



N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 16

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :

PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

PRÉVENTION DES RISQUES

EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE

CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES

Rapporteur spécial : M. ÉRIC COQUEREL

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
DONNÉES CLÉS	9
INTRODUCTION	13
I. PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ	15
A. LES CRÉDITS DE L'ACTION MINISTÉRIELLE	16
1. <i>L'action 7 Gestion des milieux et biodiversité</i>	16
a. Une hausse des crédits due à la mise en œuvre de mesures nouvelles	16
b. Le réseau Natura 2000 et l'animation des documents d'objectifs.....	18
2. Les crédits de la politique de préservation des paysages.....	18
3. <i>L'action 2 Logistique, formation et contentieux</i>	19
B. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME	19
1. Un financement sous plafond mordant	19
a. Une profonde mutation du financement des opérateurs.....	19
b. Le plafond mordant des agences de l'eau	19
c. Les modifications apportées par les articles 29 et 75 du présent projet de loi de finances	20
2. Les opérateurs, cibles de prédilection des coupes budgétaires.....	21
a. La diminution des effectifs.....	21
b. Les agences de l'eau	21
c. L'Agence française pour la biodiversité	22
d. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage	23

II. LE PROGRAMME 159 EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE	26
A. UN PROGRAMME PEU LISIBLE.....	26
1. Les crédits du CGDD.....	27
2. Les crédits de l'économie sociale et solidaire.....	28
B. DES OPÉRATEURS SOUS TENSION.....	28
1. Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).....	29
a. Un établissement fortement atteint par les coupes budgétaires et les réductions de personnel.....	30
b. Préserver l'investissement.....	31
c. La recherche d'un rapprochement avec les collectivités territoriales.....	31
2. L'Institut de l'information géographique et forestière (IGN).....	31
a. Des effectifs en baisse continue.....	32
b. Un financement dépendant des ressources propres.....	32
c. L'enjeu de la gestion de l'open data.....	33
d. Un nouveau projet d'établissement pour l'IGN.....	33
3. Météo France.....	34
a. Un financement éclaté, dépendant des recettes commerciales.....	34
b. La restructuration de Météo France s'accompagne d'une réduction des effectifs qui devient critique.....	35
c. « Action Publique 2022 », un nouveau garrot pour l'opérateur.....	36
d. Ombres sur le supercalculateur.....	37
III. LE PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES	38
A. L'ACTIVITÉ MINISTÉRIELLE : FACE À L'ACCROISSEMENT DES RISQUES, LA STAGNATION DES CRÉDITS.....	39
1. Les crédits de la prévention des risques technologiques, des pollutions et des risques chroniques.....	39
2. La prévention des risques naturels et hydrauliques.....	39
3. La gestion de l'après-mine.....	40
B. L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE (ASN) ET LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES.....	41
1. Les effectifs.....	42
2. Renforcer l'autonomie de financement des instances de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.....	43
3. Améliorer le financement des CLI.....	43

C. UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE MAINTENUE POUR LES OPÉRATEURS	44
1. L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	45
a. La poursuite de la baisse des effectifs, la stagnation du financement de l'État....	46
b. La question du modèle de financement : une dépendance plus grande aux ressources propres.....	47
2. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).....	47
a. La budgétisation des crédits de l'ADEME.....	48
b. Le dilemme de l'ADEME : financer plus avec moins d'argent.....	48
IV. LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES...	50
1. Des effectifs à nouveau en diminution.....	52
2. Des crédits hors titre 2 en forte baisse	55
3. Les opérateurs du programme.....	56
EXAMEN EN COMMISSION	57
<i>Article 39 et état B</i>	<i>61</i>
<i>Article 75 : Pérennisation du financement du plan Écophyto et fixation des modalités de contribution des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)</i>	<i>77</i>
<i>Article 76 : Évolution du régime de la redevance pour pollutions diffuses</i>	<i>84</i>
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	91

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

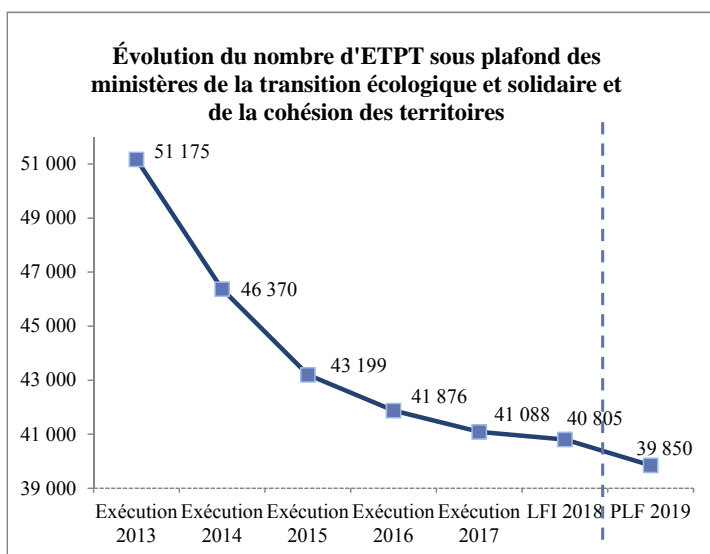
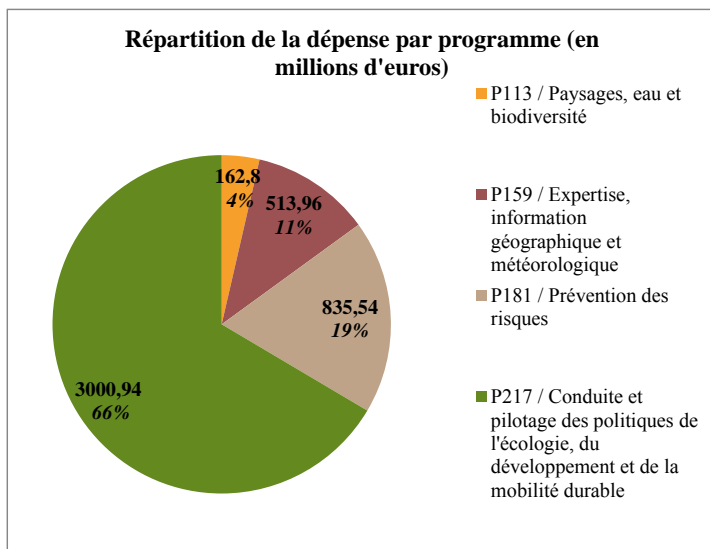
Principaux constats :

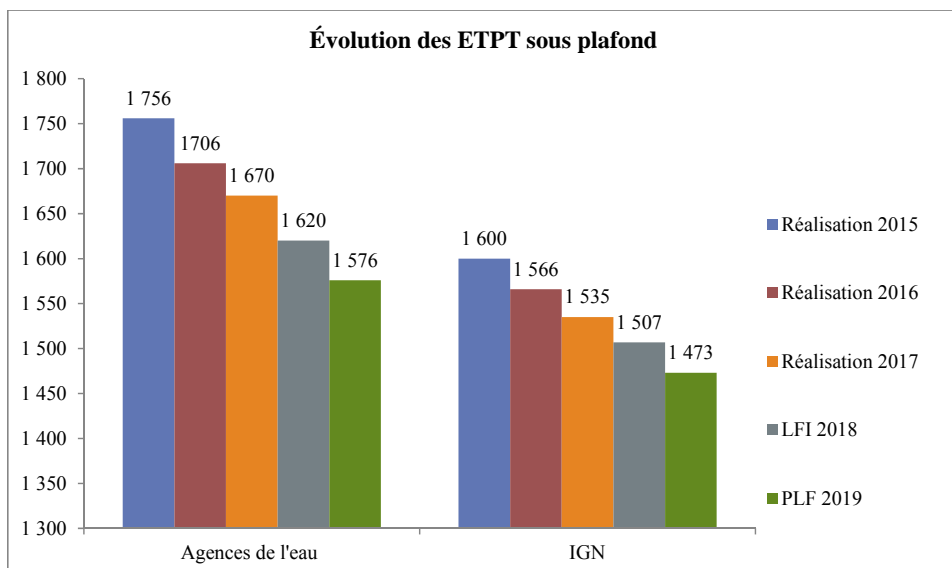
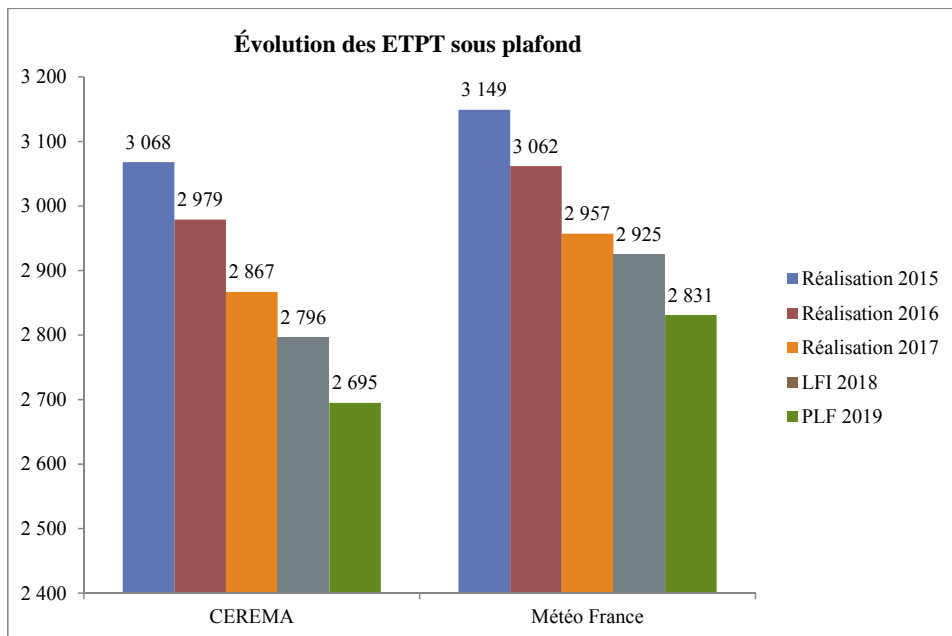
- les crédits alloués aux programmes sur lesquels porte le rapport spécial ne répondent en rien à l’urgence écologique ;
- la baisse des effectifs du ministère et des opérateurs provoque une perte de compétences et un affaiblissement de la défense de l’intérêt général ;
- l’abaissement du plafond de redevances pouvant être perçues par les agences de l’eau menace l’ensemble de l’action publique en faveur de la protection de la nature sur le territoire ;
- la décision du Président de la République de réduire le coût du permis de chasser national a pour conséquence de réduire considérablement les ressources de l’Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). La fusion de l’opérateur avec l’Agence française pour la biodiversité risque de s’accompagner d’un transfert de la police de la chasse aux fédérations de chasseurs.

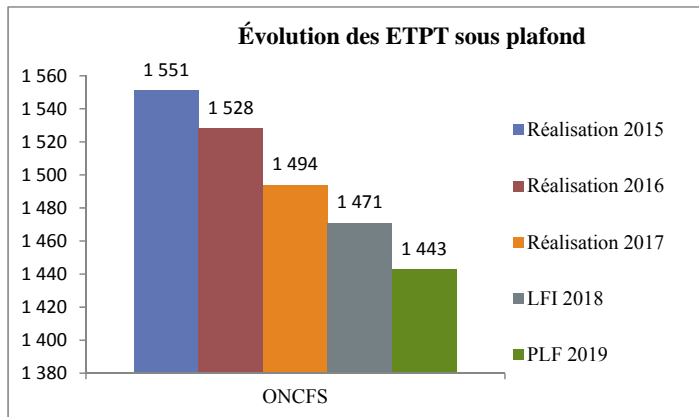
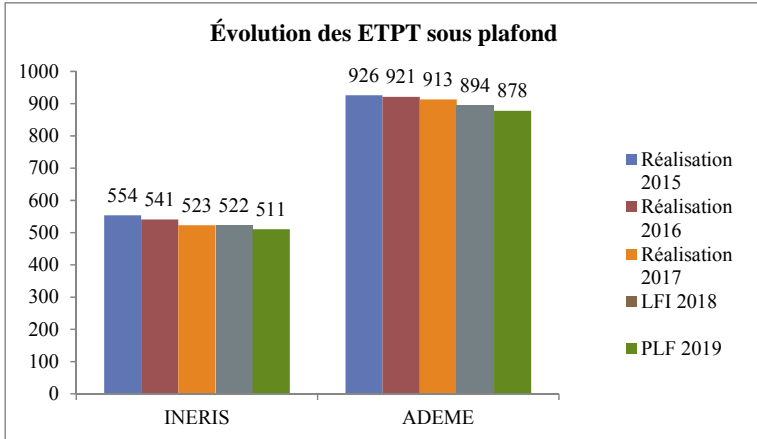
Propositions du rapporteur :

- conforter les agences de l’eau et les opérateurs de l’écologie et aller vers l’institution d’une véritable filière publique de recherche et de formation à ces métiers ;
- inverser la politique de baisse des effectifs du ministère et des opérateurs de la transition écologique ;
- augmenter les taxes sur les activités et produits polluants et diriger effectivement le produit de ces taxes vers la transition écologique ;
- renforcer la prévention des catastrophes naturelles et industrielles, en effectuant un audit de la qualité des constructions indispensables (casernes de pompiers, préfectures...) et un recensement des casernes et hôpitaux construits en zone à risque ;
- élaborer une loi de planification écologique incluant des lois de programmation par secteurs ainsi que des engagements budgétaires annuels venant s’y inscrire ;
- instaurer un commissariat à la transition écologique pour suivre les objectifs introduits par les lois de programmation.

DONNÉES CLÉS







INTRODUCTION

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* comprend l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers consacrés aux actions menées sous l'égide du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), mais aussi, en partie, de celui de la cohésion des territoires (MCT). La mission est composée de huit programmes qui touchent à l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par l'État et ses opérateurs en matière de transports, d'énergie, de préservation de l'environnement, de prévention des risques et de lutte contre le changement climatique.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit d'allouer à la mission 11,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,5 milliards en crédits de paiement (CP), contre respectivement 11,34 et 11,31 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2018. Le montant des fonds de concours et des attributions de produit rattachés à la mission s'établirait, en 2019, à 2,1 milliards d'euros en AE et en CP.

Les crédits de la mission *Écologie* connaissent une augmentation faciale en CP, de 11,3 à 11,5 milliards d'euros, soit +1,77 %. En réalité, cette augmentation compense à peine l'inflation. D'autant que la hausse doit beaucoup aux 91 millions ⁽¹⁾ budgétés pour être reversés à EDF en indemnisation de la fermeture prévisionnelle de la centrale nucléaire de Fessenheim.

Clairement, la transition écologique n'est pas une priorité budgétaire. D'un enjeu vital, on fait une variable d'ajustement au service d'une politique de restriction.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES* ENTRE 2012 ET 2019

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	2019/18 (en %)	2019/12 (en %)
AE	11,36	10,8	11,32	9,1	9,18	10,3	11,34	11,62	2,5	2,3
CP	10,95	10,28	11,59	7,29	9,16	10,3	11,31	11,5	1,7	5

Sources : rapports annuels de performances de 2013 à 2017 ; LFI pour 2018 ; projet annuel de performance et 2019.

(1) Premier versement sur une enveloppe globale qui dépassera 400 millions d'euros.

Le présent rapport porte sur quatre des programmes de la mission : le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, le programme 181 *Prévention des risques* et le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

Le tableau ci-dessous récapitule, pour chaque programme, les montants ouverts en loi de finances initiale pour 2018 et les montants prévus en projet de loi de finances pour 2019.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 113, 159, 181 ET 217

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)
P 113 / Paysages, eau et biodiversité	147,8	167	12,99	147,8	162,8	10,15
P 159 / Expertise, information géographique et météorologie	516,14	513,96	3,92	515,13	513,96	- 0,23
P 181 / Prévention des risques	849,35	841,07	- 0,42	839,12	835,54	- 0,43
P 217 / Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 994,05	2 963,44	- 1,02	3 037,03	3 000,94	- 1,19

Source : projet annuel de performances 2019.

Au périmètre du rapport spécial, les crédits globaux sont quasi identiques d'une année sur l'autre, à 4,5 milliards d'euros.

Cela signifie que dans les domaines de l'eau, des paysages, de la prévention des risques, de l'expertise climatique et écologique, les montants en euros constants sont en baisse.

I. PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* finance les actions transversales de préservation des sites, des paysages et des espaces naturels ainsi que la restauration, la valorisation de la biodiversité et les politiques de l'eau et des milieux marins.

Ce programme, piloté par le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), mobilise les services de l'État tant au niveau régional (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL) que départemental avec les directions départementales des territoires (DDT) et les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL). Il s'appuie aussi sur plusieurs opérateurs : l'Agence française de la biodiversité (AFB), les agences de l'eau, les parcs nationaux, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

C'est le seul programme dont les crédits augmentent, à hauteur d'environ 15 millions d'euros. Une enveloppe de 10 millions d'euros est notamment prévue pour le plan biodiversité, qui doit démarrer en 2019. Mais cette somme est sans commune mesure avec les 600 millions d'euros de budget global annoncé sur quatre ans pour ce plan.

Le nombre des personnes travaillant dans le périmètre du programme est en baisse : pour 2019, le plafond d'emplois des effectifs contribuant à la mise en œuvre des actions du programme 113 diminue et représente, hors opérateurs, 3 622 ETPT contre 3 689 ETPT pour 2018 (-67 ETPT).

Les crédits de ce programme ne représentent que 4 % des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Leur faiblesse relative s'explique par le fait que l'article 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a institué, à compter de 2018, une contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'AFB et de l'ONCFS⁽¹⁾. À partir de la fraction de la contribution qui lui est destinée, l'Agence française pour la biodiversité effectue un reversement aux parcs nationaux.

L'ensemble de ces financements remplace les subventions pour charges de service public versées par le programme à l'ONCFS, aux parcs nationaux et à l'AFB, dont l'ensemble représentait 136,18 millions d'euros (en AE et en CP) en loi de finances initiale pour 2017.

