

N° 654

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juin 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'agence des aires marines protégées (AAMP) et la politique de protection du milieu marin,*

Par M. Gérard MIQUEL,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>7</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES, OPÉRATEUR CENTRAL DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN</b>	
<b>I. UNE AGENCE RÉCENTE, DONT LES MISSIONS MONTENT EN PUISSANCE.....</b>	<b>11</b>
<b>A. LES ORIGINES DE LA CRÉATION DE L'AGENCE ET LA NOTION D'AIRES MARINES PROTÉGÉES .....</b>	<b>11</b>
1. <i>La politique de protection du milieu marin a longtemps manqué d'outils spécifiques.....</i>	<i>11</i>
2. <i>La création de l'Agence des aires marines protégées dans le cadre de la loi de 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux et aux parcs naturels marins ....</i>	<i>12</i>
3. <i>La notion d'aire marine protégée .....</i>	<i>13</i>
<b>B. DES MISSIONS APPELÉES À CROÎTRE, NOTAMMENT AU REGARD DE L'APPLICATION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES .....</b>	<b>14</b>
<b>C. UN OUTIL CENTRAL DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ MARINE : LE PARC NATUREL MARIN.....</b>	<b>15</b>
1. <i>Un outil juridique reposant sur une gouvernance originale .....</i>	<i>15</i>
2. <i>Six parcs naturels marins ont été créés depuis 2007 .....</i>	<i>17</i>
3. <i>Les liens entre les parcs naturels marins et l'Agence des aires marines protégées .....</i>	<i>18</i>
4. <i>L'évaluation des moyens associés aux parcs naturels marins .....</i>	<i>19</i>
5. <i>Un nouvel outil qui monte en puissance.....</i>	<i>21</i>
<b>D. LA GOUVERNANCE DE L'AGENCE .....</b>	<b>21</b>
<b>II. UNE AGENCE QUI PRÉSENTE DES SPÉCIFICITÉS DU POINT DE VUE DE SES RESSOURCES ET DE SES DÉPENSES .....</b>	<b>23</b>
<b>A. UN TRAITEMENT BUDGÉTAIRE RELATIVEMENT FAVORABLE AU REGARD DES RÈGLES DE RÉDUCTION DES DÉPENSES S'APPLIQUANT AUX OPÉRATEURS.....</b>	<b>23</b>
1. <i>Des ressources essentiellement budgétaires et un plafond d'emplois en hausse .....</i>	<i>23</i>
2. <i>La typologie générale des dépenses .....</i>	<i>28</i>
<b>B. UNE PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>29</b>
<b>C. LA QUESTION DES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES.....</b>	<b>32</b>

<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>UNE AGENCE CONFRONTÉE À L'INADÉQUATION DE SES RESSOURCES PAR RAPPORT À DES MISSIONS EN EXPANSION, DANS LE CADRE D'OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES CROISSANTES ET DANS LA PERSPECTIVE DE SON INTÉGRATION À L'AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ</b>	
<b>I. DES OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES TOUJOURS PLUS EXIGEANTES, QUI APPELLENT DE FORTS BESOINS DE FINANCEMENT POUR LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN</b> .....	37
A. LA DIRECTIVE CADRE « STRATÉGIE POUR LE MILIEU MARIN » FAIT PESER DES OBLIGATIONS CONTRAIGNANTES SUR LES ETATS MEMBRES S'AGISSANT DE LA PROTECTION DU MILIEU MARIN, ET L'AAMP JOUE UN RÔLE IMPORTANT DANS SA MISE EN OEUVRE .....	37
1. <i>La directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM)</i> .....	37
2. <i>Un rôle essentiel de l'Agence des aires marines protégées dans la mise en œuvre de la DCSMM</i> .....	39
B. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES ASSOCIÉS AU COÛT DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN À L'HORIZON 2020, NOTAMMENT AU REGARD DE L'APPLICATION DE LA DCSMM .....	40
<b>II. LA NÉCESSAIRE DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN</b> .....	42
A. L'ABSENCE D'UNE FISCALITÉ INTERNALISANT LES COÛTS LIÉS À LA DÉGRADATION DE LA BIODIVERSITÉ MARINE ET LES CONSÉQUENCES DU MANQUE DE MOYENS DE L'AAMP .....	42
1. <i>L'absence d'une fiscalité internalisant les coûts liés à la dégradation de la biodiversité marine</i> .....	42
2. <i>Les conséquences du manque de moyens de l'AAMP</i> .....	43
B. LES PISTES ENVISAGEABLES POUR DIVERSIFIER LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN ET ANTICIPER LA MONTÉE EN CHARGE DE SON COÛT D'ICI 2020 .....	44
<b>III. L'ENJEU DE LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ (AFB)</b> .....	46
A. LE PÉRIMÈTRE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ (AFB) .....	46
B. LES MISSIONS ET LA GOUVERNANCE DE L'AFB .....	47
1. <i>Les missions de la future agence</i> .....	47
2. <i>La gouvernance de la future agence</i> .....	48
C. LES INCIDENCES DE LA CRÉATION DE L'AFB SUR L'AAMP .....	48
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	51
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	57

---

<b>ANNEXE 1 - COMPARAISONS EUROPÉENNES .....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE 2 - LES APPORTS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU GRENELLE DE LA MER POUR LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN .....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE 3 - BILAN PRÉVISIONNEL À FIN 2013 DU CONTRAT D'OBJECTIFS 2012-2014 DE L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES, DU POINT DE VUE DE LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES .....</b>	<b>69</b>



---

## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : **anticiper la montée en charge du coût financier** lié à la politique de protection du milieu marin à l'horizon 2020 pour la bonne application de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » et faire aboutir, dans ce cadre, d'ici l'adoption du projet de loi de finances pour 2015, les réflexions en cours sur la **valorisation du domaine public maritime** et la mise en place **d'un juste retour des usages commerciaux et d'exploitation préjudiciables à la biodiversité des milieux marins** dans la zone économique exclusive, en adéquation avec **le principe du pollueur-payeur** ;

Recommandation n° 2 : introduire dans le dispositif de performance du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » un **indicateur relatif à la mise en œuvre de la directive-cadre Stratégie pour le milieu marin (DCSMM)**, au regard des enjeux financiers qui y sont associés en cas de contentieux communautaire ;

Recommandation n° 3 : saisir l'opportunité de la création de l'Agence française de la biodiversité (AFB) pour **renforcer les mutualisations et les synergies entre les différents opérateurs dédiés à la protection de la biodiversité**, qu'elle soit marine ou terrestre, par exemple en matière de rationalisation des implantations immobilières ;

Recommandation n° 4 : élaborer d'ici la fin de l'année 2014 le nouveau contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 de l'Agence des aires marines protégées ;

Recommandation n° 5 : **développer les ressources propres et les cofinancements** de l'Agence des aires marines protégées, en fixant notamment des objectifs chiffrés dans ce domaine dans le prochain contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 ;

Recommandation n° 6 : **assouplir la gestion des différents corps** œuvrant dans le domaine de la protection de la biodiversité marine, de façon à favoriser le recrutement de profils adaptés aux missions de l'Agence des aires marines protégées ;

Recommandation n° 7 : **conserver** dans le cadre de l'Agence française de la biodiversité la **spécificité de la gouvernance des parcs naturels marins fondée sur les conseils de gestion**.





Mesdames, Messieurs,

En application des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre rapporteur spécial a choisi de mener une mission de contrôle sur **l'Agence des aires marines protégées et la politique de protection du milieu marin**.

L'agence est un **établissement récent**, créé en 2006, qui a permis de répondre à l'absence d'opérateur spécifiquement dédié, jusqu'à cette date, à la politique de protection du milieu marin.

Elle apporte ainsi un **appui aux politiques publiques pour la constitution et la gestion d'un réseau d'aires marines protégées**, au premier rang desquelles les parcs naturels marins, outils juridiques qui reposent sur une gouvernance originale associant l'ensemble des parties locales dans le cadre d'un conseil de gestion.

L'agence est **fortement mobilisée pour la mise en œuvre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »**. Bien qu'elle fasse l'objet d'un traitement budgétaire relativement privilégié au regard des règles de réduction des dépenses s'appliquant aux opérateurs, il apparaît que **ses moyens ne sont pas en adéquation avec l'ampleur de ses missions**.

Cette situation fait peser des **risques de précontentieux** et donc, à terme, d'éventuelles sanctions financières en cas de condamnation de la France pour non-respect des directives européennes en ce domaine. En outre, sur le plan environnemental, elle pourrait aboutir à une perte de biodiversité marine.

Le présent rapport analyse ainsi le financement de la **politique de protection du milieu marin, qui va nécessiter des moyens croissants**, dans le contexte de la politique de rationalisation des agences et des taxes affectées conduite par le Gouvernement. De ce point de vue, la **création de l'Agence française de la diversité offre d'intéressantes perspectives**. De même, il paraît nécessaire d'explorer les **pistes possibles de diversification du financement** de la politique de protection du milieu marin.



## PREMIÈRE PARTIE : L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES, OPÉRATEUR CENTRAL DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN

### I. UNE AGENCE RÉCENTE, DONT LES MISSIONS MONTENT EN PUISSANCE

#### A. LES ORIGINES DE LA CRÉATION DE L'AGENCE ET LA NOTION D'AIRE MARINE PROTÉGÉE

##### 1. La politique de protection du milieu marin a longtemps manqué d'outils spécifiques

La politique de protection du milieu marin en France a longtemps reposé sur les outils juridiques de protection de la nature élaborés depuis les années 1960, dans le cadre de la loi sur les parcs nationaux de 1960<sup>1</sup> et de celle de 1976 sur la protection de la nature<sup>2</sup>. Toutefois, **ces outils étaient essentiellement adaptés à la protection des milieux terrestres** et ne prenaient pas en compte la spécificité des milieux marins.

En 2002, la loi relative à la démocratie de proximité<sup>3</sup> a ouvert la possibilité aux régions de créer des réserves naturelles. Ce type de classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises.

Toutefois, le premier document officiel à se préoccuper spécifiquement de la protection du milieu marin date de 2005. Il s'agit du **plan d'action pour la mer**, élaboré dans le cadre de la première stratégie nationale pour la biodiversité de 2004.

Il a débouché, en 2007, sur l'élaboration et la mise en place **d'une stratégie de création d'aires marines protégées**. Cette dernière a été actualisée en 2012. Elle répond à un souci de protection des espaces marins dans le cadre d'une **régulation des activités maritimes**. Pour ce faire, elle identifie les principaux dangers et enjeux liés aux activités marines. La stratégie révisée prévoit l'établissement d'un réseau cohérent, représentatif et bien géré d'aires marines protégées visant 10 % des eaux sous juridiction française d'ici 2020 et 20 % d'ici 2030.

---

<sup>1</sup> Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux.

<sup>2</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

<sup>3</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

### **La stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées**

La stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées (AMP) rappelle les grands **enjeux liés à la protection du milieu marin**, établit les principes et les **orientations transversales pour la création des aires marines**, en fixant des **priorités pour chaque éco-région**. Cette politique ambitieuse de création d'un réseau d'AMP s'appuie sur la loi du 14 avril 2006 qui a institué un nouvel outil, le parc naturel marin, adapté au milieu marin et à ses acteurs.

**Fin 2014, les chiffres devraient être de 16,30 % des eaux sous juridiction française** couvertes par au moins une aire marine protégée (23,69 % pour la métropole et 16,02 % pour l'outre-mer, en intégrant la création du parc marin de la mer de Corail en Nouvelle-Calédonie en avril 2014).

*Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial*

La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a refondu la politique des parcs nationaux. Elle prévoit explicitement le **classement en « cœur de parc national » d'espaces maritimes**, ainsi que des **dispositions particulières pour les espaces maritimes des parcs nationaux**.

Il convient de noter également **l'apport décisif du Grenelle de l'environnement et du Grenelle de la mer**, entre 2007 et 2011, dans l'approfondissement de la politique de protection des milieux marins (cf. annexe 2).

### **2. La création de l'Agence des aires marines protégées dans le cadre de la loi de 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux et aux parcs naturels marins**

L'Agence des aires marines protégées est une **structure récente**, créée en 2006 par l'article 18 de la loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux et aux parcs naturels marins précitée.

Dans le projet de loi initial, l'agence avait vocation à gérer les parcs naturels marins, nouvel outil juridique instauré à cette occasion conformément au plan d'action mer (cf. *infra*). Toutefois, **au cours des débats parlementaires, les missions de l'agence ont été étendues**. Elle a donc été créée sous la dénomination d'agence des aires marines protégées (AAMP).

Il s'agissait de **répondre à la carence** résultant de l'absence d'opérateur dédié à la politique de protection du milieu marin, dans un contexte de développement des activités maritimes pouvant avoir un **impact négatif sur la biodiversité marine**.

La création de l'agence visait à **mettre un terme à la vision de la mer comme « dépotoir »**, en instaurant un solide cadre de **régulation de l'ensemble des activités marines et maritimes**.

L'enjeu était d'autant plus important que la France détient la seconde zone économique exclusive (ZEE)<sup>1</sup> au monde, derrière les Etats-Unis, avec onze millions de kilomètres carrés, soit vingt fois le territoire métropolitain et près de 3 % de la surface totale des océans. Ces vastes espaces, bordant environ 18 000 kilomètres de côtes, sont **distribués de façon assez inégale dans les océans Pacifique, Indien, Atlantique et Austral**. En outre, la France se caractérise par la **richesse de premier plan** de la biodiversité de ses milieux marins, littoraux et estuariens.

La problématique de la biodiversité marine est par ailleurs largement une **problématique ultra-marine**, puisque 97 % de la surface du domaine public maritime français est ultra-marin, contre 3 % pour la métropole. **A elles seules, les eaux de Polynésie française représentent près de 47 % du total**.

Au regard de ce constat, il est nécessaire de **porter une attention particulière à la protection du milieu marin en outre-mer**. Sur la période 2009-2011, l'Agence des aires marines a ainsi consacré 17 % de son budget à des actions à destination de l'outre-mer. Il convient également de relever à cet égard que les directives européennes, qui constituent une part importante de l'action de l'agence, ne concernent pas l'outre-mer. **Cela peut conduire à un décalage entre les moyens affectés à la métropole et ceux consacrés aux territoires ultra-marins**.

### 3. La notion d'aire marine protégée

De façon générique, une aire marine protégée est un **espace délimité en mer au sein duquel un objectif de protection de la nature** à long terme a été défini. Pour ce faire, un certain nombre de **mesures de gestion** sont mises en œuvre : suivi scientifique, programme d'actions, chartes de bonne conduite, protection du domaine public maritime, réglementations, surveillance, information du public.

Au sens de la loi du 14 avril 2006 précitée, il existe **six catégories d'aires marines protégées**, dont la définition figure dans le code de l'environnement :

- les **parcs nationaux** ayant une partie maritime (article L. 331-1) ;
- les **réserves naturelles** ayant une partie maritime (article L. 332-2) ;
- les **arrêtés de biotopes** ayant une partie maritime (article L. 411-1) ;

---

<sup>1</sup> Espace maritime sur lequel un Etat côtier exerce des droits souverains en matière d'exploration et d'usage des ressources. Elle s'étend jusqu'à 200 mille marins (environ 370 kilomètres) de ses côtes au maximum, zone au-delà de laquelle commencent les eaux internationales.

- les **parcs naturels marins** (article L. 334-3 à L. 334-8) ;
- les **sites Natura 2000**<sup>1</sup> ayant une partie maritime (article L. 414-1) ;
- les parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (article L. 322-1).

En outre, cette liste peut être étendue sur décision du ministre de tutelle, après l'avis du conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées, aux catégories d'espaces marins dont la protection, la restauration et la gestion durable requièrent des mesures réglementaires ou contractuelles ou un programme d'actions.

### ***B. DES MISSIONS APPELÉES À CROÎTRE, NOTAMMENT AU REGARD DE L'APPLICATION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES***

L'Agence des aires marines protégées a été conçue comme un **opérateur de référence au service des politiques de protection et de gestion durable du milieu marin**. Elle remplit **deux missions principales**, définies dans son contrat d'objectifs et de performance : d'une part, **assurer le développement et la gestion des aires marines protégées** ; d'autre part, apporter un **appui aux politiques publiques**, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des directives Natura 2000 et de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM).

En ce qui concerne sa première mission, elle apporte un soutien technique aux différentes aires marines protégées existantes et met à disposition des préfets et préfets maritimes chargés d'instruire les dossiers de mise à l'étude de parcs naturels marins les moyens nécessaires.

En ce qui concerne sa seconde mission, l'AAMP est le **référént technique de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 en mer**, rôle qui a vocation à croître. En effet, l'AAMP est chargée depuis 2013 de coordonner le travail technique de **gestion des sites de l'ensemble du réseau Natura 2000**, soit 40 % de la mer territoriale, et d'être opérateur sur la majorité des sites, dans un **souci de mutualisation**. Elle contribuera aussi à la définition et à la mise en œuvre des plans d'actions pour le milieu marin.

