de l'ordre de 20 M€ par an

[415] Également dans le cadre de la police des pêches et de la surveillance des zones maritimes protégées

- et les mesures de l'article 79/80 de la politique maritime intégrée qui financent, à travers une enveloppe « étanche » consacrée à la PMI (5,3 M€), les mesures de surveillance intégrée des activités maritimes, la connaissance et les mesures de protection du milieu, hors pêche.

Les différents articles du Feamp (règlement N° 508/2014) relatif à la pêche sont précisés ci-dessous :

- *Article 38 : Limitation de l'incidence de la pêche sur le milieu marin et adaptation de la pêche à la protection des espèces*

- *Article 39 : Innovation liée à la conservation des ressources biologiques de la mer*

- *Article 40 : Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes marins et régimes de compensation dans le cadre d'activités de pêche durables*

Au travers de ces articles, auxquels il convient d'ajouter les mesures 28 (partenariat scientifique avec les pêcheurs) et 79/80 (PMI), certaines mesures ciblées du Pamm pourront faire l'objet de financement du Feamp (identification des zones fonctionnelles halieutiques d'importance, promotion de nouvelles pratiques de pêche professionnelle adaptation des engins de pêche, zones de protection fortes ou restauration des habitats marins.).

Via les articles 38/39/40 évoqués ci-dessus, et le volet politique maritime intégrée, des mesures halio-environnementales pourront être financées. Des actions pour mieux connaître et protéger le milieu marin pourront être financées par le volet PMI :

- actions de surveillance du fonctionnement des écosystèmes, de l'état écologique du milieu marin et de l'état de conservation des espèces et habitats, dans le cadre des articles 17 de la directive « habitats faune flore » et 12 de la directive « oiseaux », dans les aires marines protégées (réseau Natura 2000 en particulier et en soutien des programmes de surveillance de la DCSMM) ;

- actions d'amélioration des connaissances concernant l'état du milieu marin, notamment collecte et gestion des données relatives aux activités en mer et à l'impact de ces activités sur les milieux (hors pêche et aquaculture), en vue de mettre en place les programmes de surveillance et de mesures de la DCSMM, et d'élaborer les plans de gestion des AMP et les Docob des sites Natura 2000 ;

- l'élaboration et la mise en œuvre des Docob des sites Natura 2000 et des plans de gestion des aires marines protégées en particulier les parcs marins et les zones de protection renforcées, sans préjudice des articles 38 et 40 ;

- actions de protection et de restauration de l'état écologique du milieu marin (expérimentation, démonstration) dans le cadre la gestion des aires marines protégées ou dans le cadre de plans élaborés à l'échelle nationale ou à l'échelle des sous-régions marines de la DCSMM, sans préjudice des articles 38 et 40 ;

- amélioration de l'organisation spatiale des activités en mer (mouillage, dragage, etc) pour limiter les incidences sur le milieu marin : diagnostic spatialisé des activités, analyse prospective des besoins, définition scientifique de la capacité de charge des écosystèmes et propositions d'évolution de l'organisation spatiale pour la durabilité des activités.

Les cadres méthodologiques nationaux des différents articles concernés (28,38, 40, 80 PMI) ne sont pas entièrement définis ni validés. Au-delà de la définition du type d'actions de mesures financées, il faudra veiller à la juste répartition des moyens entre SRM/façade.

Toutefois, au vu des cadres méthodologiques en cours de discussion, suite à la validation du programme opérationnel, certaines mesures de la DCSMM semblent ne pas pouvoir être financées par le Feamp : mesures relatives à la PMI (DOGM, schémas d'orientation territorialisés de dragages, recensement et mutualisation des aires de carénage…

Par ailleurs, pour les autres mesures éligibles au Feamp, il faudrait veiller à ce qu'il y ait une vision globale des projets à financer pour la mise en œuvre de la DCSMM et qu'il n'y ait pas un financement au coup par coup (premier projet arrivé, premier projet financé). En effet, cela entraînerait une inégalité dans la répartition des moyens de financement.