(1) « À compter de 2018, il est institué une contribution annuelle des agences de l'eau mentionnées à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement au profit, d'une part, de l'Agence française pour la biodiversité, à hauteur d'un montant compris entre 240 millions d'euros et 260 millions d'euros, et, d'autre part, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, à hauteur d'un montant compris entre 30 millions d'euros et 37 millions d'euros. »

Le tableau ci-dessous détaille l'évolution des crédits par actions.

ÉVOLUTION PAR ACTIONS DU PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)
Action 1 Sites, paysage, publicité	6,71	6,71	0,00	6,71	6,73	0,00
Action 2 Logistique, formation et contentieux	5,51	5,63	2,17	5,51	5,63	2,17
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	134,46	154,67	15,03	134,46	150,45	11,9
Opérateurs	1,13	1,13	0,00	1,13	1,13	0,00
P 113 / Paysages, eau et biodiversité	147,81	167,01	12,9	147,81	162,81	10,14

Source : projet annuel de performances 2019.

A. LES CRÉDITS DE L'ACTION MINISTÉRIELLE

Les crédits du programme sont essentiellement consacrés à l'action 7 Gestion des milieux et biodiversité (91,7 % des crédits du programme), dont les dotations sont portées à 150,45 millions d'euros en CP pour 2019 (+ 11,9 %).

1. L'action 7 Gestion des milieux et biodiversité

L'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* contribue à la mise en place de politiques publiques environnementales qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 et retrace la participation au financement des opérateurs du programme.

a. Une hausse des crédits due à la mise en œuvre de mesures nouvelles

Le projet de loi de finances pour 2019 introduit deux mesures nouvelles. En dehors de ces mesures, la dotation au PLF 2019 est identique à celle de la LFI 2018, soit 147,81 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiements.

Les deux mesures nouvelles sont :

– le plan biodiversité, qui bénéficie d'une enveloppe de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ce plan, présenté le 4 juillet 2018, a vocation à renforcer et amplifier les actions menées en matière de protection de la nature, notamment dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité. L'ancien ministre de l'écologie et de la transition énergétique, M. Nicolas Hulot, avait annoncé que 600 millions d'euros seraient mobilisés pour réaliser les mesures de ce plan sur quatre ans. Le montant affecté à l'action 7, motrice de la politique en faveur de la biodiversité, semble donc tout à fait dérisoire au regard de l'ambition affichée ;

– l'organisation du congrès mondial pour la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) qui se tiendra à Marseille en 2020 et pour laquelle une dotation de 9,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 5 millions d'euros en crédits de paiement a été ouverte. Par cet événement, le Gouvernement semble vouloir afficher le rôle moteur de la France en matière de protection de la biodiversité et de l'environnement. Il est très singulier et paradoxal de prendre sur les crédits de l'écologie pour financer son organisation : ce sera autant d'argent en moins pour des actions concrètes en faveur de l'environnement !

Seules les sous-actions relevant de l'action 7 connaissent une augmentation, consécutive à la mise en œuvre de mesures nouvelles mais également aux transferts techniques entre sous-actions faisant suite à la réorganisation des services de la direction de l'eau et de la biodiversité.

Hors transferts internes, les sous-actions connaissant des augmentations par rapport à la LFI 2018 sont donc celles qui sont concernées par le plan biodiversité et le congrès UICN à savoir :

– la politique des espaces protégés, à laquelle sont alloués 42,96 millions d'euros en CP (+ 3,3 millions d'euros en CP par rapport à la LFI 2018), doit permettre de financer les 51 parcs naturels régionaux, les 167 réserves naturelles nationales, les 22 conservatoires nationaux des espaces naturels, et leurs fédérations nationales. Près de 3,97 millions d'euros ont vocation à financer la remise en état des continuités écologiques dans le cadre du dispositif « Trame verte et bleue », afin de faciliter la migration naturelle des espèces ;

– la politique de la connaissance et de la préservation de la biodiversité, qui est dotée de 31,95 millions d'euros en CP (+ 3 millions d'euros en CP par rapport à la LFI 2018). Cette enveloppe doit notamment permettre de financer le rapport que la France doit remettre fin 2019 au titre du suivi communautaire sur les directives « Habitat, faune et flore » et « Oiseaux » ;

– la politique des espaces et milieux marins, qui bénéficient de 20,43 millions d'euros en CP (+ 2,18 millions d'euros par rapport à la LFI 2018). Les crédits programmés sont en hausse pour la deuxième année consécutive compte tenu des

obligations européennes (directive-cadre stratégie pour le milieu marin 2008/56/CE du 17 juin 2008) et des engagements pris au niveau national ; le plan biodiversité renforce notamment le dispositif portant sur les milieux marins.

– la politique de l’eau, qui se voit dotée de 16,2 millions d’euros en CP (+ 2,75 millions d’euros en CP par rapport à la LFI 2018).

b. Le réseau Natura 2000 et l’animation des documents d’objectifs

Hors mesures nouvelles, seule la sous-action concernant le réseau Natura 2000 a fait l’objet d’une augmentation de sa dotation pour 2019.

Le réseau Natura 2000, principal levier communautaire pour la conservation de la biodiversité, voit ses crédits pour 2019 augmenter de 3,5 millions d’euros (+ 10,3 %), pour atteindre 37,43 millions d’euros en crédits de paiement. En France, ce réseau comprend 1 758 sites terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats.

Cette revalorisation est destinée à l’animation des documents d’objectifs (DOCOB) pour 3 millions d’euros et au financement des contrats pour 1 million d’euros. La quasi-totalité des sites étant désormais dotée d’un DOCOB, l’objectif est d’accélérer le passage en phase d’animation, celle-ci étant réalisée à environ 80 %.

Néanmoins, cette augmentation s’est faite au moyen de prélèvements sur d’autres sous-actions :

- la politique de la connaissance de la biodiversité , à hauteur de 3,5 millions d’euros ;
- la politique des espaces protégés, à hauteur de 0,5 million d’euros.

2. Les crédits de la politique de préservation des paysages

Les crédits de l’action 1 *Sites, paysages, publicité* poursuivent leur baisse. Cette action est dotée de 6,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et 6,73 millions d’euros en crédits de paiement (– 0,5 %) pour 2019.

Une dotation de 3,11 millions d’euros en AE et 3,14 millions d’euros en CP est destinée à la politique du paysage, dont 1,15 million de transferts aux collectivités, afin de mettre en œuvre le plan d’action pour reconquérir la diversité et la qualité des paysages.

Quelque 3,41 millions d’euros sont prévus pour la politique de préservation, valorisation et gestion des sites classés. Sur le modèle de la législation relative aux monuments historiques, les monuments et sites naturels peuvent être classés ou inscrits, afin d’assurer une protection pérenne des parties naturelles d’un site. On compte en France 2 867 sites classés, couvrant 1 117 770 hectares, soit 1,7 % du territoire. Certains sites remarquables peuvent bénéficier d’une « opération grands sites » ou recevoir le label « grands sites de France ».

3. L'action 2 *Logistique, formation et contentieux*

L'action 2 *Logistique, formation et contentieux* dispose du même montant de crédits que pour 2018, soit 5,63 millions d'euros. Ces crédits sont consacrés aux dépenses de fonctionnement courant du programme (formation, communication, frais de déplacement) et aux dépenses de contentieux qui en constituent la plus grande part (90 % avec 5,1 millions d'euros).

Il convient cependant de noter que les crédits prévus pour les contentieux européens et certains contentieux des mines ne sont pas ici budgétisés, en raison de leur caractère interministériel et de leurs montants généralement très supérieurs à l'enveloppe du programme.

B. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME

Les opérateurs dont le programme 113 est chef de file sont les six agences de l'eau, l'AFB, l'ONCFS, les parcs nationaux, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et l'établissement public du Marais poitevin.

Ces opérateurs ont un rôle central dans la préservation des ressources naturelles, de l'environnement et de la biodiversité. Or les lois de finances successives empilent les mesures destinées à rogner sur leurs ressources.

1. Un financement sous plafond mordant

a. Une profonde mutation du financement des opérateurs

Alors que le financement des opérateurs du programme 113 souffrait auparavant d'un certain éparpillement, le constat est aujourd'hui tout autre. En effet, les subventions pour charges de service public dont plusieurs d'entre eux bénéficiaient ont été supprimées et remplacées par un financement reposant sur une fiscalité affectée.

Ainsi le budget pour 2018 opérait-il une rupture en prévoyant le financement de l'AFB, de l'ONCFS et des parcs nationaux par de la fiscalité affectée *via* les redevances prélevées par les agences de l'eau.

b. Le plafond mordant des agences de l'eau

Les agences de l'eau sont principalement financées par le produit de redevances perçues auprès de l'ensemble des usagers de l'eau. Le plafonnement annuel de ces taxes affectées aux agences de l'eau est fixé au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

La loi de finances pour 2018 avait abaissé ce plafond – au-dessus duquel les recettes sont reversées au budget général de l'État – de 2,3 milliards à 2,105 milliards d'euros et avait instauré des prélèvements sur leurs ressources au profit de l'Agence française pour la biodiversité (entre 240 et 260 millions

d'euros) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (entre 30 et 37 millions d'euros). Un dispositif dérogatoire avait été concédé par le Gouvernement pour l'exercice 2018, avec un plafond fixé à 2,28 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Le présent projet de loi de finances ne prévoit pas de rétablir le plafond des agences de l'eau à son niveau antérieur et acte donc une baisse de 195 millions d'euros, accentuant le caractère « mordant » de ce plafond au-dessus duquel les recettes sont reversées au budget général de l'État.

Outre la réaction en chaîne que cette baisse de ressources ne manquera pas de provoquer chez tous les opérateurs, l'abaissement du plafond peut avoir un effet très néfaste sur la taxation de l'utilisation des ressources en eau et des redevances pour pollutions. En effet, afin de ne pas dépasser le plafond, les comités de bassin et les agences de l'eau pourraient être amenées à abaisser les taux qu'ils ont le pouvoir fixer, si bien que le dispositif, en plus d'être pénalisant du point de vue budgétaire, pourrait également constituer une incitation à prélever et à polluer !

c. Les modifications apportées par les articles 29 et 75 du présent projet de loi de finances

L'article 29 du projet de loi de finances pour 2019 vient modifier à la marge l'article 46 de la loi de finances pour 2012 précitée, afin d'appliquer le plafond global des ressources des agences de l'eau à chacune d'entre elles au prorata de sa part dans le plafond global. Il s'agit de corriger le dispositif actuel en individualisant les versements dus par chaque agence au budget général.

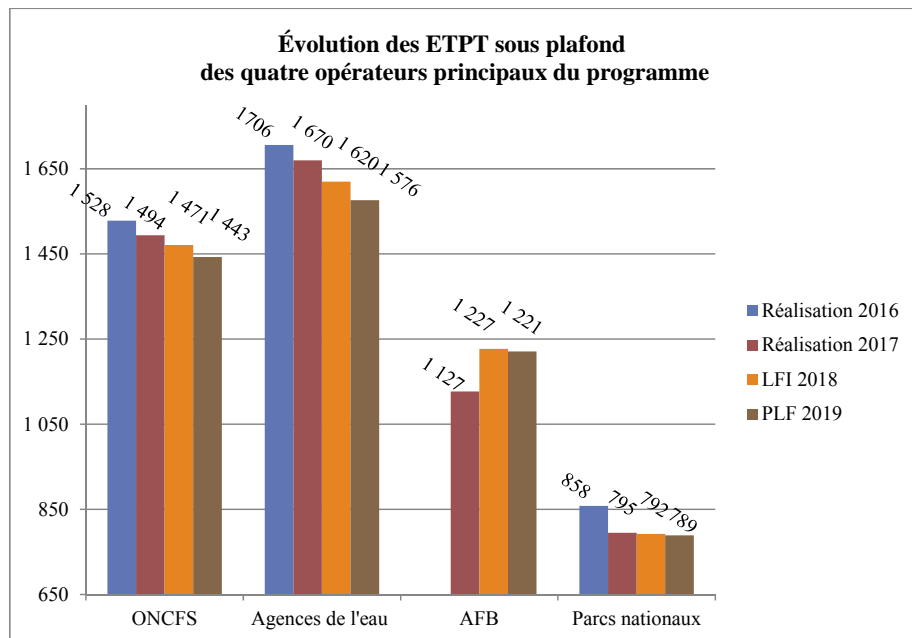
Par ailleurs, le II de l'article 29 modifie la clé de répartition de la contribution des agences de l'eau aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité pour revenir à un dispositif proche de celui en vigueur avant 2017. La clé de répartition prend en compte le potentiel économique du bassin hydrographique et l'importance de sa population rurale.

(1) A du VI de l'article 44 de la loi de finances pour 2018 : « Par dérogation au tableau du I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le plafond mentionné au III bis du même article 46 est fixé, en 2018, à 2 280 millions d'euros. »

2. Les opérateurs, cibles de prédilection des coupes budgétaires

a. La diminution des effectifs

Le schéma d’emplois des opérateurs du programme 113 pour l’année 2019 est en baisse. Il s’établit à 5 258 ETPT en LFI 2018 contre 5 177 ETPT en PLF 2019, soit – 81 ETP. Le schéma d’emplois s’établit à – 92 ETP pour 2019, soit environ – 1,8 %.



Source : projet annuel de performances 2019.

b. Les agences de l’eau

Les six agences de l’eau métropolitaines sont des établissements publics nationaux à caractère administratif créés par la loi sur l’eau de 1964⁽¹⁾ et placés sous la tutelle du ministère chargé de la transition écologique et solidaire.

En 2017, elles ont collecté 2,33 milliards d’euros de redevances et distribué 1,70 milliard d’euros sous forme de financements et d’aides.

Alors qu’elles viennent d’adopter leurs 11^{es} programmes d’interventions (2019-2024), les agences de l’eau connaissent une diminution de leurs effectifs pour 2019. Ceux-ci passent de 1 620 ETPT à 1 576 ETPT, pour un schéma d’emplois de – 48 ETP.

(1) Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

Ces coupes se traduisent concrètement par l'abandon de certaines missions, notamment des travaux de maîtrise d'ouvrage que les agences effectuaient sur des projets de continuité des cours d'eau. Faute de personnel en nombre suffisant pour assurer la préparation et le suivi des projets, l'agence Artois-Picardie doit par exemple renoncer à intervenir sur des travaux inférieurs à un montant de 10 000 euros. Les recrutements étant de plus en plus parcimonieux, il devient très difficile aux agences de trouver les compétences nécessaires pour traiter les thèmes émergents en matière de pollution et de biodiversité.

c. L'Agence française pour la biodiversité

i. Un opérateur encore en construction

La création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) en janvier 2017, prévue par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, répond à l'objectif de constituer un opérateur unique pour porter avec efficacité et lisibilité les politiques de biodiversité et prendre en charge des missions nouvelles dans ce domaine.

L'agence est issue de la réunion de quatre organismes : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence des aires maritimes protégées (AAMP), l'établissement des Parcs nationaux de France (PNF) et le groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels (GIP ATEN), soit un total de plus de 1 200 agents.

Son champ de compétences excède celui des quatre établissements à partir desquels elle a été créée, dont certaines missions étaient encore en phase de montée en puissance. L'AFB a ainsi dans son champ de compétences l'évaluation de l'impact du changement climatique sur la biodiversité et le suivi des actions françaises dans ce domaine, le développement des actions sur la biodiversité terrestre, le développement des systèmes d'information sur les milieux terrestres et marins, le renforcement de la gestion des parcs naturels marins, la mobilisation sociétale.

Pour 2019, alors que l'opérateur est encore en phase de construction, l'agence voit son plafond d'emplois global fixé à 1 221 ETPT, soit un schéma d'emplois de – 6 ETP. Lors de sa création, des transferts d'emplois du Muséum national d'histoire naturelle ainsi que la création nette de 50 emplois pour assurer la gestion et l'animation des parcs naturels marins s'étaient ajoutés aux effectifs des quatre anciens opérateurs. Pour autant, les missions de l'Agence ont été étendues, le défi est donc de « faire plus avec moins ».

ii. Un budget sur lequel l'AFB n'a pas réellement la main

Le budget initial de l'AFB a été constitué par simple consolidation des budgets des quatre entités antérieures. En plus de la contribution annuelle à hauteur d'un montant compris entre 240 et 260 millions d'euros mise en place par la loi de finances pour 2018, l'AFB perçoit un prélèvement annuel sur le produit

de la redevance pour pollutions diffuses perçue par les agences de l'eau, plafonné à 41 millions d'euros sur 2013-2018 (41 millions d'euros en 2017), destiné au plan « Écophyto ». En retour, l'AFB ne percevra plus de subvention pour charges de service public.

Le premier poste de dépenses de l'AFB est son enveloppe d'intervention (59 % des dépenses en 2018) dédiée aux subventions à des tiers, notamment dans le cadre du programme Écophyto (41 millions d'euros) et du programme de solidarité interbassins (30 millions d'euros). Il est à noter également que 63,3 millions d'euros sont reversés aux parcs nationaux en substitution du programme 113 depuis la loi de finances pour 2018. Ainsi, une part importante de crédits ne fait que transiter par l'AFB. L'Agence ne dispose d'un réel pouvoir de pilotage que sur une enveloppe d'intervention de 30 millions. Son directeur général adjoint, auditionné par le rapporteur, estime que 20 millions d'euros supplémentaires seraient nécessaires pour mener pleinement les missions de l'établissement.

d. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est le deuxième opérateur du programme en termes d'effectifs. Outre la police de la chasse et la police environnementale, ses missions s'étendent au suivi local et national des populations d'animaux sauvages, à la réalisation d'études ainsi qu'à l'animation territoriale.

L'ONCFS se trouve aujourd'hui dans une impasse. Tout d'abord, le ministère annonce sa fusion avec l'AFB en 2019, ce qui engendrera de nouveau de grandes dépenses d'énergie en termes de réorganisation interne, aux dépens de l'action sur le terrain.