En outre, l'agence intervient par un **soutien aux instruments de connaissance, de surveillance et d'évaluation**. En matière de collecte de données, elle mène par exemple des campagnes océanographiques d'exploration (canyons méditerranéens et Marquises), organise de grandes opérations d'inventaires (habitats pour les sites Natura 2000, mammifères marins et oiseaux en métropole), et développe un **suivi statistique des oiseaux et mammifères marins sur l'ensemble des eaux sous juridiction**

---

<sup>1</sup> Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Ce réseau a vocation à concilier la préservation de la nature et les préoccupations socio-économiques. En France, il comprend actuellement 1 753 sites.

**française** (programme « REMMOA »). En matière de gestion de l'information, l'agence a pris la responsabilité du volet marin du système d'information sur la nature et les paysages (SINP), qui recense et donne accès aux données sur le patrimoine naturel.

Enfin, elle apporte un **soutien aux négociateurs français** dans les conventions internationales, principalement pour les conventions de mer régionales<sup>1</sup> auxquelles la France est partie et pour les travaux de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) sur la biodiversité au-delà des zones sous juridiction.

Pour exercer ses missions, l'agence s'appuie sur **deux départements principaux** - le département des parcs naturels marins et celui de l'appui aux politiques publiques -, ainsi que sur un secrétariat général.

**Établissement récent, son activité est appelée à croître progressivement**, notamment au fur et à mesure de l'avancement des dossiers de création des parcs naturels marins et de la mise en œuvre des engagements internationaux et des obligations communautaires de la France (déploiement du réseau Natura 2000 en mer et mise en œuvre de la DCSMM, cf. *infra*).

## **C. UN OUTIL CENTRAL DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ MARINE : LE PARC NATUREL MARIN**

### **1. Un outil juridique reposant sur une gouvernance originale**

Le parc naturel marin est un outil juridique de protection de la biodiversité marine, créé par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 précitée et dont les dispositions sont codifiées aux articles L. 334-3 à L. 334-8 du code de l'environnement.

Il est créé par décret, après concertation locale et enquête publique. Il n'a ni la personnalité juridique, ni l'autonomie financière.

Il présente **trois caractéristiques principales** :

- il s'agit d'un **espace délimité, uniquement marin**, au sein duquel coexistent un patrimoine naturel remarquable et des activités socio-économiques importantes ;

- il répond à un **double objectif de protection de la nature** et de **gestion durable** des ressources ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit principalement de la convention OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-est ; de la convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la mer Méditerranée ; de la convention de Carthagène pour la mer des Caraïbes ; de la convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et côtier de la région de l'océan indien occidental ; des conventions de Nouméa et d'Apia pour l'océan pacifique sud.

- sa gouvernance repose sur un **conseil de gestion** associant les collectivités (et leurs groupements), les représentations des activités économiques et des associations environnementales, les usagers et l'Etat.

### **Les conseils de gestion des parcs naturels marins, une gouvernance locale**

Le conseil de gestion d'un parc naturel marin (PNM) regroupe les acteurs locaux représentant les différents usagers de l'espace marin : professionnels de la mer et usagers de loisirs, associations de protection de l'environnement et du patrimoine culturel, élus locaux, personnalités qualifiées, services de l'Etat... La composition du conseil de gestion d'un parc est fixée par le décret de création de chaque parc. L'objectif d'un conseil de gestion est **d'associer à la décision et à la gestion de la mer chacun des acteurs concernés. Ce mode de fonctionnement participatif constitue l'une des originalités des PNM.**

En effet, l'Etat est traditionnellement seul compétent en mer. Le conseil de gestion est l'instance décisionnelle du parc. Il élabore **le plan de gestion, document précisant les objectifs du parc sur quinze ans, le plan d'action<sup>1</sup>**, les moyens et les indicateurs de suivi de l'espace marin classé à mettre en œuvre. Le conseil de gestion peut émettre des avis simples ou conformes lorsque des activités sont susceptibles d'avoir un effet notable sur le milieu marin du parc. Pour mettre en œuvre sa politique, le conseil de gestion dispose des délégations du conseil d'administration de l'agence, de la mobilisation d'une équipe d'agents et de **moyens financiers et techniques fournis par l'agence.**

*Source : site Internet de l'Agence des aires marines protégées*

Le décret de création définit les limites du parc et la composition de son conseil de gestion, dans lequel **l'Etat est minoritaire**, et arrête les orientations de gestion en matière de connaissance et de conservation du patrimoine et du milieu marin dans une perspective de développement durable.

Si les parcs nationaux, les réserves naturelles (créées par décret après concertation locale et enquête publique) et les arrêtés de protection de biotope impliquent des mesures réglementaires (interdictions ou limitation de certaines activités par exemple), **les parcs naturels marins ont vocation à concilier le plus étroitement possible la protection des espèces et des milieux avec le maintien des activités dans une perspective de développement durable.** Il n'y a donc aucune réglementation des activités dans leur décret de création. En conséquence, le parc naturel marin ne devient un espace réglementé que si le conseil de gestion l'estime nécessaire et émet des propositions en ce sens auprès des autorités compétentes.

---

<sup>1</sup> Le plan d'action a vocation à gérer le court terme et la programmation des interventions prévues en application du plan de gestion. Il se concentre sur la mise en œuvre des moyens et l'évaluation de leur efficacité, sur une durée de trois à cinq ans. Il est également l'outil de pilotage permettant au conseil de gestion d'organiser les moyens mis à disposition par l'autorité responsable pour appliquer le plan de gestion.



De la même façon, la désignation de sites Natura 2000 en mer n'a pas de conséquences directes en termes d'encadrement réglementaire des activités.

La création de parcs naturels marins permet de **concilier la préservation d'écosystèmes fonctionnels** et d'espèces parfois menacées (par exemple le dugong dans le parc naturel marin de Mayotte) et le **développement durable d'activités économiques**, qui sont le plus souvent elles-mêmes dépendantes du bon état du milieu marin dans lequel elles s'exercent (pêche, tourisme, plaisance...).

Les agents des parcs assurent notamment des **missions de suivi du milieu, de surveillance et de contrôle**, et mènent des **actions de sensibilisation et de communication** auprès des usagers, des habitants du littoral et des publics scolaires. Ces agents sont commissionnés et assermentés pour faire appliquer les réglementations existantes en matière de police des pêches, de l'environnement et des biens culturels.

## 2. Six parcs naturels marins ont été créés depuis 2007

Il existe actuellement **six parcs**, le plus récent étant celui d'Arcachon, créé au début du mois de juin 2014. Inaugurant ce dernier, Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, a également relancé l'idée de la création d'un parc de l'Estuaire de la Gironde et des Pertuis charentais et annoncé la mise à l'étude de celui du Cap Corse.

### Présentation des six parcs naturels marins existant à la date du 6 juin 2014

Le **parc naturel marin d'Iroise** (Finistère) : créé par décret du 28 septembre 2007, sa superficie couvre environ 3 500 km<sup>2</sup>. Son plan de gestion a été approuvé par le conseil de gestion du parc, puis par le conseil d'administration de l'AAMP en novembre 2010 ;

Le **parc naturel marin de Mayotte** : créé par décret du 18 janvier 2010, sa superficie couvre environ 70 000 km<sup>2</sup>. Son plan de gestion a été approuvé par le conseil de gestion en décembre 2012, puis par le conseil d'administration de l'agence ;

Le **parc naturel marin du golfe du Lion** (Pyrénées-Orientales et Aude) : créé par décret du 11 octobre 2011, sa superficie couvre environ 4 000 km<sup>2</sup> ;

Le **parc naturel marin des Glorieuses** (Terres australes et antarctiques françaises) : créé par décret du 22 février 2012, sa superficie couvre plus de 43 000 km<sup>2</sup>. Ce parc étant contigu à celui de Mayotte, **la France est dotée d'une aire marine protégée de plus de 110 000 km<sup>2</sup>, la plus grande créée à ce jour ;**

Le **parc naturel marin des Estuaires picards et de la mer d'Opale** (Somme, Pas-de-Calais et Seine-Maritime) : créé par décret du 11 décembre 2012, sa superficie couvre 2 300 km<sup>2</sup>. Ce parc est situé dans l'un des détroits les plus fréquentés au monde (passage de 220 navires par jour) ;

Le **parc naturel marin du bassin d'Arcachon** (Gironde) : créé par décret du 5 juin 2014, sa superficie couvre 420 km<sup>2</sup>.

Il convient d'ajouter à cette liste la création du **Parc naturel marin de la mer de Corail, le 23 avril 2014, qui couvre 1,3 million de km<sup>2</sup>**, surface qui représente trois fois les eaux métropolitaines et qui permet d'intégrer **16 % des eaux sous juridiction française dans le réseau d'aires marines protégées**.

Enfin, il convient également de noter que la mise à l'étude du Parc naturel marin du Cap Corse a été officiellement actée par arrêté ministériel du 5 juin 2014.

*Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial*

Le processus de création d'un parc naturel marin consiste d'abord à mener une étude, puis à engager une concertation entre les différents acteurs. En effet, **le dialogue avec les usagers est primordial pour la réussite du projet**.

Plus précisément, la mise à l'étude d'un parc naturel marin est décidée par arrêté ministériel confiant la conduite de la procédure aux préfets de département et aux préfets maritimes concernés. **Cette décision fait suite à une analyse des enjeux menée par l'Agence des aires marines protégées**, sous l'autorité de l'Etat (préfet et préfets maritimes). Elle est **justifiée à la fois par des critères scientifiques** (espèces, habitats, écosystèmes fonctionnels) **et des critères socio-économiques** (activités telles que la pêche professionnelle, la conchyliculture, les transports, le tourisme, la plaisance), qui nécessitent des gérer des « conflits d'usage ».

### **3. Les liens entre les parcs naturels marins et l'Agence des aires marines protégées**

En application de l'article L. 334-4 du code de l'environnement, la gestion des parcs naturels marins est confiée à l'Agence des aires marines protégées. **Celle-ci met notamment à disposition du conseil de gestion les moyens humains et financiers nécessaires. L'équipe ainsi mise à disposition est placée sous l'autorité d'un directeur délégué du directeur de l'AAMP.**

Les collectivités territoriales peuvent participer financièrement aux activités du parc à travers des projets, mais n'octroient pas de subventions.

En outre, les conseils de gestion peuvent recourir à l'appui des services et à l'expertise de l'agence pour coordonner des études, recueillir les données nécessaires à l'élaboration d'avis ou pour le soutien méthodologique à l'élaboration du plan de gestion.

Enfin, le **plan de gestion** de chaque parc naturel marin est **soumis à l'approbation du conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées** et de son conseil scientifique.

#### 4. L'évaluation des moyens associés aux parcs naturels marins

Le coût de création d'un parc naturel marin consiste essentiellement en la mise à disposition des préfets chargés de la conduite de la procédure d'étude et de création **d'une mission d'étude composée de trois à six équivalents temps plein (ETP)**.

Le tableau suivant précise le montant des dépenses relatives à la constitution des dossiers de parcs naturels marins prêts pour la consultation, qui correspond à l'objectif 2.2 du contrat d'objectifs de l'Agence des aires marines protégées, entre 2009 et 2012.

#### Dépenses prévues par le COP de l'AAMP pour la constitution des dossiers de PNM prêts pour la consultation

(en euros)

2009	2010	2011	2012	Total 2009-2012
1 712 935	1 956 114	3 182 186	628 000	7 479 235

Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial

Ces dépenses se répartissent entre masse salariale (60 %) et dépenses de fonctionnement (40 %).

En outre, **le coût de fonctionnement du parc en régime de croisière dépend de l'étendue du parc**, des enjeux identifiés préalablement à sa création puis au moment de l'élaboration de son plan de gestion, et des actions à mettre en œuvre pour l'application de ce dernier.

À titre d'exemple, le tableau suivant présente, pour l'année 2013, la répartition des moyens affectés aux parcs naturels marins par l'Agence des aires marines protégées (hors masse salariale).

### Répartition des moyens affectés aux parcs naturels marins par l'AAMP en 2013 (hors masse salariale)

(en euros)

Parc naturel marin	Budget 2013
Iroise	1 400 000
Mayotte	766 000
Golfe du Lion	400 000
Glorieuses	49 000
Estuaires picards et mer d'Opale	149 000

Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial

Enfin, **l'effectif d'un parc varie là encore en fonction du contexte spécifique à chacun**. On peut toutefois relever qu'en 2006, lors de l'élaboration du projet de loi sur les différents parcs, les besoins avaient été estimés à 400 équivalents temps plein (ETP) à terme, c'est-à-dire lorsque le réseau des dix parcs naturels marins sera complet. **Ils sont actuellement réévalués à 300 ETP, soit un ratio de 30 ETP par parc environ.**

À titre d'exemple, le tableau suivant présente, pour l'année 2013, la répartition des effectifs de l'AAMP affectés aux différents parcs existant à cette date.

### Répartition des effectifs de l'AAMP affectés aux différents PNM en 2013

	ETP sous plafond	ETP hors plafond
Iroise	23	4
Mayotte	14	11
Golfe du Lion	10	
Glorieuses	10	
Estuaires picards et mer d'Opale	6	1

Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial

## 5. Un nouvel outil qui monte en puissance

Bien que le retour d'expérience demeure encore limité, dans la mesure où le premier date de 2007, on peut dire que le parc naturel marin est un outil déjà apprécié. **Il s'avère notamment pertinent du point de vue de sa gouvernance, et au regard du nombre d'avis rendus** sur des dossiers intéressant la qualité du milieu marin.

Par exemple, le conseil de gestion du parc naturel marin d'Iroise a été consulté sur de nombreux dossiers, le plus souvent pour avis simple, et parfois pour avis conforme. Ce dernier a par exemple été mis en œuvre sur une demande d'autorisation de porcherie, finalement refusée car non compatible avec l'orientation de gestion visant à améliorer la qualité des eaux du parc. Les professionnels de la pêche ont également sollicité à plusieurs reprises un avis conforme. **De surcroît, le conseil de gestion a pu attribuer des aides à des opérations innovantes et à des expérimentations intéressantes.** On peut citer à cet égard la mise en place de ramassages d'algues vertes et un projet de valorisation de plusieurs espèces emblématiques du parc, dont la ressource diminuait.

Toutefois, on peut regretter que **le parc naturel marin ne constitue pas un outil global, dans le domaine marin, tels que le sont les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) dans le domaine terrestre.**

### D. LA GOUVERNANCE DE L'AGENCE

L'Agence des aires marines protégées est un **établissement public administratif** régi par les articles L. 334-1 à L. 334-2-1 du code de l'environnement et placé sous la tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie<sup>1</sup>.

La tutelle veille notamment à la bonne articulation de l'action de l'AAMP et de celle du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Une **charte de partenariat** a été conclue à cet effet le 25 février 2009.

---

<sup>1</sup> C'est essentiellement la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) qui exerce la tutelle de l'établissement. La direction des pêches maritimes (DPMA) et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer/direction des affaires maritimes (DGITM) y sont toutefois associées pour les dossiers relevant de leurs attributions. Une convention tripartite a été établie à cet effet entre la DEB, la DGITM et l'AAMP pour l'exercice du contrôle dans les aires marines protégées.

### **Le rôle du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) dans la politique de protection du milieu marin**

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres contribue directement à la mise en œuvre des feuilles de route pour la transition écologique issues des deux dernières conférences environnementales. Le maintien de son rythme d'acquisition foncière (plus de 3 000 hectares acquis en 2013, plaçant ainsi au total **13 % du linéaire côtier sous la protection de l'établissement**), la préservation des mangroves en outre-mer et la mise en place d'un label sur la gestion éco-systémique des petites îles, constituent en effet des axes d'action prioritaires. Cet établissement bénéficie par ailleurs de **l'affectation du droit annuel de francisation et de navigation des navires, plafonné à 37 millions d'euros pour 2014**.

*Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial*

L'agence est administrée par un **conseil d'administration qui se compose de deux collègues** : l'un est constitué de représentants de l'Etat, pour deux cinquièmes au moins. L'autre est constitué d'élus, de représentants d'organisations socio-professionnelles (pêche, exploitation des ressources minérales, transport maritime), de gestionnaires d'espaces protégés, d'associations de protection de l'environnement, d'établissements publics compétents pour la recherche en mer, d'organisations d'utilisateurs et de personnalités qualifiées.

Le premier contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'agence couvrait la période 2009-2011. Ses objectifs ont été globalement respectés. Le deuxième contrat d'objectifs, en cours d'exécution, couvre la période 2012-2014. Il a été signé en avril 2012 et repose sur **quatre grandes orientations stratégiques** :

- contribuer au **bon état écologique des milieux marins** par le soutien à la création et la gestion d'aires marines protégées ;

- favoriser la **collecte des données sur le milieu marin**, contribuer à la gestion de la connaissance et développer les démarches de suivi et d'évaluation pour fournir des éléments de pilotage aux politiques de protection du milieu marin ;

- rassembler, synthétiser, développer et **diffuser l'expertise sur la biodiversité marine** et l'environnement marin pour contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques en mer ;

- **renforcer la présence française à l'international**, notamment sur la haute mer, et développer la coopération.