Enfin, selon les mesures du Feamp (pouvant financer des actions au titre de la DCSMM), le service instructeur peut être la DIRM, ou alors FAM, ou la DPMA. Dans le cas, où le service instructeur ne serait pas la DIRM, il est important que les DIRM, en tant que service coordonnateur de la DCSMM au niveau local et responsable de la mise en œuvre (via les préfets coordonnateurs) soient associées à la sélection des projets.

5. L'intervention des collectivités territoriales

L'implication des collectivités territoriales apparaît très variable d'une région à l'autre.

- Les CPER

Les contrats de plan État régions signés pour la période 2015-2020 pour la façade Manche Est – Mer du Nord, font simplement référence aux éventuelles interventions des agences de l'eau pour leur financement des actions dans la mer territoriale et invitent les conseils régionaux à mobiliser leurs ressources pour les actions se situant au large des eaux territoriales. Toutefois, la Dirm MEMN, comme ses autorités préfectorales, n'ont pas reçu de témoignage d'intérêt particulier des conseils régionaux de la façade maritime ni avant ni après la fusion de la Haute et Basse-Normandie et celle du Nord – Pas-de-Calais et de la Picardie. Leurs organisations, en cours de construction, n'offrent pas de visibilité sur leur prise en compte de cet enjeu dans leurs politiques.

À l'inverse, le CPER PACA prend en compte directement le milieu marin au travers d'un volet dédié « préserver le milieu marin et accompagner le développement durable du littoral ». Les crédits contractualisés s'élèvent à 18,55 millions d'€ (16,1 État / 2,45

région). Les actions qui pourront être financées seront ciblées sur la préservation et la

réhabilitation des écosystèmes marins, la réduction des pressions sur le milieu côtier, les réseaux de surveillance et le développement durable du littoral.

Le CPER Languedoc-Roussillon prend en compte le milieu marin dans l'axe « reconquête de la biodiversité » mais sans afficher de ligne budgétaire spécifique. Les montants totaux contractualisés sur l'axe reconquête de la biodiversité (État : 16,84 M€ / Région : 23,6 M€) ne permettent pas de distinguer la part qui pourrait être affectée à la préservation du milieu marin.

Le CPER pour la Corse contient dans l'axe « transition écologique et énergétique » une mesure d'amélioration de la gestion durable et intégrée de l'eau et des milieux aquatiques : « en lien avec le programme d'action pour le milieu marin (Pamm), il s'agit de réorganiser et de gérer les usages en mer impactant les biocénoses marines. » L'Agence de l'Eau et la CTC doivent chacune à hauteur de 7,6 M€ au financement des actions de préservation et de restauration des milieux aquatiques, humides et littoraux, en cherchant à favoriser, notamment, les synergies entre la politique de l'eau et celle de la prévention du risque d'inondation. Une autre mesure « Préserver et restaurer la biodiversité terrestre et marine » est axée sur la reconquête de la biodiversité terrestre et marine. Elle fera l'objet d'une action volontariste orientée notamment vers la gestion des sites Natura 2000, le soutien aux initiatives en faveur de la préservation de la biodiversité (espèces, habitats, corridors...) prises par les opérateurs compétents (parc naturel régional, conservatoire des espaces naturels, CBNC...). Les actions nécessaires au développement de la trame verte et bleue seront également soutenues. L'État et la CTC y consacreront chacun 2,74 M€.

En Bretagne et Pays de la Loire, les milieux marins ne sont abordés que par deux axes : l'acquisition de connaissance et le déploiement de Natura 2000 à terre et en mer. Les plans d'actions pour le milieu marin n'étant pas finalisés au moment de la préparation et de l'adoption des CPER, les collectivités et l'État ont préféré ne pas s'engager sur des actions non qualifiées, au périmètre incertain et au montant approximatif.

Concernant la Dirm Sud Atlantique, les contrats de plan État Région signés en 2015 abordent de manière différente le financement des actions liées au milieu marin ou au littoral en général.

Le CPER Poitou Charentes dans son article 18 détaille les actions relatives à la gestion intégrée du littoral (13,23 M€), à l'aménagement durable et la préservation du patrimoine littoral, la protection du milieu marin et littoral et la gestion durable des ressources minérales du milieu marin.