Plus grave, la baisse des redevances cynégétiques prévue à l'article 75 du PLF pour 2019 prive l'Office de ressources nécessaires à son fonctionnement, qu'il rejoigne l'AFB ou non. Le manque à gagner s'élève à 21 millions d'euros et le Gouvernement ne propose aucune compensation.

i. Un opérateur contraint

L'ONCFS ne faisant plus l'objet d'une subvention pour charges de service public depuis l'exercice précédent, l'opérateur est désormais financé quasi intégralement par la fiscalité affectée, majoritairement par le biais des redevances cynégétiques dues par les chasseurs (73 millions d'euros en LFI 2018) mais aussi, depuis 2018, par le biais d'une contribution issue du budget des agences de l'eau (36,9 millions d'euros en LFI 2018), en lieu et place de la SCSP versée jusqu'en 2017.

Le schéma d'emplois de l'ONCFS s'établit à – 39 ETP en 2019, pour un plafond d'emplois fixé à 1 443 ETPT (– 1,9 %). L'Office est un des opérateurs du ministère de l'écologie et de la transition énergétique les plus touchés par les

réductions d'effectifs. Alors qu'il s'était fixé un minimum de 10 agents par département en moyenne pour assurer véritablement ses missions, beaucoup de départements sont déjà sous ce plancher : en moyenne, un poste est supprimé par département tous les deux ans.

Par ailleurs, compte tenu des baisses d'effectifs, il est à craindre des transferts de compétences importants aux fédérations de chasseurs, notamment des missions régaliennes de police de la chasse et de protection de la biodiversité. Il est pourtant primordial de conserver un contrôle de l'État et une activité de police sur les activités cynégétiques, les fédérations de chasseur ayant démontré par le passé leur incapacité à s'autoréguler.

ii. Une impasse budgétaire de 21 millions d'euros

L'article 75 du présent projet de loi de finances pour 2019 abaisse le montant des redevances cynégétiques nationales (- 80,5 % sur le montant du permis de chasser annuel) et supprime la différence en matière de tarification entre le permis de chasser national et départemental.

Aucune compensation de cette baisse n'étant prévue, le manque à gagner pour l'ONCFS s'élève à 21 millions d'euros. Interrogé à ce sujet lors de son audition devant la commission du développement durable de notre assemblée le 16 octobre 2018, le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, a tenu les propos suivants :

« Cette perte est évaluée à environ 20 millions d'euros, peut-être un peu plus – tout dépendra du fait que le nombre total de permis attribués augmente ou non. Personnellement, je ne pense pas que le prix du permis influe sur le nombre de permis attribués, mais il faut envisager cela.

« Plusieurs pistes ont été évoquées. Pour 2019, cette perte de recettes sera compensée en puisant dans les réserves de l'ONCFS, et nous gérerons cela au sein du ministère, sachant qu'à terme, cela doit faire l'objet d'une compensation pérenne, à moins qu'une forte hausse du nombre de permis de chasse attribués ne vienne compenser cette perte. »

Pourtant le directeur général de l'Office, M. Olivier Thibault, auditionné par le rapporteur, a indiqué qu'en l'état le budget ne lui permettrait pas d'assurer le versement des salaires après le mois de février – les dépenses de personnel représentant 79 % des dépenses de l'opérateur.

Alors que le Gouvernement invoque la nécessité de favoriser la mobilité des chasseurs en réduisant le prix du permis de chasser national, le rapporteur spécial y voit un cadeau fait aux chasseurs, qui plus est, aux plus riches d'entre eux qui sont détenteurs de permis de chasser national. Ce choix est d'autant plus regrettable que c'est le budget de l'ONCFS qui financera ce cadeau.

iii. Le projet de fusion avec l'Agence française pour la biodiversité

Le Gouvernement a arbitré en faveur d'une fusion de l'ONCFS et de l'AFB. Cette fusion semble répondre à une certaine logique compte tenu de la proximité des compétences des deux établissements, l'un plus axé sur la biodiversité terrestre et l'autre, dont le personnel est en majorité issu de l'ONEMA ⁽¹⁾, sur la biodiversité aquatique.

Néanmoins, les fusions d'établissements publics sont des processus lourds et chronophages. Deux ans ont été consacrés à la préparation de la création de l'AFB. Il serait dommageable que des réorganisations à répétition prennent le pas sur les actions concrètes menées par ces établissements, d'autant que l'opération envisagée se ferait dans le but plus ou moins avoué de réduire les effectifs.

Par ailleurs, il ne serait pas acceptable qu'une fusion s'accompagne de modifications législatives ou réglementaires transférant certaines compétences de l'ONCFS aux fédérations de chasseurs.

(1) *Office national de l'eau et des milieux aquatiques.*

II. LE PROGRAMME 159 *EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE*

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* connaît une diminution de ses crédits, qui s'établissent à 513,96 millions d'euros en AE (-0,42%) et en CP (-0,23 %) pour 2019.

Compte tenu de l'inflation, cette baisse se situe en réalité à -2 % en euros constants. Il est à noter que la diminution de crédits affecte au premier chef deux opérateurs essentiels de l'écologie, le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et l'Institut de l'information géographique et forestière (IGN). Météo France est également touchée et les investissements pour le renouvellement de son supercalculateur ne sont pas assurés.

(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)
10 <i>Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable</i>	14,66	14,46	- 1,36	14,66	14,46	- 1,36
11 <i>Études et expertises en matière de développement durable</i>	206,04	201,4	- 2,25	206,04	201,4	- 2,25
12 <i>Information géographique et cartographique</i>	91,67	90,41	- 1,37	91,67	90,41	- 1,37
13 <i>Météorologie</i>	188,85	188,77	- 0,04	188,85	188,77	- 0,04
14 <i>Économie sociale et solidaire</i>	14,92	18,9	+26,68	13,9	18,9	+35,97
P 159 <i>Expertise, information géographique et météorologie</i>	516,14	513,96	- 0,42	515,13	513,96	- 0,23

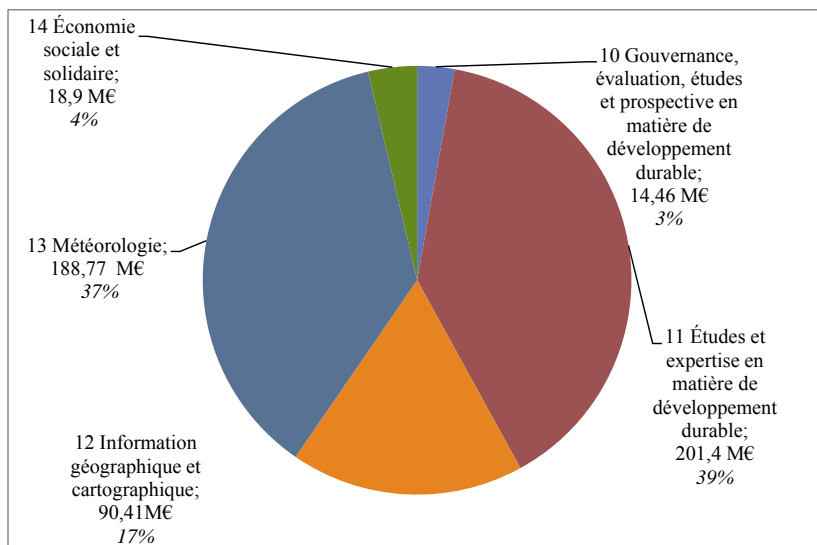
Source : projet annuel de performances 2019.

A. UN PROGRAMME PEU LISIBLE

Le projet de loi de finances pour 2018 avait apporté des modifications sensibles au programme 159 avec la création de deux nouvelles actions : l'action 10 *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable* et l'action 14 *Économie sociale et solidaire*.

En proportion, celles-ci représentent 7 % des crédits de la mission, ainsi que le détaille le graphique ci-après.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR ACTION



À l'évidence, ce regroupement est sans pertinence. Les trois principales actions du programme portent les subventions pour charges de service public de grands opérateurs scientifiques et technologiques de l'écologie. En y adjoignant des crédits consacrés à la gouvernance d'une part, à l'économie sociale et solidaire d'autre part, on brouille la lisibilité de la documentation budgétaire.

1. Les crédits du CGDD

L'action 10 *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable*, créée dans le projet de loi de finances pour 2018, porte les moyens du Commissariat général au développement durable (CGDD), jusqu'alors inscrits sur le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*.

Ces crédits portent sur des travaux d'études et d'expertise (notamment de statistiques), tandis que les dépenses de personnel se retrouvent sur une nouvelle action miroir au sein du programme 217. Ils sont en diminution (-1,36 %) et représentent 14,46 millions d'euros en AE et CP pour 2019, dont 9,7 millions en dépenses de fonctionnement et 4,7 millions en dépenses d'intervention.

Dans la mesure où le CGDD est un instrument de pilotage et de conseil au sein du ministère, il n'est pas opportun de le placer dans un programme où prime l'expertise scientifique et technique. Le rapporteur spécial estime que cette action doit être replacée au sein du programme 217.

2. Les crédits de l'économie sociale et solidaire

L'action 14 *Économie sociale et solidaire* est quant à elle dotée de crédits, dédiés au financement des actions de développement de l'ESS et au financement des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA).

Ses crédits sont en augmentation de 36 % en CP, pour un budget qui demeure cependant modeste (18,9 millions d'euros).

Leur répartition est la suivante :

– 300 000 euros (inchangé par rapport au PLF pour 2018) pour le fonctionnement du Haut Commissariat à l'économie sociale et solidaire ;

– 10,2 millions d'euros (+ 4,86 millions) de dépenses d'intervention dans le cadre du développement de l'ESS.

– 8,4 millions (+ 0,2 million) de dépenses d'intervention dans le cadre des DLA.

L'économie sociale et solidaire n'a que très peu à voir avec l'expertise et l'ingénierie en matière environnementale. Ces crédits relevaient auparavant des programmes 134 *Développement des entreprises et du tourisme* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Il conviendrait de les replacer dans l'un ou l'autre de ces programmes au sein de la mission *Économie*.

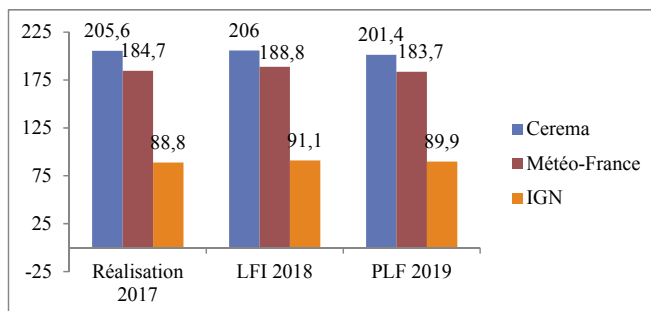
B. DES OPÉRATEURS SOUS TENSION

Pour le CEREMA, l'IGN et Météo France, la baisse des subventions pour charges de service public et baisse des effectifs sont concomitantes. Elles contraignent les opérateurs à réduire ou à abandonner certaines de leurs actions et elles renforcent leur dépendance à l'égard des financements extérieurs.

Les données présentées ci-après permettent de mesurer l'ampleur de ces baisses, en tenant compte du fait que les opérateurs ont été lourdement ponctionnés au cours de l'exercice 2017, à la fois par les décrets d'avance et d'annulation du mois de juillet et par le maintien du gel des crédits mis en réserve en début d'année.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC DU PROGRAMME 159 ACCORDÉES AUX OPÉRATEURS

(en millions d'euros)



Source : RAP 2017, PLF 2019.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS SOUS PLAFOND RÉMUNÉRÉS PAR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 159

(en ETPT)

	Réalisation 2016	Réalisation 2017	LFI 2018	PLF 2019	2019/18 (en %)
Météo France	3 062	2 957	2 925	2 831	- 3,2
CEREMA	2 979	2 867	2 796	2 695	- 3,6
IGN	1 566	1 535	1 507	1 473	- 2,3
Total	7 607	7 359	7 228	6 999	- 3,2

Source : projet annuel de performances 2019.

Le plan Action publique 2022, dans le cadre duquel la tutelle force les opérateurs à s'inscrire, ne laisse entrevoir aucune inversion de la tendance pendant ce quinquennat. Au terme de la période, les établissements seront non seulement exsangues financièrement, mais aussi confrontés à de dramatiques pertes de compétences.

1. Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

L'action 11 *Études et expertise en matière de développement durable* du programme 159 est dotée dans le projet de loi de finances pour 2019 de 201,4 millions d'euros en AE et CP, soit 39 % du total du programme 159.

Elle est intégralement constituée de la subvention pour charges de service public d'un opérateur créé en 2014 : le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Cet établissement a pour principales missions de promouvoir les modes de gestion des territoires qui intègrent les facteurs environnementaux, économiques et sociaux, d'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable, et d'apporter un appui d'ingénierie et d'expertise sur les projets d'aménagement nécessitant une approche pluridisciplinaire.

Ainsi, le CEREMA prend part au projet du Grand Paris en apportant une expertise de second niveau notamment sur les gares réalisées en site contraint. L'établissement participe également au développement du véhicule autonome en apportant une expertise sur l'interface véhicule/réseau routier. Il a développé une compétence d'expertise des ouvrages d'art qui est vitale compte tenu du vieillissement et du défaut d'entretien constatés pour ces équipements.

a. Un établissement fortement atteint par les coupes budgétaires et les réductions de personnel

La prévision de SCSP pour 2019 est de 201,4 millions d'euros, en baisse de 2,25 % (-4,6 millions d'euros) par rapport au montant inscrit en LFI pour 2018.

Cette diminution de subvention est en partie liée au schéma d'emplois du CEREMA, qui s'établit à -101 ETP pour 2019, soit un plafond d'emplois de 2 695 ETPT. En effet, l'opérateur consacre 84 % de sa SCSP au financement de ses dépenses de personnel, le reste du montant de la subvention contribuant à couvrir ses charges d'exploitation (fonctionnement courant, entretien, maintenance et investissements courants).

Cependant, la baisse de la subvention prévue par le présent projet de loi de finances (-4,6 millions d'euros) est supérieure à la baisse des dépenses de personnel liée au schéma d'emplois (-1 million).

Les efforts demandés au CEREMA sont tels que l'établissement a été obligé de revoir l'étendue de ses missions. Certains domaines d'expertise, comme celui des risques technologiques, ont été abandonnés car les services ne pouvaient conserver une taille critique pour un fonctionnement satisfaisant.

Les compétences du CEREMA sont pourtant essentielles, notamment en matière d'analyses de la gestion de l'énergie pour chaque territoire ou d'aide à l'élaboration de schémas de mobilités. Elles sont également essentielles dans de grands chantiers comme ceux du Grand Paris et des Jeux olympiques 2024. Elles sont essentielles encore pour la gestion du trait de côte et pour la détermination des emplacements des parcs éoliens en mer.

Dans ces domaines, déplacer l'expertise vers le secteur privé reviendrait à abandonner la poursuite de l'intérêt général et accroîtrait l'exposition des acteurs publics nationaux et territoriaux aux conflits d'intérêts.

b. Préserver l'investissement

Dans ce contexte, l'établissement s'efforce de préserver ses dépenses d'investissement (5,45 millions d'euros dans le budget initial pour 2018) pour éviter des décrochages technologiques donc les conséquences seraient gravissimes.

Pour 2018, la baisse de la SCSP conjuguée à une prévision de recettes propres prudentes, avec l'objectif de maintenir le niveau du fonds de roulement, devrait fortement contraindre l'investissement. En 2019, la contrainte portera principalement sur les dépenses de fonctionnement (- 5 %), afin de dégager quelques possibilités supplémentaires d'investissement (+ 1,5 million d'euros).

c. La recherche d'un rapprochement avec les collectivités territoriales

Un effort important est poursuivi par le CEREMA pour augmenter le montant des ressources propres, qui est prévu à 29,4 millions d'euros en 2018 (produit au compte de résultat du budget rectificatif n° 1). Pour ce faire, le projet stratégique de l'établissement adopté en avril 2015 a pour ambition d'accélérer le rapprochement du CEREMA avec les collectivités territoriales.

Il conviendra sans doute, à cet effet, de revoir le « droit de tirage » que l'administration détient sur les activités de l'opérateur et d'assurer une meilleure coordination des tutelles au niveau national et au niveau régional.

2. L'Institut de l'information géographique et forestière (IGN)

L'IGN a pour vocation de décrire la surface du territoire national et l'occupation de son sol, d'élaborer et de mettre à jour l'inventaire des ressources forestières nationales, ainsi que d'archiver et de diffuser ces informations. L'Institut assure aussi la commercialisation de certains produits et services conçus notamment à partir de données recueillies dans le cadre de ses missions de service public.

L'action 12 *Information géographique et cartographique* est essentiellement constituée de la subvention pour charges de service public de l'IGN (89,9 millions d'euros). Celle-ci est en diminution de 1,3 million d'euros pour 2019, soit - 1,43 %.

En outre, 505 000 euros en AE et en CP correspondent à l'activité d'animation et de coordination interministérielle assurée par le ministère chargé de l'environnement pour favoriser l'usage de l'information géographique. Cette action s'inscrit dans le cadre de la directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007 dite « INSPIRE », qui impose aux autorités publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics) de rendre leurs données environnementales accessibles en *open data*.

a. Des effectifs en baisse continue

Entre 2012 et 2018 (état au 30 juin 2018) la baisse des effectifs de l'IGN s'est poursuivie avec, au total sur cette période, une diminution de 234 agents permanents, soit -13,5 % sur l'ensemble de la période. Pour 2019, le plafond d'emplois a été fixé à 1 473 ETPT et le schéma d'emplois à -34 ETP, soit une baisse de -2,3 %.

b. Un financement dépendant des ressources propres

Si les subventions pour charges de service public constituent la part la plus importante de ses ressources, l'IGN bénéficie également de ressources propres (43 % du total), dont les recettes commerciales constituent la plus grande part.

RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'IGN

Ressources encaissées en M€	Exécution	Exécution	Exécution	Prévision (BR1)
	2015	2016	2017	2018
SCSP	92,82	91,21	88,83	88,66
Autres subventions	6,39	7,82	5,18	8,30
Chiffre d'affaires	65,95	57,50	60,07	55,83
<i>dont Grand Public</i>	10,96	10,36	10,92	10,50
<i>dont Marché professionnel</i>	14,21	10,36	12,21	10,50
<i>dont Marché Défense/Espace</i>	14,35	12,89	17,35	14,90
<i>dont Registre parcellaire graphique</i>	15,64	5,56	6,11	6,53
<i>dont TRex</i>	-	-	-	1,50
<i>dont GEOMAPS</i>	0,33	12,48	13,48	11,90
<i>dont TOPObase</i>	10,25	5,66	-	-
<i>dont autres</i>	0,22	0,19		
Autres produits	0,92	-	1,06	2,14
Recettes d'investissement	0,85	1,16	2,21	0,20
Total ressources propres	74,11	66,48	68,52	66,47
TOTAL	166,93	157,69	157,35	155,13
Part ressources propres / total recettes	44,40 %	42,2 %	43,5 %	42,8 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Les ressources propres de l'IGN se composent de subventions de collectivités publiques, du chiffre d'affaires réalisé auprès de clients privés et de commanditaires publics, d'autres produits et de subventions d'investissement.

Entre 2015 et 2018, le niveau des ressources propres est en baisse d'environ 8 millions d'euros, et ne devrait représenter plus que 42,8 % des recettes totales en 2018.

Cette baisse s'explique, d'une part, par une augmentation des autres recettes, telles que les recettes d'investissement liées à la cession de sites de l'IGN ; d'autre part, par la diminution des ressources liées au registre parcellaire graphique (RPG) produit pour le compte du ministère en charge de l'agriculture.

Toutes les ressources de l'IGN semblent être affectées par cette baisse en 2018 et plus particulièrement le marché professionnel qui connaît une diminution de 26 % entre 2015 et 2018 et le marché défense-espace qui avait connu en 2017 un niveau exceptionnel résultant de la signature d'un accord avec le ministère des armées.

c. L'enjeu de la gestion de l'open data

Le niveau de subvention prévu par le présent projet de loi de finances suppose en complément le maintien d'un niveau de ressources propres élevées pour préserver l'équilibre budgétaire de l'IGN en 2019. Or l'opérateur rencontre des difficultés à financer les investissements de production et d'entretien nécessaires au maintien et au développement de son appareil de production.

Un des principaux enjeux de l'IGN est la gestion de *l'open data*. À la différence de Météo France, l'IGN a adopté par le passé une stratégie de vente de ses données plutôt qu'une stratégie d'influence. Or la gratuité des données publiques (loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique) entraîne une érosion progressive du chiffre d'affaires réalisé sur le segment professionnel.

Des risques importants continuent de peser sur les marchés pour les années à venir. Le marché professionnel de licences d'utilisation de données géographiques est en baisse de 19,8 % depuis 2015, en raison notamment de la fin du cycle d'acquisition de données par les grands acteurs internationaux (navigation routière, grands portails). Les recettes ne sont estimées qu'à 10,5 millions d'euros pour 2018. De plus, le marché grand public de la carte imprimée est en baisse tendancielle en raison des nouveaux usages dématérialisés. L'IGN développe donc de nouvelles offres, telles que son nouveau portail « Espace loisirs ».

d. Un nouveau projet d'établissement pour l'IGN

L'établissement affichait un déficit de 2 à 3 millions d'euros en 2016 et 2017. Il en ira probablement de même en 2018.

Le nouveau projet d'établissement, dont la mise en œuvre est prévue en 2019, est censé endiguer la dégradation de la situation financière de l'opérateur.

Le directeur général de l'IGN a proposé, « dans le cadre de la démarche Action publique 2022 », de centrer l'établissement autour de trois missions :

– devenir l'opérateur interministériel unique en matière de données géographiques souveraines ;

– devenir une pièce maîtresse de l'État-plateforme pour l'information géographique ;

– accompagner l'avance technologique de la puissance publique dans son domaine.

L'IGN devra adapter en conséquence sa démarche de recherche de nouveaux contrats avec les ministères et les établissements mais également les partenaires privés afin de dynamiser ses ressources propres en complément de la SCSP. S'il est, comme indiqué dans la documentation budgétaire, « *plus que jamais essentiel que la puissance publique conserve la maîtrise des données géographiques qui fondent ses décisions* », on voit mal comment cet objectif peut se concilier avec une contractualisation accrue et une baisse des crédits budgétaires de l'IGN.

3. Météo France

L'action 13 *Météorologie* est uniquement constituée de la subvention pour charges de service public de Météo France. Elle représente 36 % du total des crédits du programme et ne représente que 45,6 % du financement total de l'opérateur.

Avec 188,7 millions d'euros pour 2019, les crédits budgétaires de Météo France sont facialement maintenus par rapport à 2018. Mais il s'agit d'une stabilité en trompe l'œil du fait d'un financement complémentaire de 5 millions d'euros accordé à Météo France pour l'acquisition d'un supercalculateur, qui compense la diminution de SCSP fixée par la trajectoire de la LPFP. Par ailleurs, cette somme paraît extrêmement insuffisante au regard des 144 millions d'euros qui seront nécessaires entre 2019 et 2025.

a. Un financement éclaté, dépendant des recettes commerciales

i. Un financement direct de l'État en forte baisse

L'autre dotation importante de l'État pour Météo France provient du programme 193 *Recherche spatiale*. Cette dotation passe de 75,88 millions d'euros pour 2018 à 81,46 millions d'euros prévus pour 2019 (+ 7,35 %). Cependant, cette hausse n'est qu'apparente et Météo France n'en bénéficie pas. Cette ressource ne fait que transiter par les caisses de l'établissement car elle correspond à la contribution de la France à l'organisation européenne EUMETSAT, en charge de la gestion des satellites météorologiques. Son montant varie d'une année sur l'autre en fonction des appels de fonds de l'organisme.

À ces dotations s'ajoute une subvention inscrite sur le programme 181 *Prévention des risques* de la présente mission à hauteur de 3,85 millions d'euros pour 2019. Cette dotation, dont le niveau reste stable par rapport à 2018, finance un programme pluriannuel de modernisation des moyens d'observation de la pluie afin de mieux prévoir les crues, les risques côtiers et l'impact du changement climatique sur les hydrosystèmes.

Au total, le financement de l'État au profit de Météo France s'établit à 274,07 millions d'euros pour 2019, en diminution de 1,98 million d'euros par rapport aux 276,05 millions d'euros ouverts pour 2018. Mais il convient de tenir

compte de l'augmentation de 5,58 millions d'euros la contribution de la France à EUMETSAT, dont ne bénéficie pas Météo France. Au périmètre de l'établissement, les crédits alloués diminuent en réalité de 3,78 %.

Il est à noter que les montants de SCSP ne couvrent pas totalement les dépenses de personnel de l'opérateur. En 2018, seulement 74 % des charges liées à la masse salariale sont couvertes par la SCSP.

ii. Les ressources propres de Météo France

Les ressources propres de Météo France proviennent en premier lieu de la part météorologique des redevances de navigation aérienne attribuées à l'opérateur aux termes d'une convention cadre liant l'établissement à la direction générale de l'aviation civile, établie en 2013 pour une durée de cinq ans. Elle reste stable depuis 2012, à 85,5 millions d'euros.

Il faut y ajouter les recettes générées par l'activité commerciale de Météo France, qui s'établissaient à 29,1 millions d'euros en 2016. Météo France a connu une baisse très marquée de ses recettes commerciales (– 20%) entre 2012 et 2015. Elle s'explique principalement par l'érosion du service audiotel, auparavant fortement rémunérateur, et à l'évolution des modes de consultation des prévisions météorologiques. Le contexte économique difficile et une pression concurrentielle de plus en plus sensible ont également eu un effet négatif sur les recettes générées sur le marché des professionnels.

Néanmoins, ce cycle de baisse des recettes commerciales semble s'être enrayé avec des recettes totales en progression sur l'exercice 2017, principalement imputables d'une part à une dynamique inédite de l'activité de Météo France au bénéfice de professionnels (+ 9,7 % entre 2015 et 2017), et d'autre part, à l'aboutissement de la stratégie d'externalisation des régies publicitaires (+38 % en 2018 par rapport à 2017 pour les recettes générées par la commercialisation d'espaces publicitaires). Une évolution certes positive mais dont l'impact reste marginal dans le montant global du budget.

b. La restructuration de Météo France s'accompagne d'une réduction des effectifs qui devient critique

L'établissement subit un processus de restructuration important depuis 2008, qui s'est accompagné d'un plan de fermeture de nombreux centres territoriaux, à la fois pour raisons budgétaires et du fait des progrès techniques permis par la modélisation météorologique. Le réseau se structure désormais en 55 centres interrégionaux en métropole après la fermeture complète de 53 centres départementaux depuis 2012 sur les 108 centres existants.

Cette programmation conduit à une réduction du nombre d'agents de l'opérateur. Le plafond d'emplois de Météo France défini en loi de finances a été significativement abaissé, avec une diminution de 11,8 % d'ETP entre 2012 et 2018. Il atteint 2 831 ETPT sous plafond en 2019 (– 94 ETP, soit une évolution

de - 3,1 %). La baisse de la masse salariale induite par l'application du schéma d'emplois sera de l'ordre de 3,5 millions d'euros.

Le Gouvernement imposera des coupes annuelles d'effectifs du même ordre de grandeur durant tout le quinquennat.

Avec 450 personnes en moins, c'est la structure même de l'établissement qui se trouve ainsi remise en cause.

CONSOLIDATION DES ETPT RÉMUNÉRÉS PAR L'OPÉRATEUR

Météo France	Réalisation						LFI	PLF	2019/12	Prévision	2022/19
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	(en %)	pour 2022*	(en %)
Total	3 383	3 309	3 298	3 183	3 101	2 957	2 925	2 831	- 16,3	2 565	- 9,4

Source : RAP 2012 à 2017, PLF 2019.

*Sur la base d'une diminution de 90 ETPT par an sur cinq ans.

c. « Action Publique 2022 », un nouveau garrot pour l'opérateur

Dans le cadre de la démarche « Action Publique 2022 » le projet d'établissement de Météo France à l'horizon 2022, demandé par le ministre chargé de l'écologie, s'est précisé. Ce projet conforte les orientations du COP conclu entre l'État et Météo France pour la période 2017-2021. Il vise à inscrire l'établissement, selon la terminologie officielle, « dans une logique de réduction des dépenses publiques »

Ce projet prévoit des évolutions organisationnelles et notamment un resserrement territorial de Météo France et la centralisation de certaines activités. Dans cette logique, l'organisation territoriale se structurera autour de trois missions :

- l'exercice des missions de sécurité des personnes et des biens ;
- la maintenance du réseau d'observation ;
- les services météorologiques sur les plateformes aéroportuaires.

Le Gouvernement invoque les évolutions scientifiques et technologiques et la modernisation des fonctions administratives mais dans le même temps il prive l'opérateur des moyens d'investissement nécessaires pour demeurer un acteur majeur du progrès scientifique et de l'observation des changements climatiques.

Le réseau territorial cible comporterait 33 implantations en métropole contre 55 implantations actuellement. Météo France ayant déjà connu la fermeture de 53 centres entre 2012 et 2016, la question se pose désormais de la capacité de l'établissement à poursuivre ses missions et du coût en termes de qualité du service rendu, notamment en matière de prévision des phénomènes climatiques extrêmes et très localisés.

d. Ombres sur le supercalculateur

L'opérateur est tenu d'assurer de lourds investissements pour disposer des outils technologiques les plus performants, indispensables à la conduite de ses activités opérationnelles et scientifiques.

Le premier de ces investissements, prévu de longue date, est le renouvellement du supercalculateur. La stratégie de Météo France repose sur l'augmentation de la puissance de calcul par un facteur d'au moins 5, pour un coût de 144 millions d'euros réparti sur les années 2019 à 2022.

Le Commissariat général à l'investissement (CGI), qui a procédé à l'audit de ce projet, a démontré que le rapport d'investissement est de 1 à 12 (soit 12 fois plus de bénéfices économiques) et que ce rendement sera d'autant plus favorable que la capacité installée sera élevée. Cet investissement est nécessaire pour assurer les missions de sécurité assignées par le COP, notamment la vigilance à un niveau infradépartemental. En outre, seule la multiplication la puissance au-delà d'un facteur 5 éviterait un décrochement de la France sur le plan international.

Ce projet sera financé par Météo France. Il est abondé en 2019 par une dotation complémentaire s'élevant à 5 millions d'euros. Ce montant est évidemment dérisoire au regard de l'investissement total. L'appel d'offres ayant été lancé au printemps 2018, il est évident que des paiements importants devront être effectués en 2019, faute de quoi le projet prendra du retard dès sa phase initiale.

L'autre investissement principal dépend du succès de l'opération de renouvellement, puisqu'il porte sur le développement de systèmes experts dans le domaine de la météorologie et du climat, qui utiliseront les données produites par le supercalculateur.

Au total, pour compenser la baisse des ressources de l'établissement en 2019, Météo France devra chercher à nouveau des économies sur l'enveloppe de fonctionnement et limiter les investissements aux seules opérations de jeunesse et aux priorités fixées dans le COP.

III. LE PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES

Le programme 181 *Prévention des risques* a pour objet la réduction à la source des risques naturels, technologiques et humains. Son périmètre historique comprend la prévention des risques naturels (fonds de prévention des risques naturels majeurs – FPRNM, dit « fonds Barnier »), la prévention des risques technologiques (PPRT, inspection des installations classées) et l'après-mine (expertise, travaux et indemnisation).

Le programme est chef de file pour l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le groupement d'intérêt public (GIP) GEODERIS. Il inclut également la plus grande partie des crédits de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont il porte les effectifs et la masse salariale.

Les effectifs affectés à la mise en œuvre du programme *Prévention des risques* en administration centrale et dans les services déconcentrés sont portés par le programme 217. Ils sont en légère baisse par rapport à 2018. Le plafond des effectifs autorisés passe de 3 234 ETPT (LFI 2018) à 3 220 (PLF 2019).

La part des subventions pour charge de service public représente 80 % des crédits du programme tous titres confondus. À lui seul, le financement de l'ADEME représente 72,2 % des crédits du programme.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits du programme par actions entre la LFI pour 2018 et le PLF pour 2019.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 181 PAR ACTIONS

(en millions d'euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)
Action 1 <i>Prévention des risques technologiques et des pollutions</i>	106,1	102,7	- 3,26	91	92,7	1,88
Action 9 <i>Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection</i>	58,5	59,2	1,14	63,5	64,2	1,05
Action 10 <i>Prévention des risques naturels et hydrauliques</i>	37,1	37,6	1,37	37,1	37,2	0,11
Action 11 <i>Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites</i>	38,3	38,3	0,00	38,3	38,3	0,00
Action 12 <i>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)</i>	609,2	603,2	- 0,98	609,2	603,2	-0,98
P 181 <i>Prévention des risques</i>	849,4	841,1	- 0,98	839,1	835,5	- 0,43

Source : projet annuel de performances 2019.

A. L'ACTIVITÉ MINISTÉRIELLE : FACE À L'ACCROISSEMENT DES RISQUES, LA STAGNATION DES CRÉDITS

Alors que les manifestations du dérèglement climatique se multiplient et que la question des risques industriels émergents se pose avec toujours plus d'acuité, les crédits de l'action ministérielle stagnent. Leur évolution ne compense même pas l'inflation prévue sur la période.

1. Les crédits de la prévention des risques technologiques, des pollutions et des risques chroniques

L'action 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions* se voit allouer des crédits de paiement en hausse de 1,86 % (à 92,7 millions d'euros contre 90,9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018). En revanche, les autorisations d'engagement sont réduites de 3,29 % par rapport à la LFI pour 2018.

L'augmentation faciale des crédits de paiement résulte en réalité de la compensation de la suppression de la taxe affectée⁽¹⁾ qui contribuait au financement de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

Or la direction générale de la prévention des risques doit faire face à une augmentation inéluctable des dépenses, notamment en raison de l'augmentation du nombre de sites à gérer ou à surveiller.

En compensation, d'autres actions devront être réduites. S'agissant par exemple des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), le ministère envisage la possibilité de créer une liste d'attente pour les dossiers qui ne peuvent pas être honorés. Le coût du fonctionnement des PPRT est évalué pour 2019 à 8,38 millions d'euros en AE (-24%), ce qui annonce un ralentissement important pour les années à venir puisque c'est la phase de mise en œuvre des mesures qui mobilise une grande quantité d'autorisations d'engagement.

Auditionné par le rapporteur spécial, le directeur général de la prévention des risques a souligné la baisse continue du nombre et de la fréquence des inspections des sites classés. En quinze ans, le nombre de contrôles a été divisé par deux. Un inspecteur suit en moyenne 420 usines. Il faudrait augmenter l'effectif de 200 personnes pour permettre un suivi acceptable de l'ensemble des sites.

2. La prévention des risques naturels et hydrauliques

L'action 10 *Prévention des risques naturels et hydrauliques* vise à assurer la sécurité des personnes et des biens face aux catastrophes naturelles : inondations, submersions marines, mouvements de terrain, avalanches, séismes, éruptions volcaniques, feux de forêt.

(1) Taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER).

Les crédits de cette action restent globalement stables en euros courants (un peu plus de 37 millions d'euros), ce qui signifie qu'ils baissent en euros constants.

Il est à noter que le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) prend en charge depuis 2014 la totalité des dépenses d'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) et des actions d'information préventive sur les risques majeurs.

COFINANCEMENT DES PPRN ET INFORMATION PRÉVENTIVE

(en millions d'euros)

	Rappel dépenses 2012	Rappel dépenses 2013	Rappel dépenses 2014	Rappel dépenses 2015	Rappel dépenses 2016	Rappel Dépenses 2017	Prévisions 2018
Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	14,53	12,1	9,24	12,4	15,5	14,5	15
Budget de l'État	6,66	1,2	0	0	0	0	0

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L'élaboration des PPRN, notamment dans les zones prioritaires telles que le littoral ou les secteurs définis par les stratégies régionales, nécessite de prendre en compte de nouvelles données (comme les modèles numériques de terrain) et de nouveaux outils techniques plus précis. Les dépenses afférentes seront supportées par le FPRNM.

3. La gestion de l'après-mine

Les crédits de l'action 11 *Gestion de l'après-mine* visent à limiter le plus possible l'effet des séquelles éventuelles des exploitations minières sur la sécurité des personnes et des biens en supprimant les risques miniers résiduels par des travaux de mise en sécurité et en assurant les indemnisations et les expropriations sur les sites dangereux.