Par ailleurs, il est structuré en **cinq domaines d'activités** : le recueil et le traitement des données ; les études et expertises ; les interventions sur les milieux naturels et les patrimoines culturels ; la sensibilisation et l'animation ; la surveillance et la police.

**L'annexe 3 présente en détail les résultats de l'exécution du contrat d'objectifs et de performance (COP) à fin 2013.**

Le document stratégique en cours s'achèvera fin 2014. Les travaux de préparation du troisième COP couvrant la période 2015-2017 ont donc débuté au début de l'année 2014 entre l'agence et la tutelle. Ce document devra en particulier traduire la **mise en œuvre de la feuille de route de la table ronde « biodiversité marine » de la conférence environnementale de septembre 2013**, et notamment l'application de la stratégie de création et de gestion des aires marines protégées.

La présentation d'un projet de COP au conseil d'administration de l'agence est prévue lors de sa réunion du 26 novembre 2014. Le contrat d'objectifs 2015-2017 aura également pour enjeu de **faciliter l'intégration de l'AAMP au sein de l'Agence française de la biodiversité** (*cf. infra*).

## **II. UNE AGENCE QUI PRÉSENTE DES SPÉCIFICITÉS DU POINT DE VUE DE SES RESSOURCES ET DE SES DÉPENSES**

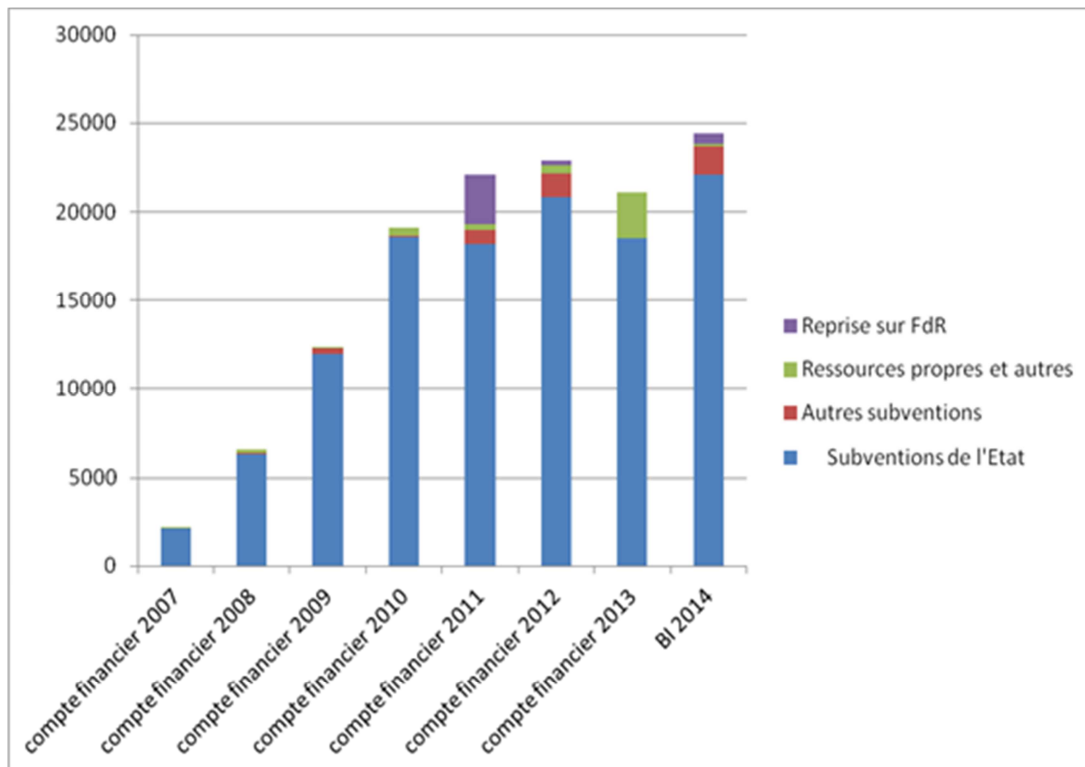
### **A. UN TRAITEMENT BUDGÉTAIRE RELATIVEMENT FAVORABLE AU REGARD DES RÈGLES DE RÉDUCTION DES DÉPENSES S'APPLIQUANT AUX OPÉRATEURS**

#### **1. Des ressources essentiellement budgétaires et un plafond d'emplois en hausse**

L'Agence des aires marines protégées est un **opérateur de l'Etat**, rattachée à l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » du **programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »** de la mission « Ecologie, développement et mobilité durable ».

La **subvention pour charges de service public** imputée sur ce programme constitue la **principale ressource de l'agence, soit plus de trois quart de ses moyens globaux**. Son montant est resté stable pendant la durée du contrat d'objectifs 2012-2014, **voisin de 20 millions d'euros**, ce qui témoigne d'un **traitement relativement privilégié** au regard des règles de réduction des dépenses publiques s'appliquant aux opérateurs de l'Etat. Le ministère a en effet tenu compte de la montée en puissance des missions de l'AAMP pour répondre aux exigences communautaires (directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin », directives « Habitats-faune-flore » et directive « Oiseaux ») et nationaux (Grenelle de l'environnement).

### Stabilité de la subvention pour charge de service public pendant la durée du contrat d'objectifs 2012-2014



Source : réponse de l'Agence des aires marines protégées au questionnaire de votre rapporteur spécial

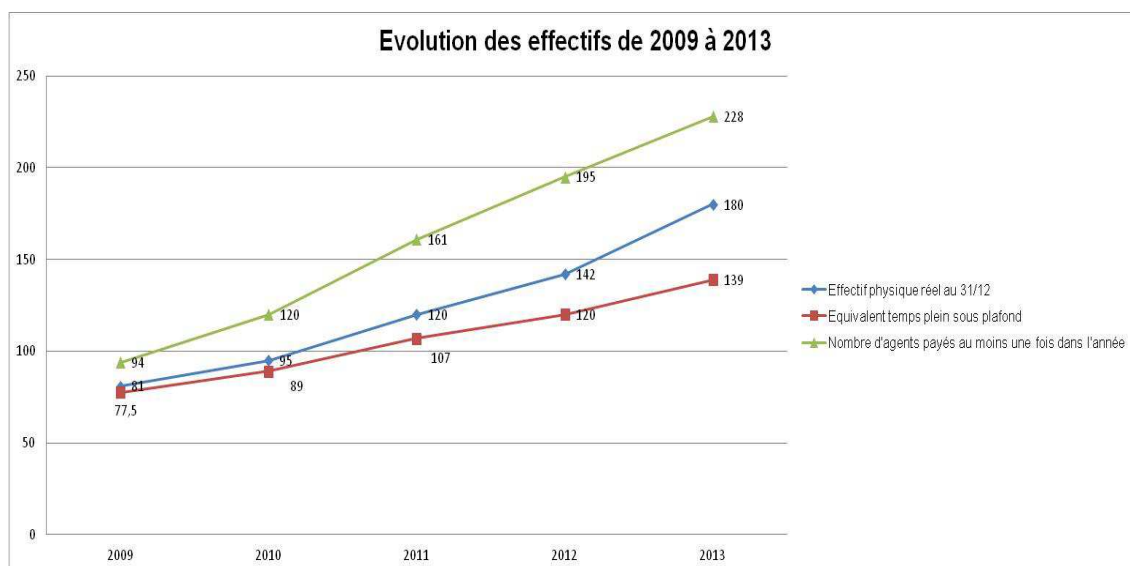
Toutefois, contrairement aux agences de l'eau qui relèvent également du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables », l'AAMP ne dispose pas de ressources affectées, qui se caractérisent plutôt par une tendance à la hausse sur la période considérée.

S'agissant des effectifs, l'agence a bénéficié d'un redéploiement de 19 équivalents temps plein (ETP) en 2012, pour un plafond initial de 120 ETP. Les effectifs réellement présents au sein de l'établissement demeurent malgré tout supérieurs au plafond d'emplois, l'agence recourant également à des emplois hors plafond<sup>1</sup> (16 en projet de loi de finances pour 2014 par exemple).

<sup>1</sup> Pour mémoire, les emplois hors plafonds recouvrent les contrats aidés, les agents mis à disposition, les postes financés sur ressources externes, les volontaires de service civique (VSC) âgés de plus de 25 ans, et les stagiaires gratifiés.



### Augmentation des effectifs pendant la durée du contrat d'objectifs 2012-2014



Source : réponse de l'Agence des aires marines protégées au questionnaire de votre rapporteur spécial

On constate par ailleurs une **évolution favorable des moyens** budgétaires et humains de l'agence entre 2013 et 2014.

### Évolution des moyens de l'AAMP entre 2013 et 2014

	2013 (prévision)	2013 (exécution)	2014
Subvention pour charges de service public (en millions d'euros)	20,8	18,6 <sup>1</sup>	22,2
Effectifs sous plafond (en ETP)	121	140	146,8

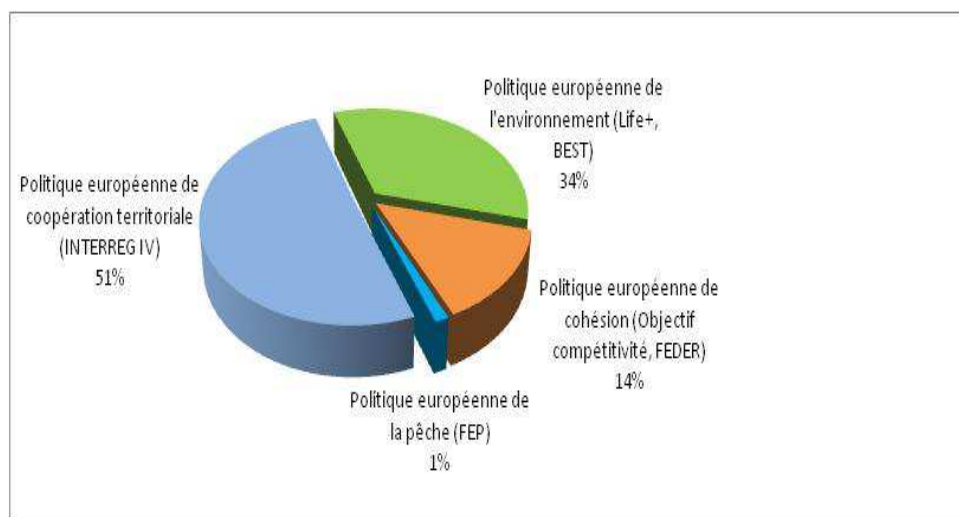
Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial

Toutefois, l'agence n'a pas été épargnée par la **régulation budgétaire en 2013, pour un montant de 2 millions d'euros**, sur les 22 millions de crédits gelés portant sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité ».

**Les autres subventions d'exploitation de l'AAMP, en nette progression, concernent les cofinancements**, notamment ceux en provenance de fonds structurels européens. L'agence assure en particulier une veille au niveau des programmes européens. Ainsi, en 2013, l'évaluation des recettes, autres que la subvention pour charges de service public, représente 15 % du budget prévisionnel. **Ces recettes sont en grande partie issues de projets financés par la Commission européenne.**

<sup>1</sup> D'après le rapport annuel de performances de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » annexé au projet de loi de règlement pour 2013, la subvention effectivement versée en 2013 tient compte des mesures suivantes : application de la réserve de précaution à hauteur de 848 181 euros (AE=CP) ; octroi d'une enveloppe complémentaire de 531 915 euros (AE=CP) afin de permettre à l'agence d'assurer la gestion et l'animation des sites Natura 2000 en mer ; retenue de 2 000 000 euros (AE=CP).

### Financements contractualisés sur la programmation européenne 2007-2013 Répartition par programme européen



Source : réponse de l'Agence des aires marines protégées au questionnaire de votre rapporteur spécial

L'agence estime qu'elles pourraient croître à l'avenir. Toutefois, ce type de ressources doit s'accompagner d'un autofinancement équivalent, ce qui constitue une **limite à leur expansion**.

En outre, le fonds de roulement de l'agence a diminué sur la période 2010-2012, comme l'indique le tableau suivant.

### Évolution du fonds de roulement et des réserves de trésorerie de l'AAMP entre 2010 et 2012

(en milliers d'euros)

	2010	2011	2012	Variation 2012/2010
<b>Fonds de roulement</b>	7 666	4 830	4 589	- 40,14 %
<b>Besoin de fonds de roulement</b>	- 1 670	- 2 584	- 2 290	+ 37,13 %
<b>Trésorerie</b>	9 336	7 414	6 879	- 26,32 %

Source : réponse de l'Agence des aires marines protégées au questionnaire de votre rapporteur spécial

**Le fonds de roulement a chuté de l'ordre de 40 % entre 2010 et 2012**, tandis que les réserves de trésorerie ont diminué de plus de 26 % sur la même période. Le prélèvement sur le fonds de roulement opéré en 2011 a permis de financer une partie du fonctionnement de l'agence à la suite de la stagnation de la subvention pour charges de service public. En 2012, le fonds de roulement équivalait à **2,5 mois de dépenses prévisionnelles de fonctionnement**, et la trésorerie à **3,5 mois**.

## 2. La typologie générale des dépenses

En raison de la nature des activités de l'agence, principalement centrée sur des missions d'études, les **dépenses de fonctionnement sont majoritaires** : elles représentent près de 99 % des dépenses en 2012.

Le tableau suivant retrace l'évolution des différentes catégories de dépenses depuis 2010.

### Evolution des différents domaines de dépenses de l'agence depuis 2010

(en millions d'euros)

Domaine d'activité	2010	2011	2012	2013
Etudes et expertise	4,4	6,8	6,4	6,1
Interventions sur les milieux et les patrimoines naturels	3,2	3,6	1,2	1,3
Recueil et traitement des données	6,7	7,4	8,5	4,6
Sensibilisation et animation	1,0	1,3	3,0	3,4
Surveillance et police	/	/	0,8	0,9
Soutien et management	2,6	3,2	3,1	4,8
<b>Total général</b>	<b>17,9</b>	<b>22,3</b>	<b>23,0</b>	<b>21,1</b>

Source : commission des finances, d'après les réponses de l'Agence des aires marines protégées au questionnaire de votre rapporteur spécial

S'agissant des **dépenses de personnel**, le tableau suivant retrace l'évolution du ratio des dépenses de personnel sur les dépenses totales de l'agence depuis 2010.

**Évolution du ratio dépenses de personnel/dépenses totales de l'AAMP depuis 2010**

(en milliers d'euros)

	2010	2011	2012	2012/2010
Investissement	855	625	315	- 63,2 %
Total charges de fonctionnement	17 911	22 340	22 995	+ 28,4 %
Total investissement et fonctionnement	18 766	22 965	23 310	+ 24,2 %
Charges de personnel	5 713	7 165	8 202	43,6 %
Ratio dépenses de personnel/dépenses totales de l'agence	30,4 %	31,20 %	35,2 %	24,0 %

Source : réponse de l'Agence des aires marines protégées au questionnaire de votre rapporteur spécial

Le **ratio des dépenses de personnel par rapport au total des dépenses de l'agence a augmenté de 24 %** sur la période considérée, soit un rythme équivalent aux dépenses totales (+ 24,2 %). Cette évolution s'explique par la hausse de l'effectif en équivalent temps plein (+ 34,8 % en trois ans).

En outre, on peut relever que l'agence n'est que peu concernée par des questions de départs en retraite, **la moyenne d'âge des effectifs se situant autour de 37,5 ans**. L'AAMP a ainsi compté un départ en retraite en 2013, trois en 2012, et aucun les années précédentes.

**B. UNE PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

Au cours des premières années suivant la création de l'agence, a été visée en priorité l'installation d'une **capacité d'ingénierie**, aussi bien au siège de l'opérateur qu'au sein de ses antennes et des missions d'études de

création de parcs naturels marins. Par exemple, le parc d'Iroise a été doté d'une équipe de terrain, certes encore incomplète, dès sa création<sup>1</sup>.

En 2013, la moitié des effectifs de l'agence était constituée d'experts à profil scientifique, représentant la **force d'appui des parcs marins et des chargés de mission en particulier**. Toutefois, la **composition des effectifs de l'agence devrait évoluer à mesure qu'elle gagne en maturité** : ainsi, la population aujourd'hui majoritaire devrait à terme devenir minoritaire : à terme, les agents de terrain, appartenant aux catégories B et C, représenteront la plus grande partie des effectifs. Le tableau ci-dessous présente la répartition des effectifs par catégorie au 31 décembre 2012.

**Répartition des effectifs de l'AAMP par catégorie au 31/12/2012**

Catégories	Effectifs physiques <sup>2</sup>	ETPT
A	96,8	94
B	15	13
C	38	35
Total	149,8	142

Source : réponse de l'Agence des aires marines protégées au questionnaire de votre rapporteur spécial

En effet, l'agence repose essentiellement sur des cadres qui ont conçu l'établissement, défini sa stratégie et les moyens de son développement. Le contrat d'objectifs en cours fait entrer l'agence dans une seconde phase de son développement, à savoir celui de la **gestion opérationnelle des parcs**.