Le CPER Aquitaine dans son volet territorial ne traite de la question qu'au travers de deux objectifs : anticiper et gérer le risque érosion pour la protection des personnes et des biens et aménager le littoral. (12,8 M€)

- Les autres types d'intervention

Dans la nouvelle région ALPC, l'implication des collectivités territoriales sur les milieux marins se traduit par les soutiens aux programmes de recherche des universités de leur territoire. La région ALPC est par ailleurs actionnaire de la SEM (Biarritz Océan-aquarium et centre de la mer) et membre du Conseil d'administration de l'Institut des Milieux Aquatiques.

Les collectivités interviennent également dans les actions relatives à la gestion des déchets, sur les bassins versant mais également dans la collecte des déchets sur les plages. Dans le cadre de la gestion portuaire, les collectivités ont en charge des actions relative à la protection du milieu marin (démarche qualité normes 9001 et

14001). Elles interviennent en soutien d'action relatives à la connaissance de la biodiversité marine ou dans la gestion des sites du conservatoire du littoral.

Le Conseil Général de la Charente-Maritime mène un travail conséquent de maintien de l'intégrité du DPM pour le compte de la profession ostréicole qui participe à la gestion du milieu marin.

Sur la façade méditerranéenne, certaines collectivités gestionnaires des ports financent déjà des actions pour améliorer leur qualité environnementale : ces démarches s'inscrivent dans le cadre de la certification européenne « ports propres ». En tant que gestionnaires de sites N2000, de réserves naturelles, ou dans le cadre des contrats de baie, les collectivités cofinancent aussi des actions de préservation du milieu marin.

En fonction de leurs stratégies, les collectivités (essentiellement régions ou départements) financent un certain nombre d'actions complémentaires. À titre d'exemple peuvent être cités :

- campagnes de sensibilisation grand public : la région PACA cofinance les campagnes ciblées sur la préservation du milieu marin du Réseau Mer (Inf'eau Mer, Ecogeste...) ;

- sensibilisation des scolaires : la région PACA finance un dispositif « Calypso » dans les lycées dédié à l'apprentissage des enjeux liés au milieu marin ;

- restauration écologique des petits fonds côtiers : le Conseil départemental du Var a cofinancé un appel à projet sur la restauration écologique. La région PACA cofinance également l'élaboration d'un guide sur les aspects réglementaires de la restauration écologique, à destination des porteurs de projets.

- création de zones de mouillages organisées…

En LRMP, les actions déployées dans le cadre du Parlement de la mer sont tournées majoritairement sur le développement économique, la gestion du trait de côte et la formation aux métiers de la mer. Cependant, certaines actions sont en lien plus ou moins direct avec la préservation du milieu marin (schéma directeur des dragages, appel à projet sur la qualité des eaux littorales, plan de développement de la production halieutique avec un volet implantation de récifs artificiels pour restaurer les fonds).

En Bretagne et Pays de la Loire, l'implication des collectivités territoriales dans les milieux marins se traduit, ainsi qu'en Sud Atlantique, par ses soutiens aux programmes de recherche des universités de leur territoire. La région Bretagne est très présente sur ces thèmes et dispose d'une instance de gouvernance particulière la conférence régionale pour la mer et le littoral de Bretagne (CRML), co-présidée par l'État et la Région. Elle a élaboré, entre autres, une charte des espaces côtiers, une charte de bonne pratique pour les dragages et vient de lancer les travaux d'élaboration d'une véritable stratégie qu'il convient maintenant d'intégrer dans nos travaux sur le document stratégique de façade. La Région soutien par ailleurs certains réseaux de surveillance comme le Rebent qui traite des milieux benthiques. Les montant totaux ne sont cependant pas connus de la Dirm.

La région Pays de la Loire soutient le projet Coselmar (compréhension des socio-écosystèmes littoraux et marins) à hauteur de 2,1 millions d'euros.

La Dirm MEMN ne fait état d'aucune implication particulière de la part des collectivités territoriales.