Ses crédits sont également stables en euros courants par rapport à la LFI pour 2018, à 38,3 millions d'euros en AE et CP.

Pourtant, le département de prévention et de sécurité minière prévoit un accroissement de ses tâches en raison de l'évolution de la réglementation (notamment : application de la directive-cadre sur l'eau au cas des résurgences minières, surveillance des stockages historiques de déchets ou résidus miniers en application de la directive sur les déchets de l'industrie extractive) et d'une plus forte attente du public (procédures d'enquête publique, commissions de suivi).

B. L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE (ASN) ET LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES

Les crédits de l'action 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* du programme 181 sont consacrés au financement accordé à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), dont la mission est d'assurer qu'un haut niveau de protection des personnes et de l'environnement est garanti par les responsables d'activités civiles nucléaires ou à risques radiologiques.

Les moyens budgétaires de l'ASN sont répartis sur quatre autres programmes. Outre le programme 181, l'ASN perçoit des financements *via* le programme 217 (programme support de la mission) ; le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* ; le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financière* et le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*.

Les crédits globaux l'ASN sont en très légère augmentation dans le projet de loi de finances pour 2019 (1,1 %), donc en régression en euros constants.

Les crédits alloués à l'ASN à partir du programme 181 *Prévention des risques* doivent quant à eux s'établir à 59,19 millions d'euros d'AE (+ 1,3 %) et 64,19 millions d'euros de CP (+ 1,04 %), au titre des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.

CRÉDITS DU PROGRAMME 181 CONSACRÉS À L'ASN

(en millions d'euros)

Nature	LFI 2018		PLF 2019		2019/18 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de personnel (y compris les salariés mis à disposition)	45,89	45,89	46,45	46,45	+ 1,22	+ 1,22
Dépenses de fonctionnement et d'intervention	12,64	17,64	12,75	17,75	+ 0,9	+ 0,6
Total	58,53	63,53	59,19	64,19	+ 1,12	+ 1,04

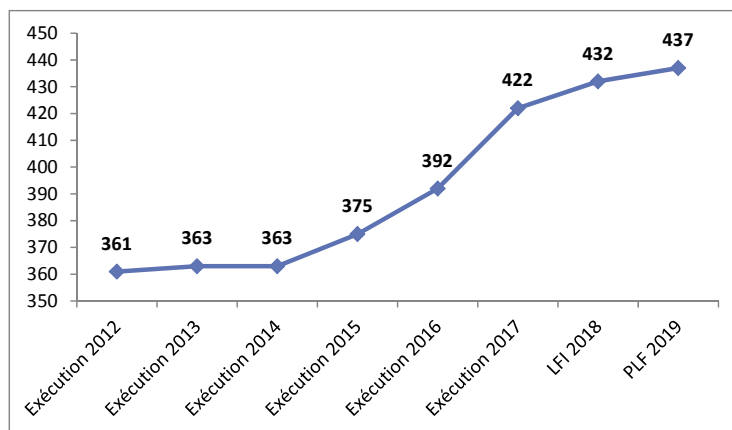
Source : projet annuel de performances pour 2019.

1. Les effectifs

Le plafond d'emplois autorisé pour 2019 devrait être de 437 ETPT contre 432 en 2018, tandis que le schéma d'emplois est de + 2 ETP pour 2019.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE L'ASN

(en ETPT)



Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Au 31 décembre 2017, la consommation moyenne annuelle s'est élevée à 406 ETPT pour un plafond autorisé d'emplois de 422. De même, au 31 décembre 2018, les effectifs sous plafond devraient s'établir à 423 ETPT pour un plafond d'emplois de 432 ETPT.

L'ASN indique avoir mis en place une cellule de lutte contre les fraudes et les falsifications, comme elle souhaitait le faire depuis la découverte d'anomalies dans le contrôle des fabrications à l'usine d'Areva au Creusot. Le rapporteur regrette que l'augmentation de 15 ETPT qu'elle réclamait à cet effet ne lui ait pas été accordée, car cela signifie que des moyens humains ont dû être retirés à d'autres secteurs de l'activité de contrôle de l'Agence.

2. Renforcer l'autonomie de financement des instances de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

Dès 2011, l'ASN a proposé une réforme du financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection s'appuyant en partie sur une contribution annuelle versée par les exploitants nucléaires, la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) ⁽¹⁾.

MONTANT DES RESSOURCES FISCALES PROVENANT DE LA TAXE INB

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
579,33	579,35	576,7	576,53	576,82	575,89	575,62

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Actuellement, l'ASN recouvre pour le compte de l'État cette taxe qui est ensuite reversée au budget général de l'État. L'établissement souhaiterait une affectation directe de la taxe, sous le contrôle du Parlement. L'idée générale est de permettre à l'Agence et à l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire) d'établir leur budget avec une plus grande autonomie, en tenant compte des évolutions du parc nucléaire et de la réglementation.

3. Améliorer le financement des CLI

Pour informer les populations locales des risques que représentent les installations nucléaires ainsi que des conduites à tenir en cas d'alerte, 37 commissions locales d'information (CLI) ont été mises en place depuis 1981 dans le périmètre de ces installations.

En 2000, ces structures se sont fédérées au niveau national en créant l'ANCCLI, l'association nationale des comités et commissions locales d'information. Fondées sur le bénévolat et l'action citoyenne, elles sont composées d'élus, de représentants d'associations de protection de l'environnement, de représentants des organisations syndicales de salariés du nucléaire, de personnalités qualifiées.

Les CLI jouent un rôle particulièrement important dans la mise en œuvre des plans particuliers d'intervention, les PPI, et dans l'information des populations sur ces dispositifs. Le PPI, établi sous l'autorité du préfet, définit l'organisation des secours en cas d'accident dans une installation classée, lorsque les conséquences du sinistre sont susceptibles d'affecter les populations et l'environnement. Or les périmètres des PPI sont en cours d'extension, passant d'un rayon de 10 à un rayon de 20 km.

(1) Instaurée par l'article 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 et modifiée par l'article 70 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

De plus, dans un contexte où les concertations et consultations locales vont en s'intensifiant (quatrième réexamen des réacteurs les plus anciens, gestion des matières et déchets radioactifs, démantèlement), et compte tenu du rôle spécifique des CLI dans l'environnement des installations nucléaires, l'ASN va être amenée à travailler en relation plus étroite avec les CLI et l'ANCCLI dans les années à venir.

Dans le projet de loi de finances 2019, un budget supplémentaire de 250 000 euros destiné au fonctionnement des CLI et de l'ANCCLI est prévu.

Le rapporteur spécial estime ce montant insuffisant. Il rappelle qu'il est régulièrement demandé au Gouvernement la mise en œuvre du dispositif, prévu par la loi du 13 juin 2006 ⁽¹⁾, d'abondement du budget des CLI par un prélèvement sur la taxe INB. Il soutient la proposition de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires, formulé en juin 2018 ⁽²⁾ :

« Afin d'assurer un financement suffisant et pérenne des CLI et de l'ANCCLI, votre rapporteure recommande de mettre en application la disposition de la loi TSN codifiée à l'article L. 125-31 du code de l'environnement en leur attribuant 1 % du produit de la taxe sur les installations nucléaires de base (INB). Ce montant, équivalent à près de 6 millions d'euros, permettrait aux collectivités locales de réduire leur participation au financement. »

C. UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE MAINTENUE POUR LES OPÉRATEURS

Pour la mise en œuvre de certaines de ses actions, la politique de prévention des risques s'appuie sur les services de sept principaux opérateurs : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ; l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ; le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ; le groupement d'intérêt public INERIS/BRGM (GEODERIS) ; l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ; Météo France ; l'Office national des forêts (ONF).

Le montant des subventions pour charges de service public à périmètre constant diminue pour 2019, passant de 685 millions d'euros inscrits au PLF pour 2018 à 677 millions d'euros. Cette diminution des crédits s'accompagne d'une poursuite de la diminution des effectifs sous plafond d'emplois. Dans le projet de loi de finances pour 2019, celui-ci s'établit à 1 389 ETPT (contre 1 416 pour 2018).

(1) Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (TSN).

(2) Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2018. Président : M. Paul Christophe ; rapporteure : Mme Barbara Pompili.

Cette évolution des emplois et des crédits représente une contrainte croissante. Celle-ci s'exerce différemment suivant les modalités de financement de l'action des opérateurs, en l'occurrence la part des ressources propres ou l'évolution du produit de taxes affectées. Il apparaît utile d'examiner brièvement dans le cadre du présent rapport la situation de deux d'entre eux, pour lesquels le programme 181 est le programme chef de file.

1. L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)

L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Il apporte un appui indispensable à l'État pour l'évaluation et la maîtrise des risques industriels et environnementaux, tant dans la durée qu'en situation accidentelle ou post-accidentelle.

L'INERIS possède des compétences pluridisciplinaires en matière d'étude et de détection des risques et des pollutions qui en font une référence non seulement en France, mais aussi en Europe. Le 12 octobre 2018, le rapporteur spécial a visité les installations regroupées au siège de l'établissement à Verneuil-en-Halatte, dans l'Oise.

L'INERIS accueille notamment des projets européens au sein de son banc d'essais inter-laboratoires sur la qualité de l'air unique en Europe. Au sein du réseau européen NORMAN, il étudie les « substances d'intérêt émergent », telles que les résidus de médicaments, surfactants, les substances suspectées d'effets perturbateurs endocriniens, ainsi que les produits de transformation associés à ces composés, dont une grande partie n'a pas encore été identifiée à ce jour.

Il étudie également les effets des pesticides et d'autres substances sur le cycle de vie et de reproduction des poissons. Il travaille avec l'AFB à une cartographie de l'intersexualité des poissons.

L'INERIS dispose d'installations permettant de tester la résistance des batteries de véhicules ou autres dans des conditions extrêmes ou accidentelles, et de mesurer les caractéristiques des feux de batterie et les pollutions qui en résultent.

Il possède également les installations et les compétences pour analyser le potentiel de danger des nanomatériaux par :

- l'analyse élémentaire physico-chimique, la solubilité des nanos ;
- l'étude du pouvoir de resuspension des nanos dans l'air, leur émissivité ou pulvérulence ;
- la caractérisation de l'inflammabilité et de l'explosivité des nanos ;

- des études toxicologiques par inhalation et autres voies d'exposition (orale, cutanée...);
- des études de biodistribution des nanos dans l'organisme ;
- l'évaluation de l'impact des nanos sur les cellules (viabilité, inflammation, stress oxydant, effets sur l'ADN) ;
- des études de l'écotoxicité des nanos vis-à-vis d'organismes représentatifs du compartiment aquatique.

L'INERIS est aussi partie prenante, avec deux autres établissements, dans le Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA), qui est l'organisme chargé d'assurer la coordination technique du dispositif de surveillance de la qualité de l'air en France.

Le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 articule les actions de l'Institut selon quatre thématiques :

- accompagner la transition énergétique et l'économie circulaire ;
- anticiper les risques émergents et intégrer les risques liés au changement climatique ;
- comprendre et maîtriser les risques à l'échelle d'un site industriel et d'un territoire ;
- caractériser les dangers des substances et produits et leur impact sur l'air, l'eau, les sols et les organismes vivants.

Le COP rappelle aussi (c'est bien le moins) le maintien de l'expertise indispensable à l'État dans le domaine du risque technologique au titre de la prévention des risques technologiques majeurs.

En dépit du rôle essentiel de cet opérateur et des enjeux immenses de santé et de sécurité publiques qui sont posés, le Gouvernement applique à l'INERIS la même politique malthusienne qu'à tous les acteurs de l'écologie.

a. La poursuite de la baisse des effectifs, la stagnation du financement de l'État

Les réductions d'effectifs de ces dernières années (2 % par an depuis 2013 et -11 ETP pour 2019 soit un plafond d'emplois de 511 ETPT) ont été importantes. Parallèlement, la subvention pour charges de service public reste au même niveau en euros courants.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution et l'origine du financement de l'INERIS.

ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DU FINANCEMENT DE L'INERIS

(en milliers d'euros)

	CF 2017	Budget initial 2018	Prévisions 2019	Part sur total du financement
Subventions pour charges de service public	35 697	36 712	36 712	48,7
P181	26 540	27 455	27 455	36,4
P190	6 188	6 288	6 288	8,3
P174	2 969	2 969	2 969	3,9
Anciens CP de P190	0	0	400	0,5
Subventions des agences et ministères	4 169	4 019	3 368	4,4
Subventions européennes	2 021	2 365	2 422	3,2
Ressources propres	30 964	34 310	32 498	43,1
RESSOURCES TOTALES	72 851	77 406	75 400	100

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

b. La question du modèle de financement : une dépendance plus grande aux ressources propres

Pour maintenir sa capacité d'expertise au service de l'État tout en respectant les cadrages budgétaires et les échéances liées au passage à la gestion budgétaire et comptable public (GBCP), l'INERIS a dû développer ses ressources propres provenant de son activité de conseil envers des partenaires et entreprises privés. Les ressources propres de l'opérateur représentent désormais près de 43 % de son financement total.

2. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), l'ADEME est l'un des principaux opérateurs du ministère chargé de la transition écologique et solidaire. L'Agence s'est vue confier par l'État un nombre croissant de missions au fil des années : principal opérateur de la transition écologique et énergétique à la suite du Grenelle de l'environnement, elle est aussi un des acteurs majeurs de la mise en œuvre du grand plan d'investissement (GPI).

Les crédits de l'ADEME, entièrement budgétisés depuis 2018, baissent de 16 millions d'euros au total (-2,34 %) en CP, et de 5 millions en AE. Le faible niveau des autorisations d'engagement laisse augurer une réduction de l'alimentation des différents fonds dont l'Agence assure le pilotage.

De plus, il est prévu un schéma d'emploi pour l'Agence de - 16 ETPT par rapport à la LFI 2018.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS SOUS PLAFOND DE L'ADEME

(en ETPT)

Réalisation 2016	Réalisation 2017	LFI 2018	PLF 2019	Variation 2019/18
921	913	894	878	- 16

Source : projet annuel de performances 2019

a. La budgétisation des crédits de l'ADEME

Depuis 2009, l'ADEME bénéficiait de l'affectation d'une part du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) représentant 449 millions d'euros pour l'année 2017. Après que l'État eut opéré des prélèvements importants sur la trésorerie de l'Agence, la loi de finances pour 2018 a entièrement budgétisé ses ressources, qui connaissent une augmentation faciale.

La SCSP au titre du programme 181 sera de 603,2 millions d'euros pour 2019, contre les 448 millions d'euros provenant antérieurement de la TGAP. Pour autant, la marge de manœuvre est très étroite car l'ADEME doit assurer le financement des importants restes à payer issus de ses engagements antérieurs tout en maintenant à un niveau élevé son action en faveur de la transition écologique et solidaire.

En outre, la budgétisation vient limiter la marge de manœuvre de l'ADEME dans la gestion de ses fonds. Il serait par exemple utile de réaliser une ventilation interne de fonds qui se seraient libérés en raison d'un taux de chute des projets importants et d'un taux de désengagement supérieur à la moyenne consécutif à la baisse du prix du gaz. Il est à craindre que le Gouvernement ne procède au contraire à des annulations de crédits en fin d'année, ou à un nouveau prélèvement sur la trésorerie de l'établissement.

b. Le dilemme de l'ADEME : financer plus avec moins d'argent

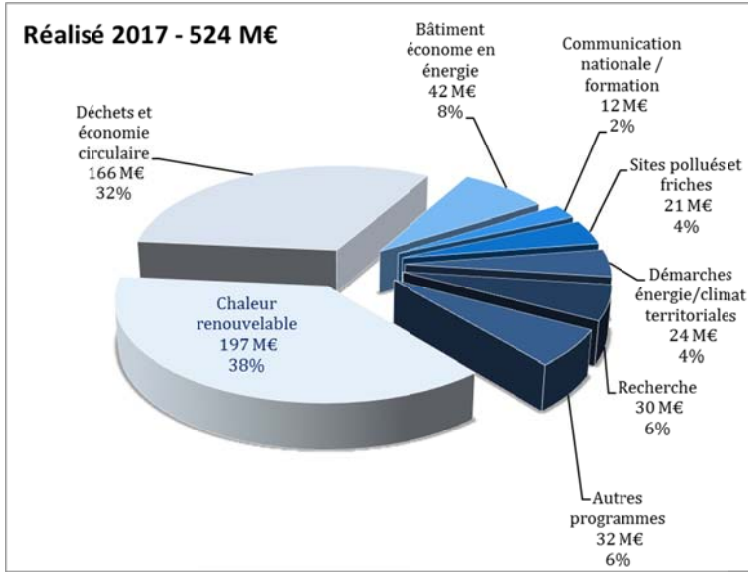
Alors que la revalorisation du financement de l'ADEME devait permettre une activité soutenue, les prévisions de crédits pour les principales interventions de l'agence sont en baisse.

Le ministre de la transition écologique a certes annoncé une hausse du fonds chaleur, qui serait porté à 300 millions d'euros contre 200 millions d'euros en 2018. Encore faudrait-il indiquer le mode de financement de cette augmentation, car il est à craindre qu'elle se fasse au détriment d'autres actions de l'ADEME.

Pour rappel, six programmes budgétaires concentrent la majorité du budget incitatif en autorisations d'engagement de l'agence financé par l'État.

Le graphique suivant détaille la répartition du budget incitatif de l'ADEME réalisé en 2017.

RÉPARTITION DU BUDGET INCITATIF DE L'ADEME



Source : réponses au questionnaire budgétaire.

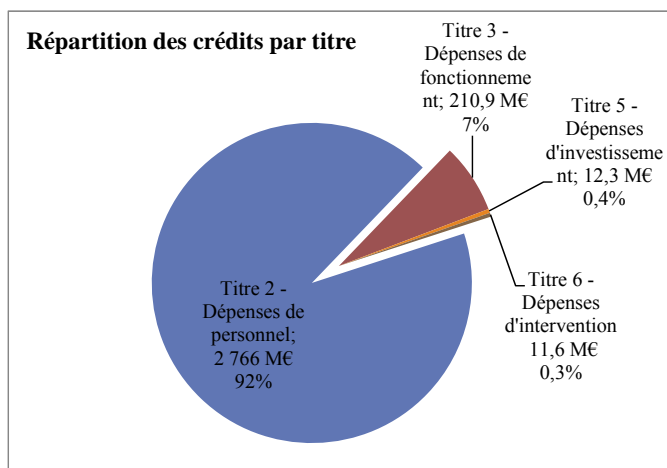
IV. LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES

Le programme 217 est le programme support des ministères chargés de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires (MCT).