De surcroît, dans un contexte de croissance de l'agence, **les effectifs se caractérisent par une très grande diversité des profils** entre les fonctions d'ingénierie, celles des agents de terrain des parcs, et les métiers administratifs, **mais aussi en termes de statuts** (fonctionnaires, agents non titulaires, contrats aidés, mises à disposition, emplois sur ressources externes, volontariat de service civique - VSC).

<sup>1</sup> Toutefois, en ce qui concerne les autres parcs, compte tenu des contraintes liées au plafond d'emplois, et dans l'objectif de mieux organiser le travail des équipes, le recrutement des agents de terrain sera désormais planifié non pas à la création du parc, mais à partir de l'adoption de son plan de gestion.

<sup>2</sup> Dont effectifs hors plafond : mise à disposition, financement sur ressources externes...

Enfin, parmi les fonctionnaires, **toutes les fonctions publiques sont représentées, ainsi qu'un grand nombre de corps différents.** La position normale d'activité<sup>1</sup> est désormais systématiquement envisagée au recrutement ou au terme des contrats de détachement.

Le personnel de l'agence se caractérise également par une **proportion relativement importante de contractuels de droit public**, essentiellement sur les postes d'ingénierie. En effet, **on ne trouve pas ce type de compétence au sein de la fonction publique.**

Par exemple, en 2012, 43 % d'agents sont titulaires et 57 % sont contractuels, dont 6 % sont des emplois aidés, pourcentages proches de ceux constatés en 2011.

Cette répartition entre contractuels et fonctionnaires témoigne de la **spécificité de certains profils, notamment de chargés de mission, ainsi que d'un manque de notoriété relatif de l'agence pour attirer certains profils de fonctionnaires.** Avec la création des parcs marins, les agents de terrain devraient représenter la plus grande part des effectifs, ce qui devrait inverser le rapport actuel entre fonctionnaires et contractuels.

**De façon plus générale, l'agence se heurte à un problème de gestion des compétences au sein des corps.** La gestion des carrières est pourtant l'un des enjeux pour la réussite de l'agence.

Ainsi, **il n'existe pas de corps de fonctionnaires correspondant strictement aux besoins de l'agence sur le terrain.** Les profils souhaités doivent en effet allier des compétences maritimes, environnementales, et de police. Or, si les corps de l'environnement<sup>2</sup> détiennent d'excellentes compétences naturalistes, ces agents ne sont pas pour autant des marins. A l'inverse, de façon simplifiée, les agents des affaires maritimes<sup>3</sup> sont d'excellents marins mais ne disposent pas nécessairement de compétences naturalistes.

L'absence d'un volet dédié aux aires marines protégées au sein des formations initiales des agents conduit donc à **recruter des agents qui ne répondent pas, au moment de leur prise de poste au sein des parcs naturels marins, au profil souhaité.**

---

<sup>1</sup> Cette catégorie de mobilité ne concerne que les fonctionnaires de l'Etat. Un agent est en PNA lorsqu'il est affecté dans un poste dont les fonctions correspondent aux missions de son corps. Depuis 2008, un agent peut être affecté en PNA sur un emploi relevant d'un autre ministère ou d'un autre établissement que le sien. Dans ce cas, l'agent exerce ses fonctions dans une autre administration que la sienne, tout en demeurant géré par son administration d'origine. En revanche, il est rémunéré par son administration d'emploi.

<sup>2</sup> Agents techniques de l'environnement de catégorie C et techniciens de l'environnement de catégorie B.

<sup>3</sup> Syndics des gens de mer de catégorie C et techniciens supérieurs du développement durable, ex-contrôleurs des affaires maritimes de catégorie B.

**Pour répondre à cette difficulté, l'agence a engagé une démarche auprès du ministère de tutelle préconisant un rapprochement des corps de l'environnement et des affaires maritimes.** Toutefois, en dépit de cette initiative, les corps techniques des affaires maritimes ont été fusionnés avec ceux de l'équipement au sein du nouveau corps des techniciens supérieurs du développement durable.

De surcroît, l'agence a participé aux travaux de l'Institut de formation de l'environnement (IFORE) dans l'objectif de **développer une partie dédiée aux aires marines protégées au sein du cursus de formation de ces agents.** L'AAMP estime que l'évolution de ce cursus présenterait deux avantages : d'une part, préparer la professionnalisation des futurs agents de terrain ; d'autre part, inciter les stagiaires à se porter candidats à des postes ouverts par l'agence ou par les parcs naturels marins. Elle considère donc qu'une évolution du concours serait également souhaitable.

Le chantier de refonte de la formation initiale des agents de l'environnement a été suspendu dans l'attente de la création de l'Agence française de la biodiversité. En attendant, **l'agence a élaboré depuis 2012 son propre parcours d'accompagnement à la prise de poste des agents de terrain.**

### **C. LA QUESTION DES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES**

L'Agence des aires marines protégées dispose d'un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière**, qui a été validé par France Domaine en date du 9 mai 2012.

Son organisation repose sur une **structure intégrée comprenant deux organes déconcentrés** : les parcs naturels marins et les antennes.

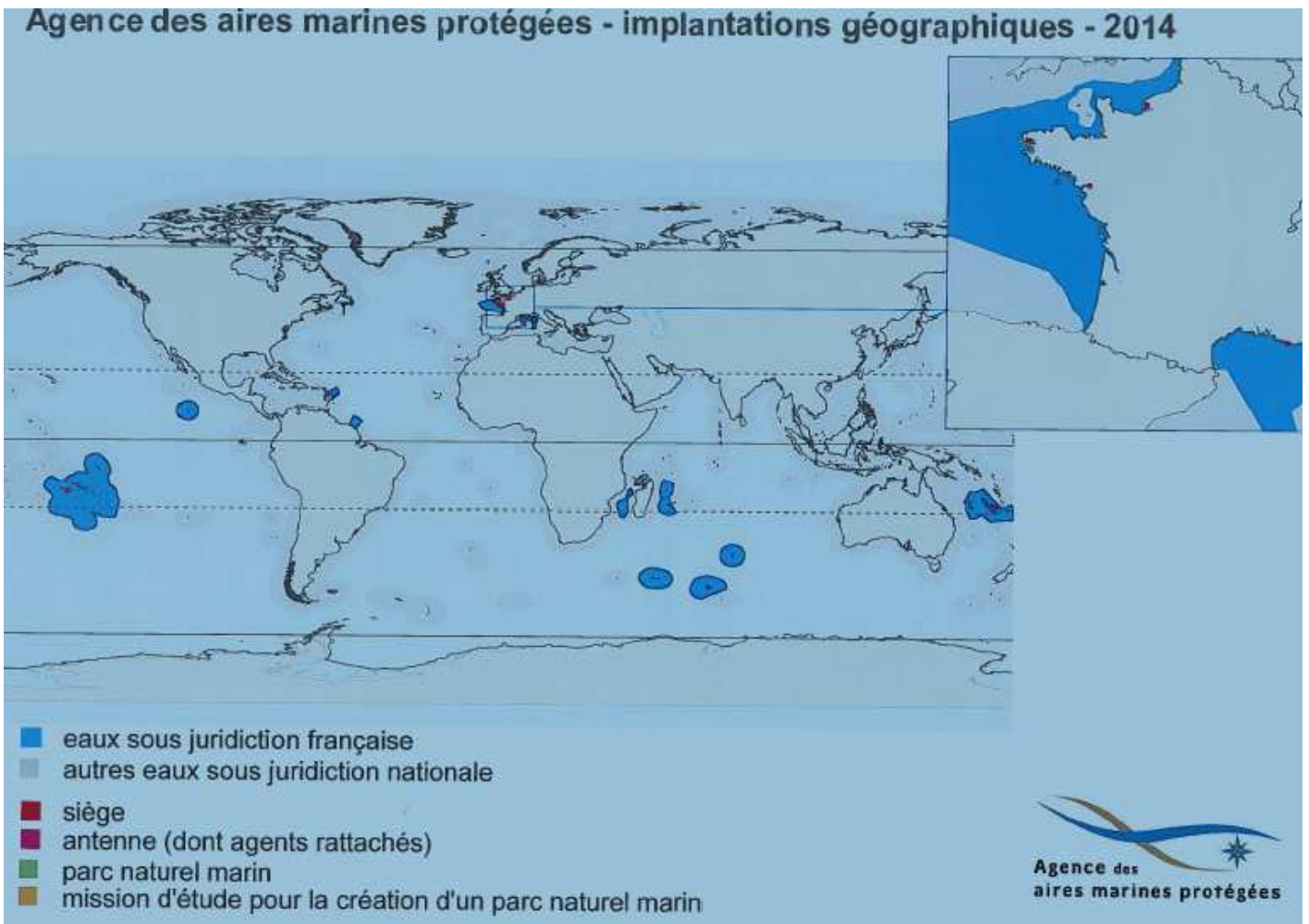
**Le siège de l'agence se situe à Brest, réparti sur deux sites.** L'un abrite le secrétariat général, et l'agence en est propriétaire. L'autre accueille le département d'appui aux politiques publiques et fait l'objet d'une location, pour un coût voisin de 100 000 euros par an. C'est pourquoi l'agence envisage de **s'en séparer et de réintégrer l'ensemble de ses personnels brestois sur le premier site**, qui serait étendu. Les travaux doivent être financés par un prélèvement sur son fonds de roulement. **Une réserve de trois à quatre mois de fonctionnement a été constituée à cet effet.**

En ce qui concerne les parcs, l'implantation du siège résulte de son positionnement géographique et des débats du conseil de gestion. En tout état de cause, **il arrive que l'étendue de l'espace maritime du PNM nécessite l'instauration d'un second site** afin d'assurer une couverture intégrale de l'espace du parc. C'est le cas du Parc d'Iroise, qui dispose, outre son siège situé au port du Conquet, d'un deuxième site à Douarnenez. C'est également le cas de celui de Mayotte.



Les antennes de l'agence sont pour leur part chargées de décliner, à l'échelle de leur façade maritime et en fonction de leurs spécificités, la mission d'appui aux politiques publiques de l'agence. À ce titre, **elles sont les interlocuteurs privilégiés des services déconcentrés de l'État, des organismes professionnels ou associatifs locaux**, et des gestionnaires d'aires marines protégées de la façade concernée. De surcroît, elles entretiennent des relations avec les collectivités territoriales, notamment avec celles du Pacifique, qui détiennent la compétence sur le milieu marin.

**Comme l'illustre la carte suivante de l'Agence des aires marines protégées, cette dernière compte sept antennes** : une aux Antilles, une sur la façade Atlantique, une sur la façade Manche-mer du Nord, une en Méditerranée, une en Nouvelle-Calédonie, une dans l'Océan indien, et une en Polynésie française.



**Dans un souci de mutualisation, les équipes des différentes antennes sont logées prioritairement, lorsque cela est possible, au sein des services de l'Etat, qu'il s'agisse des directions interrégionales de la mer (DIRM) ou des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et de la nature (DREAL). En outre, elles ne disposent que d'un seul site, excepté les antennes méditerranéennes - situées, l'une à Marseille, l'autre au sein de la DREAL de Montpellier - et l'antenne Atlantique. La façade atlantique est en effet si étendue que l'agence est présente à Brest (siège de l'opérateur) et à Bordeaux (au sein de la DIRM).**

Enfin, toujours dans un souci de mutualisation des moyens, l'antenne Antilles est assurée par le parc national de Guadeloupe.

**L'AAMP a indiqué privilégier les solutions les moins coûteuses, la location privée intervenant en dernier recours.**

Cette organisation a pour conséquence que les dépenses de loyer représentent 61 % des charges de fonctionnement de l'Agence des aires marines protégées.

Au total, **la gestion de l'agence paraît saine et ne présente pas de difficulté particulière**, excepté quelques rigidités identifiées au niveau de la politique de ressources humaines, qui relèvent d'abord de la responsabilité de la tutelle (*cf. supra*).



## DEUXIÈME PARTIE : UNE AGENCE CONFRONTÉE À L'INADÉQUATION DE SES RESSOURCES PAR RAPPORT À DES MISSIONS EN EXPANSION, DANS LE CADRE D'OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES CROISSANTES ET DANS LA PERSPECTIVE DE SON INTÉGRATION À L'AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ

### I. DES OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES TOUJOURS PLUS EXIGEANTES, QUI APPELLENT DE FORTS BESOINS DE FINANCEMENT POUR LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN

#### A. LA DIRECTIVE CADRE « STRATÉGIE POUR LE MILIEU MARIN » FAIT PESER DES OBLIGATIONS CONTRAIGNANTES SUR LES ETATS MEMBRES S'AGISSANT DE LA PROTECTION DU MILIEU MARIN, ET L'AAMP JOUE UN RÔLE IMPORTANT DANS SA MISE EN OEUVRE

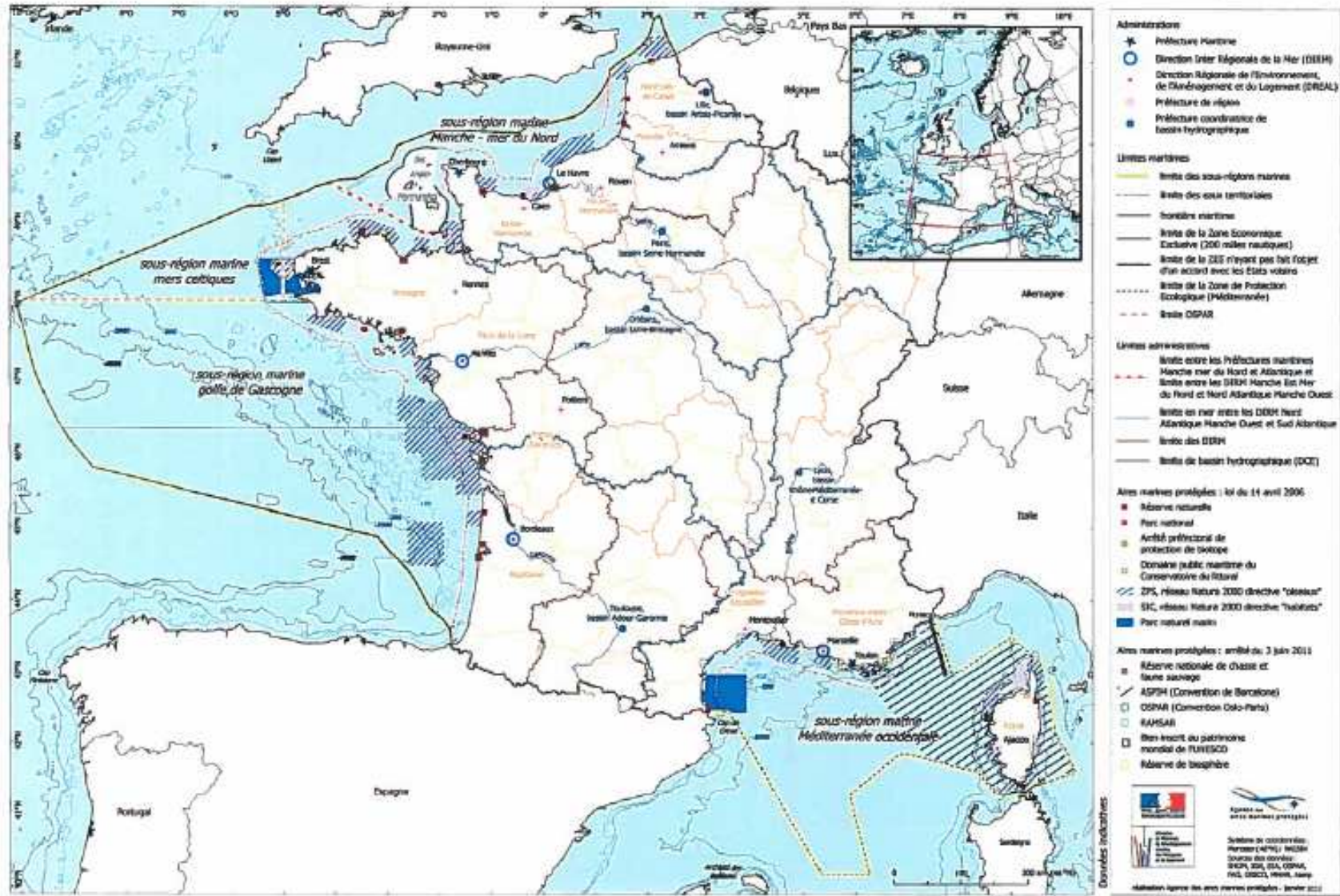
##### 1. La directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM)

La directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique du milieu marin, dite directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) définit un **cadre et des objectifs communs pour la protection et la conservation de l'environnement marin**.