6. Les besoins non couverts

Dirm MEMN et Dirm Med : soutien aux associations pour la sensibilisation du grand public et des scolaires ; mesures sur les ports visant à mieux gérer les déchets et à adapter les aires de carénages pour éviter les rejets directs de contaminants à la mer)

Dirm Namo : pas de besoins complémentaires identifiés

Dirm SA : entretien du DPM dans le bassin d'Arcachon

7. L'identification d'autres ressources potentielles

Dirm SA : réfléchir à l'instauration d'une taxe d'occupation qui pourrait être comprise dans la redevance que payent les plaisanciers pour occuper un emplacement dans les ports ou dans les ZMEL ; que les acteurs des territoires des bassins versant contribuent au financement des actions de préservation du milieu

Dirm MES : Fonds de compensation de l'éolien pourrait être mobilisé pour financer des actions de préservation du milieu marin ; le programme européen « MED », le fonds transfrontalier « Maritimo » ainsi que l'accord Ramoge pourraient financer certaines actions (gestion environnementale portuaire, mouillages, suivi des macro-déchets sur les plages) ; financement des actions de restauration écologique en milieu marin par la Caisse des dépôts et consignation (biodiversité) ; écotaxe sur les navires pour financer les filières de déconstruction navale (objectif environnemental de limiter l'artificialisation du littoral et donc l'extension des ports) ; développer l'éco-modulation des redevances portuaires en fonction du nombre de sorties effectives en mer

Dirm Namo : contribution unique (1 % mer) à la qualité de l'environnement marin pour toutes les activités ou produits ayant la mer ou le littoral pour support ou pour origine : plaisance, transport, pêche, extraction

Dirm MEMN : pas de proposition.

24. Glossaire des sigles et acronymes

Sigle ou acronyme	*Signification*
AAMP	Agence des aires marines protégées
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADF	Association des départements de France
AFB	Agence française de la biodiversité
ANAH	Agence nationale d'amélioration de l'habitat
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARF	Association des régions de France
ATEN	Atelier technique des espaces naturels (GIP)
BOP	Budget opérationnel de programme
BRGM	Bureau de recherche géologique et minière
CBN	Conservatoire botanique national
CDB	Convention pour la diversité biologique
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CEN	Conservatoire d'espaces naturels
CEV	Comité pour l'économie verte
CFE	Comité pour la fiscalité écologique
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGI	Commissariat général à l'investissement
CNB	Comité national de la biodiversité
CNUCC	Convention des Nations Unies sur le changement climatique
CPER	Contrat de plan État-région
CRB	Comité régional de la biodiversité
CREN	Conservatoire régional d'espaces naturels

Sigle ou acronyme	*Signification*
DCSMM	Directive cadre stratégie pour le milieu marin
DDT-M	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGOM	Direction générale des outre-mer
DIRM	Direction inter régionale de la mer
DOCOB	Document d'objectif
DPM	Domaine public maritime
DROM	Département et région d'outre-mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETP	Emploi équivalent temps plein
EU-ETS	Système européen d'échange de quotas d'émissions de CO^2
FCBN	Fédération des conservatoires botaniques nationaux
FCEN	Fédération des conservatoires d'espaces naturels
FEADER	Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNE	France nature environnement
FNPNR	Fédération nationale des parcs naturels régionaux
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations
IGN	Institut géographique national
INPN	Inventaire national du patrimoine naturel

Sigle ou acronyme	*Signification*
ISR	Investissement socialement responsable
LIFE	Instrument financier pour l'environnement
LPO	Ligue de protection des oiseaux
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
MAEt (ou c)	Mesure agro environnementale territorialisée (ou climatique)
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi)
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MISEN	Mission inter services de l'eau et de la nature
MNHN	Museum national d'histoire naturelle
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi)
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PAMM	Plan d'action pour le milieu marin
PAOT	Plan d'actions opérationnel territorialisé
PdM	Programme de mesures
PIA	Programme investissements d'avenir
PNF	Parcs nationaux de France
PLF	Projet de loi de finances
PNR	Parc naturel régional
PSE	Paiement pour service environnemental
RNF	Réserves nationales de France
RNN	Réserve naturelle nationale
RNR	Réserve naturelle régionale
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SCAP	Stratégie nationale de création des aires protégées
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SNB	Stratégie nationale de la biodiversité

Sigle ou acronyme	*Signification*
SPN	Service de la protection de la nature (MNHN)
SRB	Stratégie régionale de la biodiversité
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
TDENS	Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles
TVB	Trame verte et bleue