Les crédits de ce programme sont en baisse ; le montant des autorisations d'engagement passe à 2,963 milliards d'euros et celui des crédits de paiement à 3 milliards d'euros, soit respectivement – 1,02 % et – 1,18 %, par rapport à 2018.

Le programme porte les effectifs et la masse salariale du MTES (à l'exception de ceux de l'Autorité de sûreté nucléaire), et, à compter du projet de loi de finances pour 2018, les effectifs et la masse salariale du MCT⁽¹⁾, à l'exception de ceux portés par les programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, du programme 147 *Politique de la ville* (sous plafond des services du Premier ministre), et de ceux portés par le budget du ministère chargé des affaires sociales. De ce fait, la documentation budgétaire est peu lisible, tant en termes de crédits qu'en termes de trajectoire d'effectifs.

La plus grande partie des crédits (92,5 % du total) concerne des dépenses de personnel.



Source : projet annuel de performances 2019.

Ce programme assure également le financement des activités « soutien » (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, moyens de fonctionnement, actions nationales, communautaires et internationales en faveur du développement durable, formation, action sociale, prévention des risques

(1) Les effectifs et la masse salariale du MCT, désormais rattachés au programme 217, étaient auparavant portés par le programme 337 Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durables, rattaché à la mission Égalité des territoires et logement.

professionnels) nécessaires à la mise en œuvre des politiques définies par le Gouvernement. Les crédits rattachés à ces activités représentent environ 8 % du total des crédits du programme.

Le programme 217 a subi en 2018 un changement de périmètre avec le transfert des crédits de fonctionnement et d'intervention du Commissariat général au développement durable (CGDD) vers le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*. De l'avis du rapporteur spécial, ce transfert n'était pas justifié.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits par actions.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 217 PAR ACTIONS

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)
P 217 / Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables (sans FDC et ADP)	2 994,05	2 963,44	- 1	3 037,03	3 000,94	- 1,2
<i>Action 2 Fonction juridique</i>	2,2	2,11	- 4	2,2	2,11	- 4
<i>Action 3 Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement</i>	76,38	67,72	- 11,3	119,37	105,09	- 12
<i>Action 4 Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques</i>	23,95	24,86	3,8	23,95	24,99	4,3
<i>Action 5 Politique des ressources humaines et formation</i>	233,93	237,8	1,7	233,93	237,79	1,7
<i>Action 6 Actions nationales, européennes et internationales en faveur du développement durable (libellé modifié)</i>	12,4	12,35	- 0,4	12,4	12,35	- 0,4
<i>Action 7 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"</i>	555	543,41	- 2,1	555	543,41	- 2,1
<i>Action 8 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Infrastructures et services de transports"</i>	593,72	586,94	- 1,1	593,72	588,94	- 0,8
<i>Action 9 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Sécurité et éducation routières"</i>	1,4	0	-	1,4	0	-
<i>Action 11 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Affaires maritimes" (libellé modifié)</i>	179,66	179,64	0,00	179,67	179,64	0,00
<i>Action 13 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Paysages, eau et biodiversité"</i>	266,9	265,33	- 0,6	266,9	265,33	- 0,6
<i>Action 15 Personnels relevant du ministère de la "Cohésion des territoires " (libellé modifié)</i>	666,54	659,76	- 1	666,54	659,76	- 1

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)	LFI 2018	PLF 2019	Variation (en %)
<i>Action 16 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"</i>	238,8	239,86	0,4	238,8	239,86	0,4
<i>Action 22 Personnels transférés aux collectivités territoriales du programme "Prévention des risques"</i>	6,47	6,57	1,5	6,5	6,57	1,1
<i>Action 23 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"</i>	56,34	57,52	2,1	56,34	57,52	2,1
<i>Action 24 Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens du programme "Prévention des risques"</i>	2,12	2,14	0,9	2,1	2,14	1,9
<i>Action 25 Commission nationale du débat public du programme "Prévention des risques"</i>	3,45	3,45	0,00	3,45	3,45	0,00
<i>Action 26 Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) du programme "Prévention des risques"</i>	1,7	1,98	16,47	1,7	1,98	16,5
<i>Action 27 Commission de régulation de l'énergie (CRE) du programme "Prévention des risques"</i>	20,8	20,93	1,26	20,8	20,93	0,6
<i>Action 28 Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme "expertise, information géographique et météorologique" du programme "Prévention des risques"</i>	52,27	51,07	-2,3	52,27	51,07	-2,3

Source : projet annuel de performances 2019, hors fonds de concours et attributions de produits.

1. Des effectifs à nouveau en diminution

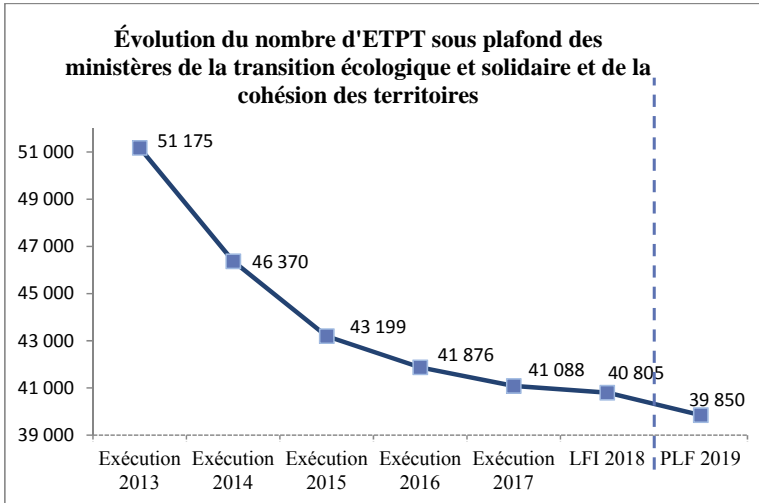
Le programme 217 regroupe l'essentiel des emplois (99 %) du ministère de la transition écologique et solidaire et désormais du ministère de la cohésion des territoires.

Les emplois et crédits de personnel correspondant aux personnels affectés dans les services du MTES et du MCT ou dans les services interministériels sont répartis entre quinze actions distinctes. Quatorze de ces actions, dites « miroirs » permettent d'identifier et de répartir les moyens en personnel comme s'ils étaient inscrits directement dans les programmes de politique publique correspondants.

L'action miroir 15 *Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires* permet d'identifier, en gestion, les effectifs « métier » du MCT, mais elle ne distingue pas les personnels œuvrant pour telle ou telle politique de ce ministère. Il y a là une lacune importante dans la documentation budgétaire.

L'ensemble des effectifs « support » des deux ministères sont quant à eux gérés sur l'action 7.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, le ministère de l'environnement propose de fixer le plafond d'emplois à 39 413 ETPT, soit une réduction d'effectifs de 960 ETPT par rapport à l'exercice 2018 (40 373 ETPT). Le schéma d'emplois pour 2019 est fixé à – 813 ETP. Les dépenses de titre 2 du programme 217 prévues pour 2019 sont en diminution de 0,8 % par rapport à 2018.



Source : rapports annuels de performances 2013 à 2017, projets annuels de performances 2018 et 2019.

Le tableau ci-dessous montre les impacts de l'exécution du schéma d'emploi selon les actions du programme 217.

(en ETPT)

Action	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Variation 2019/18
Action 7 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables"	9 138	8 903	8 115	7 863	- 252 (- 3,1%)
Action 8 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Infrastructures et services de transports"	10 563	10 244	10 150	9 945	- 205 (- 2,0 %)
Action 9 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Sécurité et éducation routières"	645	632	31	0	-
Action 11 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Affaires maritimes"	2 899	2 942	2 723	2 688	- 35 (- 1,3%)
Action 13 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Paysages, eau et biodiversité"	3 600	3 837	3 689	3 622	- 67 (- 1,8 %)
Action 15 Personnels relevant du ministère de la "Cohésion des territoires "	9 690	9 366	10 200	9 991	- 209 (- 2 %)
Action 16 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"	3 396	3 373	3 234	3 220	- 14 (- 0,4 %)
Action 22 Personnels transférés aux collectivités territoriales	1 078	378	581	445	- 136 (- 23,4 %)
Action 23 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Énergie, climat et après-mines"	766	762	773	773	0 (0,00 %)
Action 24 Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens	40	40	40	40	0 (0,0 %)
Action 25 Commission nationale du débat public (CNDP)	11	12	10	10	0 (0,0 %)
Action 26 Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	12	12	12	12	0 (0,0 %)
Action 27 Commission de régulation de l'énergie (CRE)	-	144	151	153	- 2 (- 1,3 %)
Action 28 Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme "expertise, information géographique et météorologique"	-	-	664	651	- 13 (- 2%)

Source : rapport annuel de performances 2016, projet annuel de performances 2018 et 2019 ; ministère de la transition écologique et solidaire.

En ce qui concerne la masse salariale, le tableau ci-après récapitule les montants à structure courante au périmètre des deux ministères.

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE AU PÉRIMÈTRE DES DEUX MINISTÈRES

(en millions d'euros)

Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019
3 437,8	3 188,8	2 924,6	2 856,0	2 803,4	2 812,3	2 838,4	2 812,5

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

- *Plus d'un départ à la retraite sur deux non remplacé*

Les schémas d'emplois des MTES et MCT faisant l'objet d'un suivi d'exécution commun, le nombre de départs à la retraite et plus globalement les flux qui sont indiqués dans le tableau ci-dessous concernent le périmètre global des deux ministères (hors Autorité de sûreté nucléaire).

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU MTES ET DU MCT DE 2017 À 2019

(en ETP)

Ministères	Exécution 2017			LFI 2018			PLF 2019		
	Départs en retraite	Schéma d'emplois 2017 du programme	ratio	Départs en retraite	Schéma d'emplois 2018 du programme	ratio	Départs en retraite	Schéma d'emplois 2019 du programme	ratio
MTES, MCT	1 677	- 728	43 %	1 602	- 797	50 %	1 465	- 813	55%

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

Depuis 2017, le nombre moyen de départs à la retraite s'élève à 1 581 ETP. Avec un schéma d'emplois moyen de - 779 ETP par an, le taux de non-remplacement moyen sur les trois années s'établit à 49 %.

Pour 2019, les départs à la retraite sont évalués à 1 465 ETP. Le schéma d'emplois prévu s'élevant à - 813 ETP au périmètre des deux ministères, le taux de non-remplacement des départs à la retraite correspondant est de 55 %.

Par ailleurs, le taux de remplacement global des départs de toute nature prévu en PLF 2019 s'élève à 73 % (3 014 départs pour 2 203 entrées).

2. Des crédits hors titre 2 en forte baisse

Les crédits du programme hors dépenses de personnel prévus en 2019 s'élèvent à 234,9 millions d'euros en CP (contre 248,6 millions en LFI 2018, soit une baisse de 5,5 %) hors fonds de concours et attributions de produits, dont environ un tiers pour la politique de ressources humaines et environ la moitié pour les dépenses immobilières et de fonctionnement.

3. Les opérateurs du programme

L'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) et l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) sont rattachées programme 217.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit de fixer le montant des subventions pour charges de service public de l'ENPC à 27,75 millions d'euros (- 0,1 % par rapport à 2018) et de l'ENTPE à 19,94 millions d'euros (- 0,1 % par rapport à 2018).

S'agissant de l'École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), les recettes proviennent de deux sources : la délégation de crédits de fonctionnement du MTES et, depuis 2015, les ressources propres provenant des droits d'inscription des élèves non-fonctionnaires. Des prestations de formation continue notamment auprès de tiers peuvent compléter les ressources de l'école.

L'ENTE voit sa dotation prévisionnelle passer de 2,48 millions d'euros en 2018 à 2,61 millions d'euros pour 2019 (augmentation de 5,2 %).

Le tableau ci-après permet de constater la stagnation en euros courants, dont la forte baisse en euros constants, des crédits de l'État alloués à ces établissements d'enseignement.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC OU DES DOTATIONS VERSÉES AUX ÉCOLES DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2012-2019)

(en millions d'euros)

Établissement	2012	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019	PLF 2019/ LFI 2018
École nationale des ponts et chaussées (ENPC)	29,47	28,82	28,55	27,9	27,58	27,78	27,78	27,75	- 0,1
École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)	19,38	20,54	20,12	19,66	19,26	19,36	19,96	19,94	- 0,1
École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)	2,97	2,76	2,6	2,53	2,38	2,64	2,48	2,61	+5,2

Source : rapports annuels de performances 2012 à 2017 ; projet annuel de performances pour 2018 et 2019.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première réunion du vendredi 26 octobre 2018, la commission a examiné les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables ainsi que les articles 75 et 76, rattachés, le budget annexe Contrôle et exploitation aériens et les comptes spéciaux Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, Transition énergétique, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs (MM. Éric Coquerel, Julien Aubert, Mme Anne-Laure Cattelot, MM. Benoit Simian et Saïd Ahamada, rapporteurs spéciaux).

[...]

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial (*Paysage, eau et biodiversité, Prévention des risques et Expertise, information géographique et météorologie*). Ce rapport spécial doit être apprécié à l'aune de la question climatique et du réchauffement de la planète dont nous ressentons tous les effets, et dont le drame vécu par les habitants du département de l'Aude illustre la réalité.

La France ne respecte pas les accords de Paris en matière d'émissions de gaz à effet de serre alors qu'elle devrait s'engager dans une décroissance.

Les crédits de la mission *Écologie* connaissent une augmentation faciale en crédits de paiement (CP), de 11,3 à 11,5 milliards d'euros, soit +1,77 %. En réalité, cette augmentation compense à peine l'inflation. Nous sommes donc loin de la priorité budgétaire nécessaire, d'autant plus que la hausse doit beaucoup aux 91 millions d'euros budgétés pour être reversés à EDF en dédommagement de la fermeture prévisionnelle de la centrale de Fessenheim.

Les programmes 113, 159, 181 et 217 voient leurs crédits reconduits globalement à hauteur de 4,5 milliards d'euros, quasiment à l'identique. Cela signifie que dans le domaine de l'eau, des paysages, de la prévention des risques, de l'expertise climatique et écologique, les moyens, en euros constants, sont en baisse. Cela se remarque d'ailleurs en observant l'évolution du nombre d'équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT), même si la lisibilité n'est pas des plus évidentes, les effectifs relevant du programme 217 ressortissant à la fois du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires. Reste que, en recoupant, on peut dire que le plafond d'emplois hors opérateurs passe de 40 805 ETPT à 39 850 ETPT, autrement dit baisse de 2,34 %.

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* est le seul dont les crédits augmentent, à hauteur d'environ 15 millions d'euros. Une enveloppe de 10 millions d'euros est notamment prévue pour le plan biodiversité, qui doit démarrer en 2019. Mais, dans la mesure où ce plan prévoit 600 millions d'euros de budget global annoncé sur quatre ans, je vois mal comment il sera possible d'atteindre cette somme en inscrivant un montant aussi faible pour la première année.

Les agences de l'eau, rattachées à ce programme, voient le plafond annuel de redevances qui leur sont affectées ramené à 2,105 milliards d'euros, contre 2,28 milliards en 2018, alors même que leurs missions sont étendues et que ce montant sous plafond doit également financer l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national pour la

chasse et la faune sauvage (ONCFS). Leur plafond d'emplois est diminué de 44 ETPT, et celui de l'AFB de 6 ETPT.

Quant à l'ONCFS, il se retrouve dans une véritable impasse. La redevance cynégétique a été diminuée, ce qui se traduit par un manque à gagner de 21 millions d'euros pour l'Office, qui, du coup, se trouve dans l'impossibilité d'accomplir toutes ses missions. Dans la mesure où le Gouvernement a demandé une plus grande convergence entre l'ONCFS et la Fédération nationale des chasseurs (FNC), on est en droit de se demander – ce que ne manquent pas de faire l'ONCFS et de nombreuses associations – si le but n'est pas de redonner aux fédérations de chasseurs le droit de faire elle-même leur police comme c'était le cas il y a quelques années.

S'agissant du programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, les crédits budgétaires accordés au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) sont en baisse de 2,25 % et le schéma d'emplois s'établit à – 101 ETPT. Cette ponction constitue un vrai problème pour cet organisme dont je rappelle l'importance des missions de calcul et de proposition pour l'ingénierie, les routes et ouvrages d'art, et dont on mesure le rôle essentiel après la catastrophe de Gênes. Ces missions sont donc mises en danger, d'autant que le CEREMA est sollicité par ailleurs pour d'autres travaux.

Les crédits budgétaires de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) baissent.

Les crédits budgétaires de Météo France consacrés au supercalculateur ont été fixés à un montant de 144 millions d'euros entre 2019 et 2025, à ceci près que l'on commence par une dotation de seulement 5 millions d'euros. Cette somme est bien faible au regard des besoins de Météo France, particulièrement dans le domaine de la prévision des risques, et là encore je vous renvoie au drame vécu par le département de l'Aude. Il ne s'agit plus de simplement savoir quel temps il fera demain, ce qui est certes important pour notre vie quotidienne et pour beaucoup de métiers ; nous voyons bien qu'avec le changement climatique, nous nous retrouvons face à un enjeu encore plus décisif.

Les crédits du programme 181 *Prévention des risques* baissent de 0,98 % en autorisations d'engagement et de 0,43 % en CP. Au risque de passer pour un provocateur, j'en viens à me demander s'il ne nous faudrait pas un nouvel AZF... Force est de constater qu'à la suite de cette catastrophe, les crédits dévolus à la prévention des risques avaient été augmentés. Comme nous n'avons pas connu de catastrophe industrielle depuis longtemps – ce n'est évidemment pas ce que je souhaite –, les moyens des organismes concernés sont progressivement rognés. Le bon fonctionnement d'organismes comme l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) garantit leur capacité à anticiper et à éviter les catastrophes du type de celle d'AZF : j'appelle donc, mes chers collègues, votre attention sur la baisse des moyens de cet organisme, installé dans l'Oise, que j'ai visité et qui constitue au niveau européen une référence dont on a tout lieu d'être fier. Or les personnels de l'INERIS m'ont dit craindre de ne plus pouvoir assumer l'ensemble de leurs missions.