Les Etats membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires à la réduction des impacts des activités sur le milieu marin, **afin de réaliser ou de maintenir un bon état écologique de ce milieu au plus tard en 2020, objectif ambitieux et sans équivalent au niveau terrestre**. Cette obligation de résultat sera ensuite réappréciée et actualisée tous les six ans. Dans ce cadre, ils ont la responsabilité **d'évaluer les besoins de protection de leurs zones marines**, et devront ensuite élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion cohérents dans chaque région puis en assurer le suivi.

Comme l'indique la carte suivante de l'Agence des aires marines protégées, **l'application de la DCSMM est organisée par grande région sous-marine**. Elle concerne en outre des **zones qui s'étendent très au large des côtes**, à la différence de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (directive-cadre sur l'eau), qui ne concerne que la zone côtière.

# Mise en oeuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin : les sous-régions marines françaises



La directive est transposée, en droit français, aux articles L. 219-9 à L. 219-18 et R. 219-2 à R. 219-17 du code de l'environnement, qui prévoient notamment **l'élaboration de plans d'actions pour le milieu marin** (PAMM). Ces derniers reposent sur cinq éléments : les évaluations initiales de l'état des eaux marines, la définition du bon état écologique de ces eaux, la définition d'objectifs environnementaux, **l'élaboration de programmes de surveillance et de programmes de mesures**.

Les trois premiers piliers ont été approuvés et notifiés à la Commission européenne en 2012. Les deux autres piliers devraient être approuvés en 2014 et 2015.

Dans une **logique de solidarité terre-mer**, l'Etat veille à une étroite coordination entre l'élaboration des programmes de mesures au titre de la DCSMM et la révision tant des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) que des programmes de mesures au titre de la directive-cadre sur l'eau. En effet, **la reconquête de la qualité des eaux continentales est essentielle pour celle de la qualité des milieux marins**.

## **2. Un rôle essentiel de l'Agence des aires marines protégées dans la mise en œuvre de la DCSMM**

L'AAMP joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la directive.

Tout d'abord, elle joue, avec l'Ifremer, un rôle de **coordonateur scientifique et technique national** auprès du ministère de l'écologie et des autorités compétentes des sous-régions marines. Ainsi, depuis 2013, l'agence épaula le ministère dans la préparation des programmes de surveillance et de mesures. **À partir de 2015, avec la mise en œuvre de ces programmes, l'agence risque de se heurter à un problème de moyens**. Elle sera très certainement davantage sollicitée à ce titre. Le contrat d'objectifs et de performance en cours d'élaboration devra donc bien **clarifier les attributions de l'agence à cet égard**.

En outre, l'AAMP participe à la mise en œuvre de la directive au niveau régional en tant que **membre des secrétariats techniques des sous-régions marines**, des collèges des plans d'action pour le milieu marin, et des conseils maritimes de façade.

Enfin, les travaux de l'agence relatifs à la **création d'un réseau d'aires marines protégées** cohérent et représentatif des écosystèmes et de la biodiversité marine sont essentiels pour répondre aux exigences de la DCSMM dans ce domaine.

---

## **B. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES ASSOCIÉS AU COÛT DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN À L'HORIZON 2020, NOTAMMENT AU REGARD DE L'APPLICATION DE LA DCSMM**

D'après le ministère de l'écologie, une mise en œuvre correcte de la DCSMM se traduirait par des **centaines de millions d'euros par an d'ici 2020**. Malgré le travail accompli par l'agence depuis deux ans, il reste donc encore beaucoup de chemin à parcourir. À cet égard, le ministère estime qu'il conviendrait de **changer d'échelle pour être en mesure d'accomplir les engagements de la directive, sous peine de contentieux**.

La Commission européenne pourrait par exemple tenter une procédure en manquement contre la France si notre pays ne mettait pas en œuvre dans les délais les dispositions prévues par la directive, en particulier les programmes de mesures qui doivent être élaborés d'ici 2015, ou si la Commission considérait que les actions réalisées sont insuffisantes.

De surcroît, celle-ci souhaite que les mesures de protection mises en œuvre par les différents pays soient cohérentes et présentent le même niveau d'ambition. Cela pourrait soulever des difficultés, dans la mesure où **les pays du nord sont particulièrement exigeants en ce domaine**.

Les moyens nécessaires à l'agence pour la mise en œuvre de la politique de protection du milieu marin ont fait l'objet d'évaluations, notamment dans le cadre de l'étude d'impact de la loi du 14 avril 2006. Ce document estimait par exemple le **coût de gestion de chaque parc marin entre 2 et 4 millions d'euros**, soit à terme 30 millions d'euros pour dix parcs, en dehors de toute autre activité de l'agence pour la mise en place d'un réseau complet d'AMP et l'appui aux politiques publiques.

De façon plus générale, l'estimation des moyens nécessaires, dans le périmètre actuel de missions et d'objectifs assignés à l'agence dans le contrat d'objectifs 2012-2014, était **pour 2013 de 32 millions d'euros et 263 ETP, et pour 2014 de 39 millions d'euros et 340 ETP**. L'agence devrait alors disposer d'un budget de l'ordre de **40 millions d'euros pour une équipe de 400 personnes d'ici 2015**, une fois les dix parcs naturels marins installés et le réseau Natura 2000 en pleine gestion.

La politique de protection du milieu marin est actuellement essentiellement financée par le budget de l'Etat, pour un **montant de l'ordre de 30 millions d'euros par an<sup>1</sup>, dont 22 millions d'euros à l'AAMP<sup>2</sup>**, ainsi que par le **droit de francisation des navires affecté au Conservatoire du littoral, à hauteur de 37 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> Imputé sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables ».

<sup>2</sup> Le budget de l'Agence des aires marines protégées ne représente que 1 % du total des dépenses (publiques et privées) allouées à la protection de la biodiversité, montant estimé à 1,9 milliard d'euros par la commission des comptes et de l'économie de l'environnement.



D'après les informations communiquées par l'Agence des aires marines protégées, qui se fondent en particulier sur les conclusions du groupe n° 5 du Grenelle de la mer<sup>1</sup>, **le coût pour l'Etat d'un réseau complet d'aires marines protégées**, couvrant 20 % des eaux sous juridiction en 2020, est estimé à terme à **100 million d'euros**. Celui des politiques pour l'environnement marin, en particulier liées à la mise en œuvre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin », devrait pour sa part se situer dans une **fourchette de 250 à 500 millions d'euros** selon le périmètre retenu<sup>2</sup> au même horizon.

Le coût de 500 millions d'euros serait lié, pour moitié, aux **investissements nécessaires à réaliser sur le littoral**, notamment en matière de réduction des pollutions terrestres, d'adaptation des ouvrages côtiers et de restauration de milieux, et serait du ressort des agences de l'eau. Pour plus de 200 millions d'euros, l'estimation prend en compte les **problématiques marines telles que la connaissance de la biodiversité**, le dispositif de suivi de l'environnement, les aires marines protégées et l'adaptation des usages.

Par ailleurs, si **ce coût devrait monter en puissance progressivement**, il doit être rapproché de celui de la politique de l'eau en France, soit 35 milliards d'euros, dont 13,3 milliards d'euros au titre des dixièmes programmes d'intervention des agences de l'eau sur la période 2013-2018. À cet égard, compte tenu de la responsabilité de certaines sources terrestres dans la pollution marine, on pourrait étudier la possibilité de mutualiser certaines dépenses des agences de l'eau au profit de la protection de la biodiversité marine.

---

<sup>1</sup> « Droits d'usage des mers, financement, fiscalité », rapport établi sous le pilotage de Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances.

<sup>2</sup> Selon que l'on inclue ou pas l'outre-mer notamment.

## II. LA NÉCESSAIRE DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN

### A. L'ABSENCE D'UNE FISCALITÉ INTERNALISANT LES COÛTS LIÉS À LA DÉGRADATION DE LA BIODIVERSITÉ MARINE ET LES CONSÉQUENCES DU MANQUE DE MOYENS DE L'AAMP

#### 1. L'absence d'une fiscalité internalisant les coûts liés à la dégradation de la biodiversité marine

Comme le relèvent le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et l'Agence des aires marines protégées, « *l'analyse de la fiscalité existante montre qu'il n'existe pas aujourd'hui de dispositif fiscal ayant explicitement pour objectif d'internaliser les coûts environnementaux liés à la destruction de la biodiversité en mer* »<sup>1</sup>.

Ils soulignent également que de **nombreuses activités utilisent les ressources littorales et marines sans compensation financière**, et que les taxes et redevances perçues sur les activités marines et maritimes demeurent faibles au regard des bénéfices qu'en tirent les secteurs économiques concernés (pêche, navigation de plaisance, plongée subaquatique notamment).

Or, de **nombreux usages commerciaux trouvent leur support dans l'existence d'un milieu naturel de qualité**. Le milieu marin est particulièrement concerné à cet égard<sup>2</sup>. Pour autant, ces activités ne sont pas limitées, et ne participent en rien à la préservation du milieu.

**Des réflexions sont en cours chez certains de nos voisins européens pour identifier une ressource dédiée à la protection du milieu marin**. Par exemple, en Allemagne, l'Agence fédérale de l'environnement a communiqué en juillet 2012 les résultats d'une étude qui témoigne d'un **large soutien du public aux mesures visant à améliorer l'état de la mer Baltique**. Ainsi, les habitants des pays baltes seraient disposés à déboursier un total cumulé de 4 milliards d'euros par an pour améliorer l'état écologique de leur mer. **Pour leur part, les Allemands se disent prêt à payer un supplément de 27,40 euros par personne et par an**.

---

<sup>1</sup> Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Par exemple, visite des calanques, randonnées subaquatiques, découverte de mammifères marins...

À titre de comparaison, d'après les informations communiquées par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le coût de 500 millions d'euros par an à l'horizon 2020 représenterait une **somme de l'ordre de 10 euros par Français et par an** pour disposer d'un environnement marin préservé, restauré et surveillé.

## 2. Les conséquences du manque de moyens de l'AAMP

L'action de l'Agence des aires marines protégées se heurte aujourd'hui à un décalage entre **des moyens contraints dans le cadre de la politique de réduction des dépenses publiques et des missions de plus en plus nombreuses**, liées en particulier à la mise en œuvre des directives communautaires dans le domaine de la protection de l'eau et du milieu marin.

Interrogée par votre rapporteur spécial, Brigitte Klein, contrôleur général économique et financier, estime que « *que les moyens financiers sont très en décalage par rapport aux ambitions annoncées dans les différents documents et engagements de la France en matière de protection de l'environnement maritime. L'agence porte de grandes ambitions, mais elle est limitée par les moyens financiers* »<sup>1</sup>.

En raison de cette situation, **l'AAMP a dû arbitrer entre ses différentes activités** : elle a choisi de privilégier le fonctionnement et les parcs naturels marins au détriment de son activité de collecte de données, ce qui se traduit, pour le moment, par **l'arrêt du financement des campagnes de données**. Ce recentrage lui a permis de poursuivre sa croissance dans les autres domaines.

**En ce qui concerne les parcs naturels marins, le manque de moyens actuel a pour conséquence de retarder la création de certains parcs**, de peur de ne pouvoir assurer leur fonctionnement. Cette situation pourrait aussi aboutir à affaiblir **la crédibilité de l'agence** auprès des différents acteurs impliqués et à lui faire perdre leur confiance. En outre, elle fait courir le **risque d'une péremption des études préparatoires réalisées**.

Par ailleurs, **les contraintes budgétaires n'ont pas permis de doter les parcs existants**, à l'exception de celui d'Iroise, **des moyens humains adéquats**.

Le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2014 indique que, dans le cadre de ses différentes missions et **pour répondre à la contrainte budgétaire**, l'agence met en place « *une stratégie*

---

<sup>1</sup> Source : réponse de Mme Brigitte Klein au questionnaire de votre rapporteur spécial.

*d'internalisation maximale (l'externalisation coûtant deux fois plus cher), grâce à une hausse du plafond d'emplois ».*

En conclusion, la multiplication et l'alourdissement des missions confiées à l'agence, conséquence de la croissance du coût de la politique de protection du milieu marin appellent donc, en ce qui concerne son financement, un **changement d'échelle budgétaire** et une **réflexion nécessaire sur le financement de cette politique**. Comme le souligne l'Agence des aires marines protégées, les ressources supplémentaires « **ne peuvent être recherchées, compte tenu du contexte économique et de la contrainte budgétaire, qu'auprès des usagers qui y contribuent à l'heure actuelle de manière marginale ou pas du tout** »<sup>1</sup>.

De façon plus générale, il apparaît **urgent d'anticiper la montée en charge du coût financier de la politique de protection du milieu marin**.

#### **B. LES PISTES ENVISAGEABLES POUR DIVERSIFIER LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN ET ANTICIPER LA MONTÉE EN CHARGE DE SON COÛT D'ICI 2020**

Il existe un **écart manifeste entre les objectifs fixés et le système de financement actuel**, ce qui appelle la recherche de ressources mieux calibrées en faveur de la politique de protection du milieu marin et de son opérateur principal.

Une telle réflexion peut se nourrir **des travaux engagés à la suite des conférences environnementales de 2012 et 2013, notamment dans le cadre du Comité pour la fiscalité écologique** et, en particulier, des **perspectives de valorisation des redevances du domaine public maritime** et, au-delà, de la zone économique exclusive (ZEE). En effet, actuellement, le développement d'activités industrielles dans la ZEE ou sur le plateau continental ne fait l'objet d'aucune disposition fiscale (hors ressources liées au pétrole et activités halieutiques). L'Agence des aires marines protégées suggère donc d'étendre à l'ensemble de la zone économique exclusive les principes qui régissent actuellement les régimes de redevances sur le domaine public maritime, et qui s'appliquent seulement dans la limite des douze milles nautiques. **Les ressources supplémentaires pour l'Etat d'une telle évolution sont évaluées à 150 millions d'euros par an d'ici 2020.**

Le Gouvernement se montre sensible à ces préoccupations. En effet, la feuille de route pour la transition écologique issue de la conférence environnementale de 2012 prévoit que **l'ensemble des usages commerciaux et d'exploitation de la biodiversité et des milieux terrestres et marins devra être répertorié, et que leur fiscalisation à hauteur des dommages causés devra être mise à l'étude**. Dans ce cadre, la révision du niveau des

---

<sup>1</sup> Source : réponse de l'Agence des aires marines protégées au questionnaire de votre rapporteur spécial.

redevances du domaine public maritime fait l'objet d'une mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans la **perspective d'une réforme à moyen terme.**

La conférence environnementale de septembre 2013 a pour sa part consacré l'une de ses tables rondes à la protection de la mer et des océans et à la biodiversité marine. Elle **a mis en valeur la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées**, et a confirmé la priorité accordée au **chantier de la valorisation de l'usage du domaine public maritime à travers la prise en compte, dans l'établissement des redevances perçues, de critères environnementaux**, et la mise en place d'un **juste retour des usages commerciaux** et d'exploitation préjudiciables à la biodiversité des milieux marins dans la zone économique exclusive, à hauteur des dommages causés.

Ces réflexions sont nécessaires et doivent aboutir au plus vite. En effet, **l'enjeu est double** : il s'agit de garantir à la fois la préservation et la restauration du bon fonctionnement de l'écosystème marin et le maintien des capacités des écosystèmes à apporter les services attendus pour aujourd'hui, mais aussi et surtout pour les générations futures.

Il conviendra toutefois de **trouver un juste équilibre entre la taxation et son acceptabilité.**

### III. L'ENJEU DE LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ (AFB)

#### A. LE PÉRIMÈTRE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE LA BIODIVERSITÉ (AFB)

La création de l'Agence française de la biodiversité (AFB) a été annoncée au cours de la **conférence environnementale de septembre 2012** par le Président de la République. L'objectif est de faire de la France un Etat exemplaire en matière de reconquête de la biodiversité.

Deux préfigurateurs, Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, et Bernard Chevassus-au-Louis, inspecteur général de l'agriculture, ont été mandatés pour élaborer des propositions sur les missions de la future agence, son organisation et le calibrage de ses moyens budgétaires et humains<sup>1</sup>.

La création de l'AFB est inscrite dans le **titre III du projet de loi relatif à la biodiversité**<sup>2</sup>, actuellement en cours d'examen par le Parlement.

La future agence aurait le statut d'établissement public de l'Etat à caractère administratif.

Elle répond à **trois objectifs principaux** :

- structurer la connaissance et l'expertise ;
- intégrer la biodiversité dans les stratégies territoriales et développer les partenariats ;
- financer des politiques de préservation de la biodiversité.

Dans la configuration proposée par le projet de loi, **l'agence serait issue du regroupement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de l'Agence des aires marines protégées, de Parcs nationaux de France (PNF) et de l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN)**, en y rattachant également le service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) sous la forme d'une unité commune, et les **dix parcs nationaux**, qui conserveraient cependant leur autonomie juridique.

De surcroît, d'autres structures (Réserves naturelles de France, la Fédération des conservatoires d'espaces naturels, la Fédération des conservatoires botaniques nationaux et la Fédération des parcs naturels régionaux) contribueraient, par transfert de mission ou de moyens, à consolider les compétences regroupées.

---

<sup>1</sup> Le rapport de préfiguration a été rendu en février 2013.

<sup>2</sup> Projet de loi n° 1 847 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mars 2014.

Votre rapporteur spécial relève que **la création de cette agence répond aussi à l'ambition du Gouvernement de rationaliser les agences en les regroupant.**

Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) de juin 2014, rappelle ainsi **la politique de rationalisation des agences et des taxes affectées menée par le Gouvernement.**

#### **Extrait du rapport DOFP de juin 2014 sur la rationalisation des agences et des taxes affectées**

Lors de la présentation au Parlement en avril 2014 du programme de stabilité 2014-2017, le Gouvernement s'est engagé à **réduire les interventions des opérateurs et des agences de l'Etat, ainsi que leurs dépenses de fonctionnement.** À ce titre, il sera appliqué, par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale pour 2014, un taux de réduction des subventions pour charges de service public et des taxes affectées de 2 % en 2015, 4 % en 2016 et 6 % en 2017. Cette **trajectoire pourra, le cas échéant, être adaptée à l'issue d'une analyse détaillée des déterminants des dépenses de fonctionnement de chaque opérateur (...).**

La **réforme des agences de l'Etat** constitue un des axes forts de la programmation budgétaire 2015-2017, avec notamment des **regroupements d'établissements**, des rebudgétisations sous forme de services à compétence nationale (SCN) et un recentrage des dispositifs d'intervention. En outre, conformément aux recommandations rendues par le Conseil des prélèvements obligatoires à la demande du Gouvernement en juillet 2013<sup>1</sup>, une **politique de rationalisation du champ de la fiscalité affectée** sera poursuivie (...).

Une amélioration de l'efficacité des interventions des agences sera également recherchée au travers d'un **meilleur ciblage des dépenses.**

*Source : rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques - juin 2014*

## **B. LES MISSIONS ET LA GOUVERNANCE DE L'AFB**

### **1. Les missions de la future agence**

Dans sa configuration actuelle, avant l'examen du projet de loi par le Parlement<sup>2</sup>, la future agence exercerait **six missions principales**, qui reprennent celles exercées par les organismes publics qui fusionnent pour lui donner naissance :

<sup>1</sup> « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013.

<sup>2</sup> La commission du développement durable de l'Assemblée nationale a examiné le texte à la fin du mois de juin 2014 – rapport n° 2 064 de Mme Geneviève Gaillard – mais l'Assemblée nationale n'a pas encore examiné le texte en séance publique en première lecture.

- le développement et la **diffusion des connaissances** ;
- Le conseil, **l'expertise** et la mutualisation des bonnes pratiques ;
- le **soutien financier** à des projets ;
- la formation, **l'éducation à l'environnement** et la communication ;
- la **gestion d'aires protégées** (en particulier les parcs naturels marins) ;
- l'appui à l'exercice des **missions de police** administrative et de police judiciaire relatives à l'eau, aux milieux aquatiques et à la biodiversité.

## 2. La gouvernance de la future agence

De même, dans le projet de loi du Gouvernement, sa gouvernance s'articulerait autour de plusieurs instances :

- un **conseil d'administration** composé de quatre collèges (État et ses établissements publics ; personnalités qualifiées ; collectivités territoriales, secteurs économiques, associations de protection de l'environnement ou d'éducation à l'environnement, gestionnaires d'espaces naturels ; représentants élus du personnel plus deux députés et deux sénateurs) ;

- un **comité d'orientation thématique** pour les milieux marins, qui pourra recevoir des délégations de compétence du conseil d'administration en matière de milieux marins ;

- des **conseils de gestion** chargés d'assurer, par délégation du conseil d'administration, la gouvernance des espaces naturels placés sous la responsabilité de l'agence, notamment les parcs naturels marins.

### *C. LES INCIDENCES DE LA CRÉATION DE L'AFB SUR L'AAMP*

Le projet de loi sur la biodiversité prévoit l'intégration de l'AAMP au sein de l'Agence française de la biodiversité. **Ses missions se fondront en conséquence dans celles de l'AFB.**

L'un des principaux enjeux de la discussion de ce texte, mais également du prochain triennal budgétaire, portera sur **l'adéquation des moyens de la future agence avec ses missions.**

Le périmètre de l'agence tel que proposé par le projet de loi sur la biodiversité conduirait à **regrouper environ 1 200 personnes et consoliderait au sein d'un budget unique les 211 millions d'euros actuellement dévolus aux structures composant la future agence.**



En outre, le Gouvernement ferait de l'agence un **opérateur des programmes d'investissements d'avenir** liés à la biodiversité. Le nouvel établissement devant être créé en 2015, son premier budget devrait être examiné dans le cadre de la loi de finances pour 2015<sup>1</sup>.

**L'Agence française de la biodiversité offre par ailleurs d'intéressantes perspectives de mutualisation et de rationalisation** : le regroupement de moyens jusqu'à présent dispersés dans différentes structures devrait permettre de renforcer l'efficacité de certaines activités telles que la connaissance, l'information et la formation, qui sont transversales aux différentes modalités de protection et de restauration de la biodiversité. On pourrait également envisager une **rationalisation des implantations immobilières des différentes structures intégrant l'agence**.

En outre, la fusion, au sein de l'AFB, de l'ONEMA (biodiversité terrestre), de l'AAMP et de PNF permettra de couvrir tout le champ de la biodiversité terrestre et marine, ce qui est de nature à **renforcer la protection des différents milieux**. En effet, **la plupart des pollutions marines proviennent d'activités terrestres**. Le regroupement proposé répond donc à **une logique bienvenue de solidarité terre/mer**.

Votre rapporteur spécial estime par ailleurs qu'il faudra veiller à ce que l'Agence française de la biodiversité permette le maintien de la **gouvernance originale des parcs naturels marins associant toutes les parties prenantes, fondée sur les conseils de gestion**, ce qui est le cas dans le projet de loi tel qu'il a été présenté par le Gouvernement, avant son examen par le Parlement.

Au-delà, la création de l'AFB pourra être l'occasion de progresser sur certaines problématiques, en particulier la **question du rééquilibrage des moyens dédiés entre la métropole et l'outre-mer** et les **problématiques de ressources humaines et d'harmonisation des statuts des différents agents intégrant la future agence**.

À cet égard, votre rapporteur spécial relève que l'article 13 du projet de loi prévoit, pour les agents contractuels destinés à exercer leurs fonctions au sein de l'AFB, l'élaboration d'un **cadre d'emploi commun** à l'Agence française de la biodiversité, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), aux parcs nationaux et au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), de **type contrat à durée indéterminé**. Cette disposition permettra de **remédier à la situation précaire** de certaines catégories d'agents, et contribuera à **unifier la gestion des agents transférés à l'AFB**.

---

<sup>1</sup> Il n'est pas certain cependant que le projet de loi sur la biodiversité soit adopté avant la fin de l'année 2014, le texte n'ayant pas encore été examiné en première lecture par l'Assemblée nationale à la date du 23 juillet 2014.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 juin 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de M. Gérard Miquel, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sur l'Agence des aires marines protégées et la politique de protection du milieu marin.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Monsieur le Président, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, dans le cadre de ma mission de contrôle en tant que rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », j'ai souhaité m'intéresser à l'Agence des aires marines protégées (AAMP), opérateur qui joue un rôle fondamental dans la politique de protection du milieu marin.

Cet établissement public administratif est une structure récente, née en 2006 dans le cadre de la loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux et aux parcs naturels marins. Sa création répondait à la volonté de pouvoir disposer d'un opérateur de l'État dédié à la protection des milieux marins, dans un contexte de développement des activités maritimes pouvant avoir un impact sur la biodiversité marine. Il s'agissait en quelque sorte de mettre un terme à la vision de la mer comme un « dépotoir », en instaurant un cadre de régulation de l'ensemble des activités marines.

L'enjeu est d'autant plus important que la France détient le deuxième domaine public maritime au monde, derrière les États-Unis, avec onze millions de kilomètres carrés.

Les missions de l'agence sont définies dans son contrat d'objectifs et de performance, qui couvre actuellement la période 2012-2014. L'agence apporte un appui aux politiques publiques pour la constitution et la gestion d'un réseau d'aires marines protégées, au premier rang desquelles les parcs naturels marins, outils qui reposent sur une gouvernance originale associant l'ensemble des parties locales dans le cadre d'un conseil de gestion. On en compte six, le dernier en date étant celui d'Arcachon.

L'agence est rattachée au programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». En 2014, elle dispose d'une subvention pour charges de service public de 22 millions d'euros, qui représente plus des trois quart de ses ressources. Les autres subventions d'exploitation issues de cofinancements, notamment européens, sont toutefois en progression.

---

En outre, son plafond d'emplois s'élève à 146 équivalents temps plein (ETP). Les effectifs réellement présents sont cependant supérieurs au plafond d'emplois, l'agence disposant également d'emplois hors plafond (contrats aidés, agents mis à disposition, postes financés sur des ressources externes, stagiaires gratifiés notamment).

Le personnel de l'agence se caractérise par une grande diversité de profils et de statuts, avec une proportion relativement importante de contractuels de droit public, essentiellement sur les postes d'ingénierie. En effet, on trouve encore difficilement ce type de compétences au sein de la fonction publique. De façon plus générale, l'agence se heurte à un problème de gestion des compétences au sein des corps.

Je m'arrêterai un instant sur la question des implantations immobilières, qui représente une spécificité de l'AAMP. Son siège se situe à Brest, réparti sur deux sites. L'un abrite le secrétariat général et l'agence en est propriétaire. L'autre accueille le département d'appui aux politiques publiques et fait l'objet d'une location, pour un coût voisin de 100 000 euros par an. C'est pourquoi l'agence a indiqué mettre en œuvre des solutions pour s'en séparer et réintégrer l'ensemble de ses personnels sur le premier site, à travers son extension. Les travaux doivent être financés par un prélèvement sur son fonds de roulement. Elle a d'ailleurs constitué une réserve de trois à quatre mois de fonctionnement à cet effet.

En outre, pour exercer ses missions, l'organisation de l'agence repose sur une structure intégrée comprenant deux organes déconcentrés : les parcs naturels marins d'un côté, les antennes de l'autre. En ce qui concerne les parcs, l'étendue de l'espace maritime peut nécessiter la mise en place d'un deuxième site en plus du siège afin d'assurer une couverture complète de l'espace couvert par le parc. S'agissant des antennes, elles sont chargées de décliner la mission d'appui aux politiques publiques de l'agence. Elles sont les interlocuteurs privilégiés des services déconcentrés de l'État, des organismes professionnels ou associatifs locaux.

L'agence compte sept antennes à ce titre, aussi bien en métropole qu'en outre-mer. Les équipes des antennes sont logées en majorité au sein des services de l'État et ne disposent généralement que d'un site, sauf cas particulier. L'agence exploite aussi les possibilités de mutualisation : par exemple, l'antenne Antilles est assurée par le parc national de Guadeloupe.

Au total, les dépenses de loyer représentent 61 % des charges de fonctionnement de l'agence.

L'Agence des aires marines protégées doit aujourd'hui faire face à la montée en puissance de ses missions autour de trois chantiers principaux : le déploiement du réseau Natura 2000 en mer, la création et la gestion des parcs naturels marins, et la mise en œuvre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM). Cette dernière fixe un objectif très ambitieux et sans équivalent au niveau terrestre, qui consiste à atteindre ou à

---

maintenir un « bon état écologique » du milieu marin au plus tard en 2020. Cette obligation de résultats sera ensuite réappréciée et mise à jour tous les six ans. Elle s'applique aux eaux métropolitaines sous souveraineté ou juridiction française. Elle implique la définition et l'élaboration de nombreux indicateurs et documents opérationnels.

Dans ce contexte, on constate une inadéquation entre des moyens contraints et des objectifs toujours plus nombreux au regard des exigences européennes. Ainsi, l'estimation des moyens nécessaires, dans le périmètre de missions actuel et des objectifs assignés à l'agence dans son contrat d'objectifs 2012-2014, était de 32 millions d'euros et 263 équivalents temps plein (ETP) en 2013, puis 39 millions d'euros et 340 ETP en 2014.

On est donc loin du compte et l'agence ne peut plus satisfaire aux objectifs de son contrat, tout en ayant bénéficié d'un traitement privilégié au regard des autres opérateurs. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie lui accorde en effet une attention particulière compte tenu de son rôle fondamental dans la politique de protection du milieu marin. Cette dernière présente des enjeux budgétaires très lourds, estimés à 100 millions d'euros par an à compter de 2015 puis 500 millions d'euros par an à compter de 2020.

En conséquence, l'agence a dû opérer des arbitrages entre ses différentes activités. Elle a privilégié le fonctionnement et la gestion des parcs naturels marins existants au détriment de son activité de collecte de données. Cette situation a également eu pour conséquence de retarder l'ouverture de plusieurs parcs, au risque d'entamer la crédibilité de l'agence auprès des parties concernées. En outre, les travaux d'étude ayant été provisoirement délaissés, cela pose la question de la péremption des études sur lesquelles se fondent les travaux de l'agence. Autrement dit, celle-ci ne pourra pas mettre en sommeil très longtemps cette activité.

Au terme de ce contrôle, je souhaite donc plus particulièrement appeler votre attention sur deux points.

D'une part, la création de l'Agence française de la biodiversité, dans le cadre du projet de loi sur la biodiversité, offre des perspectives intéressantes de mutualisation. L'idée est de regrouper les moyens jusqu'à présent dispersés dans différentes structures pour mutualiser les activités comme la connaissance ou l'information. De plus, la future agence a pour ambition de mieux prendre en compte la gestion de la biodiversité ordinaire et les dynamiques globales telles que celles qui sont liées au cycle de l'eau.

Dans sa configuration actuelle, avant l'examen du projet de loi par le Parlement, la future agence regroupe notamment l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence des aires marines protégées (AAMP) et Parcs nationaux de France (PNF). Cela permettra de couvrir tout le champ de la biodiversité terrestre et marine, ce qui est de nature à renforcer la protection des différents milieux. En effet, la plupart des

pollutions marines proviennent d'activités terrestres. Le regroupement proposé me paraît donc pertinent, en répondant à une logique de solidarité terre/mer.

D'autre part, je crois qu'il faut envisager une diversification des ressources de la politique de protection du milieu marin. En effet, comme je l'ai dit, les besoins estimés pour la mise en œuvre de cette politique, notamment au titre de la directive-cadre stratégie sur le milieu marin, sont très importants. Or, les recettes actuellement mobilisables ne sont pas à la hauteur des enjeux. Cela fait donc courir le risque à la France de ne pas être en mesure de respecter ses engagements européens et internationaux dans ce domaine avec, au-delà du préjudice environnemental que cela impliquerait, des conséquences budgétaires en cas de contentieux, comme cela a été le cas par le passé avec la mise en œuvre de la directive sur les eaux résiduaires urbaines.

L'une des solutions envisageables, bien que peu orthodoxe du point de vue de la commission des finances, serait de pouvoir affecter une ressource dédiée spécifique à la politique de protection du milieu marin. Des réflexions sont en cours sur la valorisation du domaine public maritime et leur aboutissement pourrait constituer une piste intéressante à cet égard. Je vous remercie de votre attention.

**M. François Marc, rapporteur général.** – La protection du milieu marin est un sujet auquel je suis particulièrement sensible, puisque le département dont je suis élu possède 900 kilomètres de côtes et a également pu disposer du premier parc naturel marin, celui d'Iroise. En outre, comme Gérard Miquel l'a dit, l'Agence des aires marines protégées a son siège à Brest. Il me semble donc que la région brestoise aurait une certaine légitimité à accueillir la future Agence française de la biodiversité, dont il faudra définir une localisation optimale.

Après ces considérations locales, je voudrais remercier Gérard Miquel pour la pertinence de ses interrogations, notamment s'agissant des inquiétudes exprimées en ce qui concerne la création de certains parcs marins, qui n'aboutit pas toujours aussi vite qu'espéré, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

En outre, Gérard Miquel a évoqué la question centrale des études. On connaît l'accélération du réchauffement climatique et ses conséquences considérables sur le milieu marin. Je pense donc que retarder l'activité d'études approfondies sur des sujets aussi sensibles pour l'avenir pourrait se révéler dommageable, voire inquiétant. Je partage donc les analyses du rapporteur spécial sur ce point.

Toutefois, des arbitrages devront être opérés, notamment en ce qui concerne les moyens humains – Gérard Miquel a parlé de 340 ETP. On se trouve une nouvelle fois confronté à la problématique de la réduction des moyens, qui affecte l'ensemble des services publics. Je crains donc

---

qu'au-delà des questionnements, nous ne puissions pour le moment que demander à l'Agence des aires marines protégées de faire plus avec moins.

**M. Philippe Marini, président.** – Comme toutes nos communes !

**M. François Marc, rapporteur général.** – C'est peut-être possible. Gérard Miquel pourra nous dire quels sont les risques principaux qu'il perçoit s'agissant du manque de moyens, ce dont nous pourrions nous souvenir au cours des débats budgétaires pour soutenir cette cause majeure pour notre avenir.