En matière d'inspection des sites classés, le nombre de contrôles a été divisé par deux en quinze ans. Un inspecteur suit en moyenne 420 usines – chacun comprendra que cela n'est pas possible. La direction générale de la prévention des risques estime que 200 personnes supplémentaires seraient nécessaires ; or on fait exactement le contraire en poursuivant dans la baisse des effectifs.

Les crédits du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable* sont à peu près stables, passant de 2,96 à 3 milliards d'euros. Néanmoins, le programme porte la masse salariale de deux ministères, celui de la transition écologique et celui de la cohésion des territoires. De ce fait, la documentation budgétaire est très peu lisible, singulièrement pour nous, parlementaires, ce qui ne concourt pas à la bonne appréciation de la politique conduite ; je présenterai des amendements sur cette question.

L'article 75 concerne l'ONCFS ; j'aurai l'occasion de défendre des amendements à ce sujet.

L'article 76 concerne l'assiette et le taux de la redevance pour pollutions diffuses appliquées aux produits phytosanitaires. Il va dans le bon sens, mais nous proposerons de rendre ce dispositif beaucoup plus dissuasif.

M. le président Éric Woerth. Je ne peux que confirmer l'importance d'un organisme comme l'INERIS, ainsi que de beaucoup d'autres.

[...]

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (*Protection de l'environnement et prévention des risques*). Le programme 181 *Prévention des risques* voit ses crédits maintenus pour 2019. Il est essentiel de maintenir cette stabilité, eu égard à l'importance des actions mises en œuvre dans le cadre de ce programme, et qui concernent en particulier la connaissance, l'évaluation et la prévision des risques. Les moyens humains de ce programme sont notamment dévolus à l'inspection des sites, assurée par les inspecteurs des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, mais également à la recherche puisque notre environnement se caractérise par l'émergence de risques de plus en plus complexes – qu'ils soient liés aux nouvelles technologies ou naturels avec le réchauffement climatique – et des phénomènes jusqu'à présent peu connus, tels que les effets cocktail, les effets des nanoparticules ou la prolifération d'insectes invasifs.

Mme Jennifer De Temmerman, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (*Transition écologique*). Les crédits dédiés à la transition écologique sont de nouveau en augmentation cette année, conformément aux engagements du Gouvernement, qui a fait de cette transition un axe fort de sa politique. Si l'on met à part la diminution structurelle des crédits de l'action 4, liée à la démographie des bénéficiaires de l'accompagnement des plans sociaux des sociétés minières, les crédits des trois autres actions du programme 174 augmentent de 5 millions d'euros au total, notamment au bénéfice de la lutte contre le réchauffement climatique. Le montant des dépenses fiscales demeure très élevé. Les auditions ont à cet égard confirmé l'intérêt du CITE, que le Gouvernement proroge dans ce PLF. Les personnes que nous avons auditionnées ont souligné le bien-fondé du recentrage de ce crédit d'impôt sur les dépenses les plus performantes et la nécessité de le convertir en prime dès que cela sera techniquement envisageable.

Je me félicite de l'accroissement global des crédits du CAS *Transition énergétique*, mais l'écart immense qui existe entre le soutien aux producteurs d'électricité renouvelable et celui qui est accordé à la production de chaleur renouvelable continue à m'interpeller. Le soutien dédié à l'injection de biométhane s'affirme et l'effort mérite d'être poursuivi. En investissement, il est d'autant plus important dans ce contexte d'augmenter les crédits du fonds chaleur : je déposerai en commission du développement durable des amendements

visant à renforcer à cet effet les crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), comme cela avait été annoncé. À cette réserve près, j'émet un avis plutôt favorable sur les crédits du programme 174.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques (Énergie). Alors que la nouvelle PPE doit être prochainement publiée, il est plus que nécessaire de nous assurer que nous nous donnons en 2019 les moyens de nos ambitions. Tout comme ma collègue, je présenterai des amendements visant à abonder le fonds chaleur.

Le dispositif des territoires à énergie positive pour la croissance verte ayant fort bien fonctionné dans les territoires et créé une vraie dynamique en faveur de la production d'énergie renouvelable et de maîtrise de la consommation d'énergie, je proposerai également d'allouer des crédits à cette ligne budgétaire, notamment par le biais de l'ADEME, afin de pouvoir lancer de nouveaux appels à projets.

Je proposerai également de renforcer davantage le chèque énergie. Je regrette enfin que les portes, fenêtres et volets isolants ne soient de nouveau pas éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique ; nous présenterons des amendements à cet effet. Enfin, il faudrait évaluer si les certificats d'économies d'énergie sont bien orientés ou s'il y a matière à les faire évoluer.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (Paysages, eau et biodiversité). J'attendrai de présenter mes amendements pour vous détailler les ajustements qui me semblent nécessaires concernant ces crédits.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (Transports terrestres et fluviaux). Sans m'attarder sur les crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transports*, je souhaite vous présenter les deux thématiques sur lesquelles j'ai choisi de concentrer mon avis budgétaire.

Dans un premier temps, je me suis attaché à étudier l'état des chaussées et des ouvrages d'art de notre réseau routier. Les inquiétudes de nos concitoyens se sont révélées à la suite de l'effondrement, cet été, du pont Morandi de Gênes en Italie. Un audit externe commandé par le ministère des transports a été remis à la mi-juillet 2018 à la ministre ; j'ai donc souhaité en tirer les conclusions budgétaires pour le projet de loi de finances pour 2019. Tant pour la structure des chaussées que pour les ouvrages d'art, je partage le diagnostic du ministère sur l'état préoccupant du réseau routier national non concédé. Si peu d'ouvrages et de chaussées sont aujourd'hui dans un état critique, leur état moyen se dégrade tendanciellement. Je me félicite donc des décisions ambitieuses prises par notre Gouvernement d'augmenter les crédits et fonds de concours de l'action 4 *Entretien des routes* de 6,5 % en autorisations d'engagement et de 3,3 % en crédits de paiement. Cela traduit la priorité accordée par le Gouvernement à l'entretien et à la régénération du patrimoine routier.

Dans un second temps, j'ai souhaité approfondir la question de l'intermodalité dans les transports, sujet au cœur de la transition énergétique. L'usage de plusieurs modes de transport au cours d'un seul déplacement se développe et il nous faut dès aujourd'hui l'encourager et le faciliter pour le transport de voyageurs comme pour celui de marchandises. Les politiques intermodales visent à fluidifier les changements modaux et à en réduire le coût et la durée. Elles abandonnent un raisonnement par mode de transport pour

adopter une approche imbriquée de la mobilité. Elles contribuent enfin au report modal vers des modes moins polluants que le transport routier. Cet enjeu sera central dans la future loi d'orientation des mobilités ; j'ai donc choisi d'aborder ce sujet dans le cadre de mon rapport afin de dessiner les contours d'une politique intermodale et d'en exposer les enjeux financiers.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 39 et état B

La commission examine en discussion commune les amendements II-CF485 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial, et II-CF95 de M. Yannick Haury, rapporteur pour avis.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Contrairement à ce que j'ai pu lire ici ou là au moment du drame de l'Aude, Météo France est un des meilleurs organismes au monde en matière de météo et un des trois meilleurs au niveau européen. Cette excellence tient à ses moyens informatiques et numériques tels que son supercalculateur à Toulouse, mais aussi à un maillage départemental de prévisionnistes qui permettait jusqu'à maintenant de vérifier l'écart entre ce qui était prévu par les modèles et ce que voyait l'œil humain. Or, depuis des années, les ETP de Météo-France sont en baisse continue. Les conséquences de cette baisse sont claires : progressivement, les prévisionnistes qui étaient présents dans les départements disparaissent. Cette capacité de prévision fine, pour les coups de vent notamment, qui permet de rectifier les prévisions des machines, est en train de s'amenuiser drastiquement. Il est même à craindre qu'elle disparaisse définitivement dans des territoires comme La Réunion.

Mon amendement II-CF485 vise à redonner des moyens un peu plus importants à Météo France. Une baisse de 5 millions d'euros de crédits est en effet annoncée pour la subvention pour charges de service public (SCSP). Je rappelle que 94 ETPT sont appelés à disparaître en 2019 pour un plafond d'emplois 2018 de 2 925 ETPT.

Nous proposons également d'ajouter 10 millions d'euros de dotation en fonds propres pour le renouvellement du supercalculateur. En effet, le Gouvernement a annoncé une dotation de 144 millions d'euros au cours de la période 2019-2025. C'est une annonce mais si on ne commence que par une dotation de 5 millions d'euros, deux choses sont à craindre : ou bien on va prendre un retard terrible et le supercalculateur, au moment où il deviendra opérationnel, sera déjà en retard par rapport aux évolutions intervenues d'ici là, ou bien on va rogner sur ses capacités. On ne peut prévoir 144 millions d'euros sur cinq ans en commençant avec seulement 5 millions d'euros de crédits la première année. C'est impossible pour quiconque connaît un peu les questions informatiques et de données.

Nous proposons que les crédits gageant cette compensation soient pris sur l'action 3 *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement* du programme 217, mais bien évidemment, nous invitons le Gouvernement à lever ce gage.

M. le président Éric Woerth. Ce que vous dites vaut aussi pour les prévisions météo de montagne.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Absolument ! J'avoue être plus marin que montagnard...

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. L'amendement II-CF95 vise à augmenter les crédits de l'expertise, de l'information géographique et de la météorologie de 5 millions d'euros pour les affecter à Météo France, qui lance l'acquisition d'un supercalculateur. Indispensable à l'expertise de cet opérateur, ce supercalculateur permettra à Météo France de multiplier sa puissance de calcul par cinq. Le retour sur investissement de cet équipement, en termes de dommages évités, est estimé à 12 euros pour 1 euro investi.

Le ministère a doté Météo France de 5 millions d'euros supplémentaires en 2019, mais cette somme ne couvre pas le coût réel de l'opération pour cette année-là, estimé à 10 millions d'euros. Par ailleurs, l'opérateur fait des efforts pour réduire ses dépenses et ses effectifs. Sans ces crédits supplémentaires, il connaîtra un déficit budgétaire trop élevé en 2019. C'est la raison pour laquelle je propose d'affecter 5 millions d'euros de crédits supplémentaires au programme 159 : il y va de la nécessité, pour Météo France, de disposer d'une visibilité à moyen terme sur ses capacités d'investissement pour réaliser cette opération chiffrée à 140 millions d'euros.

L'amendement II-CF95 diminue en conséquence de 5 millions d'euros les crédits de l'action 41 *Ferroviaire* sur le budget des infrastructures et services de transports, dotée de 2,3 milliards d'euros.

Mme Perrine Goulet. Nous voterons contre l'amendement de M. Coquerel, qui augmente de 15 millions d'euros le budget de Météo France, puisque comme le précisent les documents budgétaires, le supercalculateur est bien pris en compte dans la dotation prévue pour la SCSP et sur une dotation en fonds propres.

S'agissant de l'amendement II-CF95, je vous invite, cher collègue Haury, à le retirer et à le rectifier car vous l'avez fait porter sur le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* et non sur le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je veux bien vérifier votre affirmation concernant les 144 millions d'euros de dotation mais, pour l'instant, seulement 5 millions d'euros sont prévus. Moi, je ne crois que ce que je vois. Et vous ne pouvez, avec 5 millions d'euros la première année, vous assurer qu'à la fin, vous en aurez 144. Je maintiens évidemment mon amendement.

Mme Perrine Goulet. Cette première année correspond à une phase d'études.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Pour commencer, il faudrait que nous ayons l'assurance que les crédits viendront par la suite et moi, je ne crois que ce que je vois. Ensuite, vous ne pouvez amorcer une étude de cette ampleur avec seulement 5 millions d'euros. Mon propos n'est pas le fruit d'une analyse fictive : j'en ai discuté avec Météo France. Je ne doute pas de votre intention de poursuivre ce programme jusqu'au bout, mais il faut en augmenter les crédits de manière significative.

M. le président Éric Woerth. L'appel d'offres est lancé depuis le printemps. J'imagine donc que la question de M. Coquerel est de savoir quelles sont les modalités de financement du projet.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. Les crédits n'ont effectivement pas été affectés à la bonne ligne budgétaire. Je retire donc l'amendement II-CF95 pour le présenter à nouveau en séance.

L'amendement II-CF95 est retiré.

Puis la commission rejette l'amendement II-CF485.

Elle en vient à l'amendement II-CF464 de Mme Sabine Rubin.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (Politiques de développement durable). Au lendemain des inondations dans l'Aude, le Gouvernement a accusé un défaut de prévision de Météo France. Or le budget de cet opérateur va baisser de 5 millions d'euros en 2019 ; 380 postes lui ont été supprimés depuis 2012 et 90 doivent disparaître chaque année jusqu'en 2022. Cela pose un gros problème pour l'avenir et entraîne une perte de compétences au niveau de l'État. De plus, l'artificialisation des sols accentue les crues, comme nous l'avons vu récemment. Nous en sommes à pratiquement 10 % d'artificialisation et de bétonisation des sols, ce qui pose aussi un vrai problème écologique. C'est pourquoi nous proposons d'abonder les crédits destinés à la prévention des risques, à l'heure où se multiplient les événements climatiques extrêmes.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. L'objectif de cet amendement est louable : il s'agit de lutter contre l'artificialisation des sols. Mais j'ai envie de vous dire, un peu comme à la bataille navale, « touché mais pas coulé ». Vous visez dans votre exposé sommaire le projet de centre industriel de stockage géologique des déchets radioactifs (Cigéo) piloté par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). Votre idée est d'enlever des crédits à l'ANDRA pour vous opposer au projet Cigéo mais en réalité, la dotation que vous visez ne finance pas ce projet : elle sert au financement des frais liés à la réalisation et à la publication d'un inventaire national triennal des déchets radioactifs et à des interventions d'assainissement des sites ou de reprise de déchets lorsqu'aucun responsable ne peut être identifié ou que le responsable est insolvable. Vous comprendrez donc bien que pour protéger les sols, enlever de l'argent à un organisme qui permet justement de les assainir relève d'une contradiction ontologique à laquelle je ne peux être que défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF464.

Elle est saisie de l'amendement II-CF524 de la commission du développement durable.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et le Plan biodiversité ont tous deux identifié la préservation des coraux comme un enjeu majeur à la fois pour la biodiversité et pour la lutte contre les effets des changements climatiques. L'adoption d'un plan d'action visant à protéger 75 % des récifs coralliens d'ici à 2021 doit intervenir dès le début de l'année 2019. À ce stade, sur les 10 millions d'euros de crédits supplémentaires affectés au Plan biodiversité en 2019, 300 000 euros sont destinés à la protection des récifs coralliens et écosystèmes marins. Cet amendement, qui a été adopté par la commission du développement durable, majore ces crédits de 500 000 euros afin de répondre à l'objectif ambitieux de protection des récifs coralliens que s'est fixé la France.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Avis favorable. Cet amendement vise à transférer 500 000 euros vers le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* afin de permettre le lancement d'un plan de protection des récifs coralliens. Un reportage sur la goélette Tara a été diffusé ce matin...

Mme Amélie de Montchalin. Sur France Inter !

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Exactement. Je remercie Amélie de Montchalin de me donner raison... Je suis donc sûr que vous allez voter cet amendement qui vise à protéger les récifs coralliens, eux-mêmes indispensables à la protection des littoraux.

M. le président Éric Woerth. Voulez-vous cosigner l'amendement, madame de Montchalin... ?

Mme Amélie de Montchalin. Je donnais juste raison à M. Coquerel de citer ce reportage !

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je précise que cet amendement n'a pas été déposé par le groupe La France insoumise.

M. Philippe Dunoyer. Je suis cosignataire de cet amendement : c'est une initiative que nous avons eue à plusieurs collègues en commission des lois lors de l'examen de la mission *Outre-mer* mais il s'agissait plutôt d'un amendement d'appel. Cela étant, nous avons déjà senti ce que je crois deviner aujourd'hui : la même solidarité autour de la défense des récifs coralliens. Un rapport du Groupement d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat indique que lorsque le réchauffement climatique atteindra 1,5 degré de plus, 70 à 90 % des récifs coralliens du monde, dans leur forme actuelle, disparaîtront.

L'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRÉCOR) est dotée des 300 000 euros dont M. le rapporteur pour avis parlait à l'instant ; nous voudrions la doter de 500 000 euros supplémentaires, aujourd'hui logés dans la mission *Outre-mer*. L'objectif de cet ajout est de permettre à cette initiative d'aller un peu plus vite dans son plan d'action. L'IFRÉCOR a réalisé un bilan de santé de ces récifs mais le plan d'action, pour ambitieux qu'il apparaisse, est quand même un peu difficile à mettre en place.

Or, il y a véritablement urgence. Pour votre information, en Nouvelle-Calédonie, dont je suis originaire, se trouve la deuxième barrière de corail du monde, la troisième aire marine protégée au monde et un tiers des récifs dits « pristines », c'est-à-dire totalement préservés. C'est donc une préoccupation dont la France peut s'enorgueillir. Je vous remercie de prêter une oreille attentive à cette demande. Je remercie le rapporteur pour avis et les membres de la commission du développement durable d'avoir fait leur mon amendement.

Mme Perrine Goulet. L'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* voit son budget augmenter par rapport à l'année précédente de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 millions d'euros en crédits de paiement. Nous pensons que les 500 000 euros de crédits recherchés pour les récifs peuvent être redistribués en interne. Nous voterons donc contre cet amendement.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Je voudrais, pour ma part, défendre cet amendement. D'abord, parce que son objectif est louable ; ensuite, parce que l'augmentation dudit budget est déjà pré-fléchée. Expliquer qu'on va reventiler les crédits en interne est un faux argument.

Mme Perrine Goulet. Cette augmentation n'est pas complètement fléchée.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. En tout cas, en ce qui me concerne, et au nom du groupe Les Républicains, je voterai pour cet amendement.

La commission rejette l'amendement II-CF524.