**Mme Michèle André.** – Avez-vous ressenti une inquiétude ou, au contraire, une adhésion de la part des personnes que vous avez pu rencontrer au sujet de la création de l'Agence française de la biodiversité ? Celle-ci s'annonce importante, si l'on en croit l'espérance qu'elle suscite et la diversité des missions qui seront les siennes. Le choix de son implantation devra prendre en compte le fait que l'agence traitera de l'ensemble des problématiques de biodiversité.

**M. Philippe Marini, président.** – Vous avez indiqué que les ressources de l'agence proviennent pour 75 % de subventions publiques, et pour 25 % de subventions d'exploitation issues de cofinancements notamment européens. Vous dites que ceux-ci sont en progression. Pensez-vous qu'il serait possible de diversifier quelque peu les ressources de l'Agence des aires marines protégées ? Au-delà, dans le cadre de l'Agence française de la biodiversité, peut-être pourrait-on nous dire ultérieurement quels seraient les équilibres financiers et comment se partagerait le financement de l'agence fusionnée entre la subvention issue du ministère et le reste des ressources ?

**M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.** – Comme je l'ai déjà dit au rapporteur général, nous avons été remarquablement reçus à Brest, par une équipe particulièrement dynamique, dans des locaux superbes, sur la rade, par un jour de grand soleil. Nous avons pu voguer sur la mer d'Iroise et voir un peu comment travaillent les agents qui mettent en œuvre les politiques de l'agence. Nous avons été reçus par son président, notre collègue député Paul Giacobbi, et par son directeur Olivier Laroussinie, tous deux favorables et très impliqués dans la création de l'Agence française de la biodiversité, même s'ils ne sont pas sûrs de retrouver leurs hautes fonctions au sein de la future structure.

Ils pensent en effet que l'on pourra mutualiser les moyens et réaliser des économies pour investir sur d'autres sites. Ils estiment également que le regroupement des structures de protection de la biodiversité terrestre et marine est pertinent, dans la mesure où, et il ne faut pas l'oublier, la pollution marine vient aussi de la terre. Ce sont des personnes particulièrement innovantes et progressistes, attitude que je souhaite saluer. Loin de pleurer sur leur sort, ils vont de l'avant, avec les moyens dont ils disposent ; ils se heurtent cependant à un problème particulier au niveau de

la gestion des personnels, en raison d'un manque de souplesse dans les recrutements. En effet, les compétences requises pour la protection du milieu marin sont assez spécifiques et on ne les trouve pas toujours dans les différents corps existants de la fonction publique.

Le risque de contentieux européen existe : si l'on ne met pas les moyens aujourd'hui, on se limitera notamment dans la mise en place de nouveaux parcs naturels marins, ce qui est également dommageable du point de vue environnemental.

Le périmètre actuel de l'Agence française de la biodiversité conduit à regrouper 1 200 personnes et à consolider au sein d'un budget unique les 211 millions d'euros actuellement dédiés aux structures composant l'agence, mais la question des moyens doit plus précisément être arbitrée dans le cadre du programme triennal 2015-2017. En principe, le premier budget de l'agence pourrait être voté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, si la création de l'agence est adoptée d'ici là, mais le texte n'a pas encore été examiné par le Parlement.

Pour ma part, je suis extrêmement favorable à la création de l'Agence française de la biodiversité. Je crois que nous aurons là un bel outil de protection de la nature, dans ses dimensions terrestre et marine.

**À l'issue de ce débat, la commission a donné acte de sa communication à M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Agence des aires marines protégées - 27 et 28 mai 2014 à Brest**

M. Paul Giacobbi, président

M. Olivier Laroussinie, directeur

M. François Gauthiez, directeur du département appui aux politiques publiques

M. Pierre Leca, directeur du département des parcs naturels marins

M. Thierry Cantieri, directeur délégué de l'agence, directeur du parc naturel marin d'Iroise

Mme Maëlen Le Diagon, secrétaire générale

M. Jérôme Paillet, chef du service connaissance et information scientifique du département appui aux politiques publiques

### **Ministère de l'écologie, de l'environnement et du développement durable**

M. Guillaume Leforestier, directeur-adjoint du cabinet de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Mme Agnès Vince, sous-directrice du littoral et des milieux marins à la direction de l'eau et de la biodiversité

M. Sébastien Flores, chef du bureau de la gestion intégrée et de la planification stratégique de la mer et du littoral à la sous-direction du littoral et des milieux marins

### **Direction du budget**

M. Yoann Barbesol<sup>1</sup>, chef du bureau du développement durable à la quatrième sous-direction du budget

Mme Anne-Céline Chevalier, chargée de mission au bureau du développement durable

### **Contrôle général économique et financier**

Mme Brigitte Klein<sup>2</sup>, contrôleur général économique et financier

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial a reçu une contribution écrite de M. Yoann Barbesol et Mme Anne-Céline Chevalier.

<sup>2</sup> Votre rapporteur spécial a reçu une contribution écrite de Mme Brigitte Klein.



---

## ANNEXE 1 : COMPARAISONS EUROPÉENNES<sup>1</sup>

Chaque Etat a sa propre législation et ses propres outils de protection et de gestion du milieu et des activités qui s’y exercent ou en dépendent. La plupart des Etats européens ont désigné un réseau de sites Natura 2000 en mer, mais chacun d’entre eux a ses propres modalités de gestion. Les Etats membres de l’Union européenne sont tous engagés par la mise en œuvre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM), qui requiert un **rétablissement du bon état des milieux marins d’ici 2020**. Aussi, des évolutions sont en cours dans chacun de ces pays pour répondre aux exigences de ce texte.

- **Grande Bretagne :**

Outre la mise en œuvre du réseau Natura 2000, obligation communautaire, la Grande-Bretagne s’est dotée en 2009 du « *Marine and coastal act* », dont une partie est consacrée à l’établissement d’aires marines protégées (*Marine conservation zones* - MCZ).

- **Italie**

**L’Italie dispose aujourd’hui en Méditerranée de l’un des réseaux les plus développés en matière d’aires marines protégées**, qui demeure à l’échelle nationale l’outil le plus significatif de protection du milieu marin. **Vingt-six aires marines protégées existent en Italie** et leur gestion est confiée à des organismes publics, des institutions scientifiques ou des associations de défense de l’environnement reconnues, parfois associés entre eux. La concession intervient par décret du ministère de l’environnement après consultation de la région et des organismes locaux. La majorité des aires marines protégées est gérée par les municipalités intéressées.

Le droit italien a introduit explicitement le concept d’aire marine protégée dès 1982 à travers la loi 979/82 sur la protection du milieu marin<sup>2</sup> qui avait comme objectifs principaux :

- la mise en œuvre de programmes de surveillance en mer ;
- l’adoption de plans d’intervention contre la pollution ;
- l’institution de réserves marines.

---

<sup>1</sup> Source : réponse du ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Loi n° 979/82 du 31 décembre 1982 relative à la défense de la mer. Titre V relatif aux aires naturelles marines protégées (articles 25 à 31).

---

Le système mis en place reposait à l'origine essentiellement, au niveau central, sur le ministère chargé de la marine marchande. Après sa suppression en 1994, ses prérogatives en matière de protection du milieu marin ont été transférées au ministère de l'environnement.

Ce dernier a la responsabilité de la **préservation du milieu marin**, non seulement en matière de protection des milieux marins des pollutions, mais aussi en matière de promotion et de **valorisation des ressources marines**.

Le thème de la protection du milieu marin et des aires protégées marines a par la suite été intégré dans une **loi-cadre sur les aires protégées en 1991**. Cette dernière a introduit un système de macro-planification à l'échelle nationale, tant pour le milieu terrestre que pour le milieu marin. La planification s'opère à travers le « programme trisannuel pour les aires protégées » (TPNPA) qui constitue un élément essentiel de la planification environnementale et de l'aménagement du territoire. Le TPNPA est précédé de trois documents :

- la « **carte de la nature** » (*carta della Natura*), document technique qui spécifie les conditions de l'environnement naturel en Italie ;

- les « lignes fondamentales d'aménagement du territoire en référence avec les valeurs naturelles », document de nature plus politique et pragmatique ;

- enfin, le « Plan opérationnel d'intervention rapide pour la protection de la mer et des zones côtières des pollutions accidentelles d'hydrocarbures et d'autres substances nocives », élaboré dans le cadre de l'application de la loi de 1982 par le ministère de l'environnement, en concertation avec les régions.

**Ce plan a été mis à jour pour la première fois vingt-cinq ans après son adoption, en février 2013.**

**D'autres outils** contribuent à la protection du milieu marin :

- les **parcs nationaux**, qui peuvent comprendre des zones marines ;
- les **parcs submergés**, à vocation essentiellement culturelle. Deux parcs de ce type ont été créés en 2002 dans la baie de Naples, Baia et Gaiola.

- **Allemagne et mer Baltique**

L'Allemagne dispose, comme la France, d'un certain nombre de catégories d'aires protégées terrestres et marines, définies par le *Bundesnaturschutzgesetz* (BNatSchG).

Le réseau Natura 2000 en mer constitué par l'Allemagne représente 36 % de sa zone économique exclusive.

## ANNEXE 2 : LES APPORTS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU GRENELLE DE LA MER POUR LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DU MILIEU MARIN<sup>1</sup>

### I. Le Grenelle de l'environnement

Le Grenelle de l'Environnement a porté une attention spécifique à la mer compte tenu de la responsabilité particulière de la France, et des enjeux associés, notamment en matière de protection de l'environnement et de ressources d'avenir.

Parmi ses engagements, un certain nombre concernaient plus spécifiquement la **préservation de l'environnement marin**, dans le volet « Gérer de façon cohérente et concertée mer et littoral » :

Engagement n° 85 : principe de **gestion concertée** par écosystème ;

Engagement n° 86 : **réduction** et prévention **des polluants venant du continent** : activités d'extraction, boues de dragage, production énergétique ; lutte contre la pollution en appliquant des pénalités dissuasives aux acteurs qui détruiraient la biodiversité (ex : dégazage, eaux de déballastages et espèces invasives) ;

Engagement n° 87 : **gestion des stocks halieutiques** par la mise en place des **Unités d'exploitation et de gestion concertées** et par un réseau d'aires marines protégées (création de dix parcs naturels marins d'ici 2012 et d'un réseau d'aires marines protégées, couvrant 10% des eaux territoriales) à gestion concertée avec zones sans prélèvements ; encadrement de la pêche de loisir à pied ; éradication de la pêche illégale dans les eaux sous juridiction française ;

Engagement n° 88 : établir un **programme méditerranéen pilote** pour cette gestion concertée ;

Engagement n° 89 : éco-labelliser en 2008 les produits de la pêche ;

Engagement n° 90 : expérimenter les **quotas de pêche administrés** et non transférables sur le thon rouge méditerranéen en 2008-2009 ;

Engagement n° 91 : collecte et **gestion des déchets flottants** et échoués (macro-déchets) ;

Engagement n° 92 : réduction et **prévention des risques et pollutions liés aux activités portuaires** ;

---

<sup>1</sup> Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Engagement n° 93 : réformer et **simplifier le régime des extractions en mer**, avec une vision d'ensemble spécifique au milieu maritime ;

Engagement n° 94 : réserver l'usage du maërl<sup>1</sup> aux fonctions les plus nobles (mettre fin à son utilisation dans les stations de traitement de l'eau potable) ;

Engagement n° 95 : un titre « mer » figurera dans la loi d'application du Grenelle ;

Engagement n° 96 : vœu pour que le musée du vivant soit le musée du quinquennat en restaurant le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) ;

Engagement n° 97 : **message d'alerte sur la situation catastrophique du thon rouge** en grand danger qui nécessite des mesures fortes pour reconstituer le stock.

De surcroît, le Grenelle de l'environnement a acté plusieurs objectifs :

- le principe d'une **gestion cohérente, concertée et intégrée des milieux marins** ;

- la gestion des ressources de la mer dans une **approche éco-systémique** ;

- la lutte contre les pollutions marines, telluriques et liées aux activités portuaires et d'extraction en mer.

Le Grenelle a souligné le « *potentiel de vie de l'Humanité* » que recouvre la mer : potentiel alimentaire, énergétique, scientifique, médical, économique, pourtant menacé par l'action humaine et les pollutions telluriques.

Ont été à ce stade mis en œuvre :

### **1. Gouvernance et stratégie**

En matière de gouvernance, de nouvelles instances existent, associant les acteurs maritimes et littoraux des différents collèges :

- le **Conseil national de la mer et des littoraux** (CNML), qui se substitue au Conseil national du littoral, en voyant ses compétences étendues à la mer et à l'outre-mer ;

- les **conseils maritimes de façades** en métropole et la préfiguration des conseils maritimes ultra-marins. Le **Conseil national de la mer et des littoraux**, comme les conseils maritimes de façades et les conseils maritimes ultra-marins, traitent de sujets marins mais pas spécifiquement ou uniquement environnementaux.

---

<sup>1</sup> Substrat constitué de débris d'algues marines riches en calcaire, que l'on peut trouver en Bretagne ou en Méditerranée.

Par ailleurs, certains instruments et moyens ont été développés et coordonnés, en particulier l'Observatoire national de la mer et du littoral (ONML).

## 2. Protection et valorisation des espaces maritimes et littoraux

### • Connaissance et recherche

Dans le cadre de l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement (ALLENVI), a été élaboré un « programme mer » qui comprend :

- la **consolidation des deux pôles de compétitivité « mer »**, l'installation du Conseil d'orientation de la recherche et de l'innovation pour la construction et les activités navales (CORICAN) et du COMER (Comité pour la recherche marine, maritime, littorale et portuaire) ;

- la **mise en place d'une très grande infrastructure de recherche (TGIR)** qui permet de coordonner les organismes de recherche gestionnaires de moyens navals ;

- la **connaissance des espaces**, avec la définition de l'évaluation initiale et du bon état écologique des milieux marins (mise en œuvre de la Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »), le lancement d'une expertise scientifique collective sur les milieux marins concernés par l'exploration et l'exploitation des fonds marins profonds, le programme de connaissances lancé en métropole dans le cadre de Natura 2000 en mer, pour la gestion des sites déjà désignés et la désignation de nouveaux sites au large.

### • La lutte contre les pollutions telluriques et marines a donné lieu à :

- la reconnaissance en tant que **zone maritime particulièrement vulnérable (ZMPV)** des Bouches de Bonifacio, l'entrée en vigueur de l'annexe VI de la convention internationale pour la prévention contre la pollution marine par les navires (MARPOL)<sup>1</sup>, **l'achèvement de la transposition en droit français du paquet « ERIKA 3 »**, la mise en place d'un dispositif ORSEC-POLMAR (organisation des secours en cas de pollution marine accidentelle) ;

- la réalisation des **schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) littoraux** qui a été accélérée pour couvrir deux tiers du littoral français d'ici 2020, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action sur les sédiments de dragage, ainsi que l'élaboration d'une **stratégie nationale pour la gestion durable des granulats terrestres et marins** ;

---

<sup>1</sup> Convention élaborée par l'Organisation maritime internationale (OMI) et qui porte sur tous les types de pollution marine causée par les navires, qu'elle soit d'origine accidentelle ou volontaire.

- enfin, des actions ont été menées en termes de **prévention et de traitement des déchets aquatiques**, mais la réflexion sur l'outil de financement pour la collecte de ces déchets n'a pu aboutir (engagement n° 91).

- **Protection du littoral**

Les enjeux liés à la protection du littoral ont été précisément traités dans le cadre du Grenelle de la mer, initiative soutenue par le comité opérationnel (COMOP) n° 12 du Grenelle de l'environnement. Les travaux conduits à l'issue du Grenelle de l'environnement ont d'abord contribué à mettre en exergue le **rôle majeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) dans la lutte contre l'artificialisation des territoires littoraux**. Après trente-neuf ans d'existence, son action foncière se poursuit dans **l'objectif du « tiers naturel » à atteindre d'ici 2050** : les sites du Conservatoire représentent actuellement environ 13 % du linéaire côtier et constituent un patrimoine au profit de la communauté nationale de plus de 155 000 hectares.

Si le « verdissement » du droit annuel de francisation et de navigation, engagement n° 57 du Grenelle de la mer visant à élargir l'assiette de cette quasi-redevance à certains véhicules nautiques à moteur, a bien été réalisé, il n'a néanmoins pas été possible à ce stade, compte tenu des efforts de redressement des comptes publics demandés aux opérateurs de l'Etat, **d'affecter au Conservatoire du littoral les recettes supplémentaires issues de cette réforme pour permettre la valorisation patrimoniale des phares des « caps et îles »** (engagement n° 103). **Celles-ci abondent donc aujourd'hui directement le budget de l'Etat.**

Par ailleurs, en mars 2012, la publication de la **Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte**, issue des orientations du Grenelle de la Mer, s'est accompagnée d'un **plan d'actions 2012-2015 articulé autour de quatre axes** : l'observation du trait de côte et l'identification des territoires à risque d'érosion, l'élaboration de stratégies de gestion de l'érosion côtière, la relocalisation des activités et des biens situés dans des zones à haut risque, la détermination de principes de financement pour la gestion du trait de côte. Il s'agit aussi de préserver et de restaurer les écosystèmes littoraux jouant un rôle majeur au titre de la préservation de la biodiversité, « d'amortissement » de l'énergie marine ou d'expansion des crues (cordons dunaires, marais salants, mangroves, récifs coralliens).

En outre, **les départements d'outre-mer bénéficient, depuis 2010, d'un outil supplémentaire** pour faciliter l'accès du public au rivage, à l'instar de la procédure existant en métropole qui a permis l'ouverture de près de 1 800 kilomètres de sentier sur des propriétés privées (sur un total de 4 700 km de rivages accessibles au public). Le décret relatif aux servitudes de passage des piétons sur le littoral dans les départements d'outre-mer a en effet été publié au Journal officiel de la République Française le 30 octobre



2010. Cette mesure en faveur du « sentier du littoral » figurait dans les engagements du Grenelle de la Mer.

**Les actions relatives à la protection du littoral impliquent un partenariat important avec les collectivités territoriales**, les établissements publics (Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), Office National des Forêts - ONF), les associations de protection de l'environnement, ainsi qu'une **mobilisation importante des services déconcentrés concernés, qu'ils soient départementaux ou régionaux**. Elles illustrent donc parfaitement la logique partenariale promue à la fois par le Grenelle de l'environnement et le Grenelle de la Mer.

#### • Protection du milieu marin

La directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » fixe l'objectif de réaliser ou maintenir un bon état écologique des eaux marines au plus tard en 2020. Sa mise en œuvre repose sur un outil principal, le **plan d'action pour le milieu marin**.

Celui-ci se compose de **cinq éléments** : les trois premiers, notifiés aux autorités communautaires en décembre 2012, établissent le diagnostic, déterminent les enjeux environnementaux, définissent le bon état écologique et fixent les objectifs environnementaux ; les deux derniers, composés du programme de surveillance de l'état écologique du milieu et du programme des mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et le bon état écologique, sont à notifier respectivement en 2014 et 2015.

Le travail est en cours pour l'élaboration de ces deux derniers éléments en association avec les différentes parties prenantes.

La **stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées** (AMP) vise l'objectif de 20 % des eaux sous juridiction française en aires marines protégées en 2020. Les AMP couvrent aujourd'hui 40 000 km<sup>2</sup>, soit 10 % des eaux territoriales métropolitaines.

#### • Protection des espèces

- mise en place de **sanctuaires** : AGOA, PELAGOS ; publication en juillet 2011 de l'arrêté fixant la liste des mammifères marins protégés et les modalités de leur protection ;

- dispositifs de protection spécifique des requins, tortues marines, dugongs, des ressources halieutiques et de leurs habitats ;

- **protection des récifs coralliens** : adoption du nouveau plan d'action 2011-2015 au titre de l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) en 2010 ; poursuite de la collecte et de la mise à disposition des données sur la biodiversité récifale de l'outre-mer ; évaluation des services rendus et chiffrage des conséquences financières de sa dégradation. La

France a assuré de 2009 à 2011, avec les îles Samoa, la présidence de l'initiative internationale pour les récifs coralliens (ICRI).

- **Formation, sensibilisation et éducation**

L'enseignement maritime a été renouvelé par la création de l'École Nationale Supérieure Maritime (ENSM) en 2010, de nouveaux diplômés et de nouvelles formations. Les thématiques maritimes et marines ont été développées dans les programmes scolaires des collèges et des lycées. **Chaque année les journées de la mer, des lacs et des rivières sensibilisent le grand public aux enjeux et à l'environnement marin.**

### **3. Économie durable de la mer et du littoral : valorisation durable des ressources naturelles**

Les **ressources minérales** font l'objet d'une stratégie d'exploration des grands fonds marins et de localisation de nouveaux sites hydrothermaux (campagne « Futuna 2012 »). **La stratégie nationale pour la gestion durable des granulats terrestres et marins** prévoit l'encadrement de l'utilisation des granulats marins, à travers des critères environnementaux et socio-économiques définis dans une perspective de politique maritime intégrée.

En ce qui concerne **la pêche et l'aquaculture durables**, le développement de la pêche professionnelle est soutenu par diverses démarches (expérimentation « Unités d'exploitation et de gestion concertées » (UEGC), éco-labellisation, démarches qualité ...) et fait partie des objectifs de la politique commune des pêches. Les objectifs sont précisés pour l'aquaculture (futurs schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, décret de juillet 2011) et la pêche de loisirs : charte d'engagements et d'objectifs (juillet 2010), arrêté sur le marquage des captures (mai 2011).

## **II. Le Grenelle de la mer**

**Le Grenelle de la Mer, lancé en février 2009, a prolongé la réflexion du Grenelle de l'Environnement.** Les enjeux maritimes et littoraux y ont été abordés sous divers angles par les tables rondes, **en accordant une large place à l'outre-mer** : protection des espèces, des milieux et des écosystèmes, valorisation, développement économique, gestion intégrée et aménagement, ou encore gouvernance nationale et internationale, sans oublier la question de l'éducation.

Ses conclusions ont également établi un certain nombre d'engagements parmi lesquels :

- **Engagement 13g** : accélérer la procédure visant à faire des Bouches de Bonifacio un parc international marin et une zone maritime particulièrement vulnérable (ZMPV) ;

- Engagement 14a : établir un réseau cohérent, représentatif et bien géré d'aires marines protégées pour 10 % des océans d'ici 2012 et 20 % d'ici 2020, dont la moitié en moyenne globale en réserves de pêche ;

- Engagement 14d : renforcer le réseau et les moyens de gestion des aires marines protégées en accélérant leur mise en œuvre, notamment dans les zones Natura 2000 en mer et en Méditerranée pour respecter l'objectif d'un réseau complet et cohérent en 2012.

Le **Groupement européen de coopération territoriale « Parc marin international des bouches de Bonifacio (PMIBB) »** a été créé en décembre 2012 pour promouvoir la protection, la gestion et la valorisation conjointe des ressources naturelles et culturelles de cet espace. Il associe l'Office de l'environnement de Corse (OEC, gestionnaire de la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio) et le parc national de la Maddalena en Sardaigne.

Un groupe de travail constitué autour du conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées a été chargé notamment des travaux d'élaboration de la stratégie de création et de gestion des Aires marines protégées.

La création de « réserves de pêche » fait l'objet de travaux visant à se doter d'un **outil spécifique, la zone de conservation halieutique, qui doit être intégré dans le projet de loi relatif à la biodiversité.**

Plusieurs engagements pris lors du Grenelle de la mer et concernant l'aménagement, la protection et la gestion des espaces littoraux ont été confiés au comité opérationnel (COMOP) n° 6.

Ces travaux concernaient :

1. la prise en compte de la spécificité des espaces littoraux, espaces géographiquement limités et convoités, et le **renforcement de la régulation** par les acteurs publics, des enjeux économiques, sociaux, environnementaux et culturels ;

2. la construction d'une vision partagée de projet(s) de développement durable aux échelles de la façade et intermédiaires pour les territoires littoraux au travers du **double regard terre mer et mer-terre** ;

3. la définition de cadres et initiatives pour réussir la mise en place d'une **gestion intégrée de la mer et du littoral**, clarifier l'articulation des compétences et des responsabilités de l'État et des collectivités territoriales, identifier les lieux de la concertation et de l'animation des démarches intégrées aux échelles pertinentes.

Enfin, il convient de citer les travaux du comité opérationnel (COMOP) n° 5 sur «Droits d'usage des mers, financement, fiscalité », conduits par l'inspecteur général des Finances Jean-Michel Charpin.

Ainsi, celui-ci avait pour mission de définir les voies, moyens et conditions de mise en œuvre des engagements n°49 (b et c), 80 (b), 95 (a et c) et 96 (c) du Livre bleu du Grenelle de la mer. Ces engagements visaient, à partir d'un **inventaire des dispositifs, taxes et redevances existants, à définir les instruments susceptibles de financer une gestion soutenable des usages de la mer et du littoral**. Ces instruments devaient permettre une **tarification des différents usages de la mer** (transport maritime, navigation de plaisance, utilisation économique ou de loisir des espaces littoraux et marins...) **appliquant le principe pollueur-payeur aux activités ayant un impact environnemental négatif sur la mer et le littoral, de façon à concrétiser la notion de «signal-prix»** (fiscalité verte devant allier efficacité économique, amélioration des conditions de travail et protection des mers et du littoral).

## ANNEXE 3 : BILAN PRÉVISIONNEL À FIN 2013 DU CONTRAT D'OBJECTIFS 2012-2014 DE L'AGENCE DES AIRES MARINES PROTÉGÉES, DU POINT DE VUE DE LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES<sup>1</sup>

### Orientation n° 1

*Contribuer au bon état écologique des milieux marins par le soutien à la création et la gestion d'aires marines protégées.*

Les priorités liées à cette première orientation étaient :

- l'appui technique à la **création des parcs naturels marins** et de sites Natura 2000 au large ;
- la gestion des moyens des parcs naturels marins (PNM) ;
- l'appui et l'encadrement technique pour Natura 2000 en mer ;
- les travaux préparatoires au développement de réserves halieutiques et de réserves naturelles ;
- l'appui à la **mise en œuvre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »** et l'appui à l'élaboration des plans d'action pour le milieu marin - PAMM (évaluation initiale, objectifs environnementaux, programmes de surveillance et de mesures) ;
- l'appui aux collectivités du Pacifique pour la création et la gestion d'aires marines protégées en fonction des attentes qu'elles exprimeront.

**Globalement cette première orientation a été respectée.**

L'appui technique à la création des PNM et des sites Natura 2000 a été très développé, avec, toutefois, des **difficultés politiques** en ce qui concerne l'étude du projet de parc naturel marin du Golfe Normand-Breton qui, en retardent la conclusion.

À la fin du contrat d'objectifs, trois parcs naturels marins devraient être dotés d'un plan de gestion et d'une équipe complète, avec cependant un développement des actions qui ne sera pas complet pour Mayotte et Glorieuses.

Concernant la mise en œuvre de Natura 2000, le choix de s'appuyer en priorité sur l'Agence des aires marines protégées n'a été fait que fin 2012, et ses conséquences ne seront que partiellement traduites dans les faits à la fin de l'exercice 2012-2014, en raison du **temps incompressible de transition entre un dispositif antérieur qui s'appuyait majoritairement sur des opérateurs ou animateurs désignés et financés par les DREAL, et un**

---

<sup>1</sup> Source : réponse du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie au questionnaire de votre rapporteur spécial.

**dispositif en cours de mise en place qui bascule en grande partie sur l'agence.**

**Les travaux préparatoires au développement des réserves halieutiques n'auront qu'à peine démarré à la fin de l'exercice 2012-2014,** principalement du fait de la difficulté pour l'agence de disposer d'un cadrage faisant l'objet d'un accord entre les directions d'administration centrale compétentes (direction de l'eau et de la biodiversité et direction des pêches maritimes et de l'aquaculture). Les travaux préparatoires concernant le développement des réserves naturelles n'ont pas démarré à la fin de l'exercice 2012-2014, sauf quelques cas locaux, essentiellement du fait d'un **manque de ressources humaines et d'une absence de motivation des autorités compétentes.**

L'appui aux différents volets des PAMM aura été très important dans la période 2012-2014.

**En termes d'allocation des ressources humaines, la contribution aux PAMM aura pesé sur la capacité de l'agence à avancer davantage sur la mise en œuvre de Natura 2000** et sur la préparation du développement des réserves naturelles, dont les contraintes de calendrier étaient moindres.

**Les dossiers du Pacifique auront significativement avancé fin 2014** du fait d'une forte appropriation par les collectivités et d'une mobilisation de l'agence, **pourtant relativement modeste en termes d'équivalents temps plein et de dépenses** : le calendrier actuel prévoit la création d'un parc naturel de la mer de corail au printemps 2014<sup>1</sup> et les travaux menés aux îles Marquises prévoient celle d'une grande aire marine protégée en 2015.

## **Orientation n°2**

*Favoriser la collecte des données sur le milieu marin, contribuer à la gestion de la connaissance et développer les démarches de suivi et d'évaluation pour fournir des éléments de pilotage aux politiques de protection du milieu marin.*

L'agence n'a pas lancé de nouveau programme d'acquisition de données d'ampleur durant la période 2012-2014, qui a été une **phase de finalisation ou de valorisation** :

- les survols ultra-marins pour l'inventaire statistique des mammifères et oiseaux marins dans le cadre du programme « REMMOA »<sup>2</sup> ont été valorisés sous forme de rapports et publications scientifiques ; le dernier survol a été réalisé en 2011 (Polynésie française) et la fin du contrat d'objectifs 2012-2014 verra le début de la réalisation du survol pour la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna (à cheval entre 2014 et 2015) ;

---

<sup>1</sup> Ce parc a été créé en avril 2014.

<sup>2</sup> Recensement des mammifères marins et autres mégafaune pélagique par observation aérienne.

- le programme « CARTHAM »<sup>1</sup> a vu les dernières acquisitions de données sur le terrain en 2012 ; fin 2014 la totalité des données et des cartes seront disponibles et diffusées. Elles sont très largement utilisées dans le cadre de l'élaboration des documents d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000 ;

- les campagnes « MEDSEACAN » et « CORSEACAN »<sup>2</sup>, achevées en 2011 sur le terrain, ont donné lieu à la production de rapports scientifiques ainsi que d'un système d'information complet et d'un atlas interactif, gérés par le groupement d'intérêt scientifique (GIS) *Posidonie*. Un colloque de restitution a eu lieu en 2013 ; d'ici fin 2014, le Museum national d'histoire naturelle (MNHN) aura produit une analyse proposant des grands secteurs en vue de la désignation de sites Natura 2000 au large de la Méditerranée. Une production similaire est prévue pour l'Atlantique sur la base des données collectées par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer - Ifremer (programme « CORALFISH »), avec l'appui de l'agence ;

- le programme « PACOMM »<sup>3</sup> a fait l'objet des derniers survols à l'été 2012 ; l'exploitation scientifique, incluant une modélisation d'habitats, sera achevée fin 2014, l'analyse finale des grands secteurs par le MNHN étant appelée sur ce sujet à déborder sur 2015 ;

- la campagne exploratoire autour de l'archipel des Marquises (*Pakaihi i te moana*) s'est achevée en mars 2012 ; les résultats seront encore en cours de traitement fin 2014, mais les principaux éléments sont d'ores et déjà valorisés dans le cadre du soutien que l'agence apporte à la préparation de la candidature des Marquises à l'inscription au patrimoine mondial de l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et à la désignation d'une grande aire marine protégée autour de cet archipel.

### **Orientation n°3**

*Rassembler, synthétiser, développer et diffuser l'expertise sur la biodiversité marine et l'environnement marin pour contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques en mer.*

L'agence a été de plus en plus sollicitée pour la production d'expertises. **Son positionnement comme expert technique sur le milieu marin doit encore être consolidé mais le nombre d'avis rendus est en constante augmentation** : 45 en 2012, 60 en 2013, le nombre d'avis rendus par les antennes passant de 5 à 15.

---

<sup>1</sup> Programme de cartographie des habitats marins.

<sup>2</sup> Exploration des têtes de canyons méditerranéens français.

<sup>3</sup> Programme d'acquisition de connaissances sur les oiseaux et les mammifères marins en France métropolitaine.

En revanche, **le travail d'animation pour développer les capacités d'expertise aura été très en retrait par rapport à l'ambition de cette orientation, faute de moyens humains et financiers à y consacrer.** Exception notable : le lancement du GIS *Hommer* pour développer la recherche sur les relations entre hommes et aires marines protégées.

#### **Orientation n°4**

*Renforcer la présence française à l'international, notamment sur la haute mer et développer la coopération.*

La principale réalisation est **l'organisation du congrès international des aires marines protégées (IMPAC3) en octobre 2013.**

Par ailleurs, l'agence a animé, conjointement avec l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), un groupe de travail informel sur la haute mer.

Sur le plan technique de la coopération, les projets de l'agence menés dans l'ensemble des régions marines ont des composantes internationales dans le cadre régional, notamment :

- travaux d'évaluation du réseau des aires marines protégées de partenariat pour la gestion en Manche (projet « PANACHE ») ;
- évaluation des services rendus par les écosystèmes marins dans le golfe normand-breton et en Iroise (projet européen « VALMER ») ;
- finalisation du projet européen pilote de réseau de gestionnaires d'aires marines protégées (AMP) de l'arc Atlantique (projet « MAIA ») et **préparation, dans le cadre de la convention OSPAR, d'une nouvelle base de données régionale sur les AMP ;**
- partenariat avec le réseau des gestionnaires d'aires marines protégées en Méditerranée (MEDPAN) ;
- lancement en 2013 du projet « PACIOCEA » sur la planification spatiale (Pacifique sud).