Elle étudie en discussion commune les amendements II-CF446 de Mme Marie-Noëlle Battistel et II-CF451 de M. Matthieu Orphelin.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis. L'amendement II-CF446 vise à abonder les crédits de l'ADEME afin d'alimenter le fonds chaleur. L'objectif est de permettre à ce fonds de monter en puissance et d'atteindre les 300 millions d'euros en 2019, conformément aux engagements pris par le Président Macron lorsqu'il était candidat à l'élection présidentielle. Ce dispositif financier, créé il y a dix ans, soutient le développement de l'installation d'équipements produisant de la chaleur à partir soit de sources renouvelables soit de récupération ainsi que le développement de réseaux de chaleur associés. Il s'adresse aux entreprises porteuses de projets, aux agriculteurs ainsi qu'aux collectivités. Depuis sa création, ce fonds a soutenu plus de 4 000 projets pour un montant de près de 1,9 milliard d'euros tout en suscitant des investissements à hauteur de près de 6 milliards d'euros. Ce fonds a donc démontré sa pertinence et la Cour des comptes elle-même appelle à son augmentation. Il n'est pas aujourd'hui suffisant pour satisfaire les besoins évalués par l'ADEME pour atteindre les objectifs inscrits dans la PPE. Le rythme de développement des projets, qui est fonction du budget alloué, est de 2,1 térawattheures par an. Or, pour atteindre les objectifs fixés pour 2030, il serait nécessaire d'atteindre d'ici à 2020 un rythme de 5 térawattheures par an.

M. Éric Alauzet. J'apporterai quelques éléments complémentaires. Il faut multiplier par quatre la production de chaleur renouvelable : nous sommes donc encore loin de l'objectif. Les fonds manquent et la moitié des projets n'aboutit pas, faute de moyens. On s'est beaucoup préoccupé, dans la loi de transition énergétique et dans nos autres débats, de l'électricité renouvelable mais guère de la chaleur renouvelable. C'est l'enjeu de l'amendement II-CF451, sachant que la Cour des comptes a mis en avant l'efficacité du dispositif du fonds chaleur. Je rappelle que le Président de la République s'est beaucoup engagé sur ce sujet et est très conscient du problème.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. J'irai dans le même sens que mon collègue. Si on ne réagit pas, je crains qu'on n'atteigne pas l'objectif fixé. Je remarque d'ailleurs un paradoxe : les crédits de l'ADEME sont désormais totalement budgétisés alors qu'ils étaient auparavant alimentés par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Or, on augmente le produit de la TGAP dans le PLF2019 et on baisse de 6 millions d'euros les crédits de l'ADEME. Si l'Agence avait encore été financée par cette taxe, elle aurait automatiquement bénéficié de cette augmentation de recettes. Nous proposerons donc par notre amendement II-CF473, que nous examinerons dans un instant, un transfert de 6 millions d'euros et nous demandons au Gouvernement de lever le gage.

L'amendement de Mme Battistel me pose un problème : il prévoit un transfert de crédits alloués dans le PLF à Météo-France, opérateur que j'ai défendu tout à l'heure. En revanche, nous soutenons l'amendement II-CF451.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Le doublement du fonds chaleur correspond effectivement à un engagement de campagne du programme présidentiel. Ce fonds est un outil essentiel à la fois pour réduire la fracture énergétique et pour lutter contre les émissions de CO₂. Cette année, 245 millions d'euros sont inscrits au budget de l'ADEME contre 215 millions l'année précédente, soit une hausse de 14 %. Le ministre d'État, François de Rugy, a annoncé que le fonds chaleur serait porté à 300 millions d'euros en 2019. L'arbitrage final aura lieu dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie à la fin du mois d'octobre : il est effectivement nécessaire d'augmenter ce fonds

chaleur. Je rappelle à Mme Battistel que ce fonds avait été promis il y a dix ans déjà mais qu'il n'a toujours pas été mis en œuvre. C'est une promesse de campagne ; nous pouvons donc faire confiance à la majorité pour que cette promesse soit tenue.

Concernant le souhait, exprimé par M. Coquerel, que ce ne soit plus une dotation d'État mais une taxe affectée qui finance l'ADEME...

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je n'ai rien souhaité, mais seulement relevé un paradoxe : l'ADEME était auparavant financée par la TGAP et celle-ci est en augmentation ; les crédits du fonds chaleur auraient mécaniquement augmenté si l'on avait conservé ce mode de financement.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Une dotation présente l'avantage d'être assurée d'un montant fixe et pérenne, contrairement aux recettes d'une taxe affectée qui peuvent être sujettes à variation.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis. Je voulais rassurer Éric Coquerel : le but était d'être à budget constant. Mais je le rejoins sur la nécessité d'alimenter davantage le fonds chaleur.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Mais aucun amendement ne prévoit de revenir à la taxe.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Certains amendements au programme 181 ne seront déposés que demain et la commission du développement durable se réunira mardi pour les examiner.

Mme Perrine Goulet. Si nous partageons l'objectif d'augmenter le fonds chaleur, nous divergeons sur la tuyauterie. Nous voterons contre l'augmentation des lignes budgétaires correspondantes, dans la mesure où 158 millions d'euros du grand plan d'investissement y seront consacrés.

La commission rejette successivement les amendements.

La commission examine l'amendement II-CF473 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je l'ai déjà défendu.

La commission rejette l'amendement.

La commission en vient à l'amendement II-CF472 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. J'ai évoqué, dans mon exposé liminaire, la situation de l'ONCFS, qui fusionnera avec l'AFB en 2019. Les réorganisations qui en découleront ont un coût.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé une baisse de la redevance cynégétique, qui, outre le fait qu'elle avantagera les chasseurs les plus riches, représentera un manque de 21 millions d'euros pour l'ONCFS, dont l'une des missions est d'assurer la police de la chasse. Dans le même temps, il a été demandé à l'ONCFS et à la FNC de faire converger leurs actions. Ma crainte, partagée par les agents de l'ONCFS mais également par des associations éminentes, comme la Ligue de protection des oiseaux, est que l'on en revienne à

ce qui se pratiquait autrefois, lorsque les chasseurs faisaient leur propre police. Nul besoin de rappeler qu'un accident de chasse mortel survient actuellement chaque semaine, au point que François de Rugy est intervenu ce matin dans l'émission *Les 4 Vérités* sur cette question. Un retour à la situation antérieure compliquerait davantage encore le problème.

L'amendement II-CF472 vise à compenser la perte de recettes, à hauteur de 21 millions d'euros, pour l'ONCFS, pour lui permettre de continuer à assurer toutes ses missions. Une autre solution consisterait à augmenter les fonds propres des agences de l'eau, qui financent désormais l'ONCFS.

M. Benoit Simian, rapporteur spécial. Les conditions de formation pour obtenir le permis de chasse se sont fortement durcies – je sais de quoi je parle, puisque je l'ai passé récemment. En outre, un rappel tous les dix ans est prévu dans le cadre de la réforme de la chasse annoncée par Sébastien Lecornu. Je ne peux donc pas laisser dire que rien n'est fait sur la sécurité.

Nous sommes en train de travailler à une fusion de toutes les forces de la ruralité, avec la mise en place, que j'appelle de mes vœux, d'une police de la ruralité, une sorte de « police verte » qui regrouperait l'ONCFS, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et les gardes particuliers, gardes-chasse, gardes-pêche, gardes forestiers. Il ne s'agit pas d'augmenter les moyens, mais de les rationaliser et de les mutualiser au service de la ruralité.

Mme Perrine Goulet. L'ONCFS sera fusionné avec l'AFB, dans le cadre du Plan biodiversité. Monsieur Coquerel, vous n'avez pas pris en compte le fait qu'une contribution pour la biodiversité sera instaurée sur chaque permis, ce qui viendra compenser en partie la perte de recettes de 21 millions d'euros. Nous voterons contre l'amendement.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. J'entends qu'il y aura une réorganisation de la ruralité, mais dans les faits, il manque 21 millions d'euros. Je continue à considérer que, quels que soient les progrès de la formation des chasseurs, ce n'est pas à eux d'assurer la surveillance et la police de leur pratique – pour des raisons que chacun comprendra –, de la même manière que ce ne sont pas les automobilistes qui font leur propre police sur les routes.

Madame Goulet, la somme dont vous parlez n'est pas affectée. *De facto*, il manquera 21 millions d'euros. S'il s'agit d'affaiblir à ce point l'ONCFS qu'il n'y aura d'autre alternative que d'abandonner les missions de police et de surveillance, faute d'un nombre suffisant d'agents par département, je vous invite à prendre vos responsabilités ! Je rappelle que ce ne sont pas là les seules missions de cet organisme, dont certaines prérogatives se rapportent aux forêts.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF501 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Le CEREMA apporte une expertise indépendante et un soutien à l'État et aux collectivités territoriales dans de nombreux domaines – maîtrise d'ouvrage publique dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et de leur patrimoine immobilier, expertise des ouvrages d'art, études techniques sur les futures infrastructures de transports du Grand Paris. Le CEREMA est également appelé à jouer un rôle important dans l'expertise des sous-sols, préalablement à l'installation

de parcs d'éoliennes en mer – auparavant, c'était les sociétés chargées des appels d'offres qui s'en chargeaient...

Alors même que son champ d'intervention s'élargit, ses crédits s'amenuisent et ses effectifs baissent chaque année de 100 ETPT. L'an dernier, il a dû faire face à une crise grave, qui a entraîné la démission du président et du directeur général. Le centre continue tant bien que mal à rechercher des budgets, notamment auprès des collectivités locales, elles-mêmes aux prises avec les difficultés budgétaires du fait de la baisse des dotations. Il convient de ne pas baisser les crédits qui lui permettent précisément de se redéployer, à moins d'annoncer qu'un opérateur public de ce type n'est plus nécessaire.

Cet amendement vise à maintenir les capacités d'investissement du CEREMA.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement II-CF492 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Tous ces amendements ont pour objet d'éviter la baisse des crédits des opérateurs publics dans le domaine de l'écologie, paradoxale en ces temps où nous nous accordons tous à dire que l'urgence écologique devrait être une priorité.

La subvention pour charges de service public de l'IGN, inscrite au programme 159, devrait baisser de 1,38 % cette année. Nous demandons que les crédits soient maintenus au niveau de 2018. Les crédits gageant cette compensation seraient pris sur l'action 3 du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. Nous invitons bien entendu le Gouvernement à lever le gage. La somme, de 1,258 million d'euros, est modique.

Mme Perrine Goulet. Un rapport a été remis au mois de juillet et des arbitrages interministériels seront annoncés dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs. Votre amendement est donc prématuré.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF512 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Cet amendement ne vise pas à vous faire dépenser de l'argent pour des choses très utiles, mais simplement à essayer de rendre plus lisible la gestion des effectifs. La masse salariale du ministère de la cohésion des territoires a été transférée des missions *Égalité des territoires et logement* et *Politique des territoires* vers le programme 217 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Or le montant correspondant à cette masse salariale figure désormais à l'action 15 *Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires*, dotée dans le PLF pour 2019 de 660 millions d'euros.

Il me paraît anormal d'agréger, sous prétexte de mutualisation, des dépenses de personnel œuvrant pour des politiques publiques différentes, conduites par deux ministres de plein exercice. Je ne pense pas que cela permette aux parlementaires de bien jauger des politiques publiques. C'est la raison pour laquelle nous proposons de créer un nouveau programme *Personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires*.

Mme Perrine Goulet. Il n'y a rien d'exceptionnel à cela, puisque c'est également le cas des dépenses de personnel du ministère des sports et du ministère des solidarités et de la santé. Je ne vois pas l'utilité d'ajouter cette ligne.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. L'argument consistant à dire qu'il existe d'autres mélanges de ce type n'est pas forcément pertinent et je partage le souhait de mon collègue de réfléchir à une meilleure lisibilité de la maquette, dont nous ne débattons jamais. Je le regrette, car le dessein de la LOLF était bel et bien de répondre à la question : quels moyens pour quels objectifs ? Or nous ne discutons guère des objectifs, tandis que les moyens se voient parfois dispersés sur plusieurs programmes.

Je considère que cet amendement constitue un appel à discuter de la maquette de cette politique, qui est l'une de celles qui progressent. Il existe une volonté politique, et nous devrions en profiter car ce domaine est appelé à grossir, ce qui va créer une sédimentation au fil du temps.

M. le président Éric Woerth. Il est vrai que de tels débats sur la maquette sont rares. Nous en avons eu un hier, avec les rapporteurs spéciaux de la mission *Économie* et le rapporteur général. Il ne faut pas hésiter à en discuter.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Tout à fait !

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF507 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Il s'agit d'un amendement du même type. Introduite il y a un an dans le programme 159, l'action 14 *Économie sociale et solidaire* rassemble des crédits issus des missions *Économie* et *Travail et emploi*. Elle est dotée pour 2019 de 18,9 millions d'euros. La gestion et le pilotage de ces crédits sont assurés par le Haut-Commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale.

Or il semble évident que cette action est sans rapport avec les trois principales actions du programme, qui portent les subventions pour charges de service public de Météo France, de l'IGN et du CEREMA. Sa présence au sein du problème 159 brouille la cohérence d'ensemble du programme. Nous proposons donc de créer un nouveau programme *Économie sociale et solidaire*.

Mme Perrine Goulet. En effet, il serait pertinent de sortir les fonds de l'économie sociale et solidaire du programme dans lequel ils se trouvent. Nous voterons donc en faveur de cet amendement.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Tout arrive !

Mme Perrine Goulet. C'est réfléchi et travaillé !

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. J'apprécierais que votre réflexion et votre travail vous amènent à approuver plus souvent nos propositions !

M. le rapporteur général. Ne vous sentez pas obligé d'aller à Lourdes pour autant !

La commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF546 de M. Éric Coquerel, rapporteur spécial.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Je vous sens partis dans une bonne dynamique... !

L'action 10 *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable* rassemble les moyens nécessaires au commissariat général au développement durable (CGDD). Cette action n'a que peu à voir avec les trois principales actions du programme, qui portent les subventions pour charges de service public de Météo France, de l'IGN et du CEREMA. Le CGDD n'est pas un établissement d'expertise scientifique et technique, mais un outil d'élaboration et de pilotage des politiques publiques.

Je vous propose donc de transférer l'action 10 du programme 159 vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, qui correspond davantage.

Mme Perrine Goulet. Cette fois-ci, nous voterons contre...

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF325 de M. Julien Aubert, rapporteur spécial.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Cet amendement a une double finalité.

Il s'agit d'abord de commencer à clarifier la maquette budgétaire, particulièrement confuse, des crédits du programme *Énergie, climat et après-mines*, du programme *Service public de l'énergie* et du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*, afin de distinguer les crédits dédiés à la transition énergétique et ceux qui ont une vocation sociale et territoriale. Le chèque énergie, par exemple, n'a pas une vocation climatique, mais plutôt sociale. Cet amendement constitue donc un premier pas vers cette architecture en créant, de manière transitoire, un programme destiné à renforcer le soutien aux petites installations de cogénération.

Le second objectif est d'encourager la micro-transition énergétique en accroissant le soutien aux petites installations de cogénération, fonctionnant au gaz naturel ou à la biomasse et disposant d'une capacité inférieure à 300 kWh. Dans le domaine de la transition énergétique, ce sont souvent des macro-projets qui émergent, et il est plus difficile aux petits porteurs de trouver des aides – même la BPI a du mal à se positionner sur ce type de sujet. Par ailleurs, le débat sur la transition énergétique est très souvent pollué par le débat électrique : on en oublie que la transition ne doit pas se faire dans le seul domaine de l'électricité.

Enfin, un problème se pose plus particulièrement pour la cogénération. En 2016, l'État avait envoyé un signal très favorable au développement de ce type de projets en prenant l'arrêté du 3 novembre 2016. Des entreprises, parfois des PME de quelques salariés, ont fait des investissements et sont désormais prêtes à vendre des installations. Mais avec la PPE, elles ont appris que les soutiens aux petites installations de cogénération allaient peut-être disparaître, ce qui se signifierait pour elles une perte sèche.

L'amendement II-CF325 prévoit donc que ce programme de soutien serait abondé à hauteur de 800 millions d'euros, grâce au transfert des 725 millions d'euros de crédits

soutenant la cogénération, depuis l'action 3 du programme 345 *Service public de l'énergie*, complétés par un prélèvement de 74 millions d'euros sur l'action 4 *Ferroviaire* du programme 203 *Infrastructures et services de transport*.

Mme Perrine Goulet. L'action 3 du programme 345 s'appelle déjà *Soutien à la cogénération*. Cela me semble clair et je ne vois pas l'utilité de créer une nouvelle ligne *Soutien à la cogénération et à la micro transition énergétique*. Nous voterons contre cet amendement.

M. Benoit Simian, rapporteur spécial. Pourquoi prélever 74 millions sur le programme 203, alors que nous savons tous qu'avec le pacte ferroviaire que nous venons de voter, ces crédits sont nécessaires pour régénérer le réseau ferroviaire ?

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Votre argument sur la lisibilité n'est pas sans fondement, madame Goulet. Mais je persiste et signe : cet amendement est une façon de pousser le Gouvernement dans ses retranchements et de l'obliger à engager le débat dans l'hémicycle sur la maquette budgétaire.

Monsieur Simian, je comprends votre remarque sur le ferroviaire, mais je cherche l'argent où il se trouve ! Le problème, c'est que la majorité des fonds sont sur un CAS, et ne sont pas fongibles.

Permettez-moi d'insister sur la petite cogénération. Certes, cela peut paraître un micro-sujet vu de Bercy et du ministère, mais il faut vous méfier : on va tirer le tapis sous des gens qui ont eu foi dans la parole de l'État et ont investi ces deux dernières années. Nous n'avons d'autres moyens que de passer par ce subterfuge pour s'assurer qu'il y aura bien des fonds pour financer ces projets, sans quoi je crains l'arrêt brutal et la mort de ces entreprises.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF452 de M. Matthieu Orphelin et II-CF466 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Alauzet. L'amendement II-CF452 vise à introduire une bonification du chèque énergie, dans un contexte d'augmentation du prix du baril de pétrole et des énergies fossiles. Cette aide supplémentaire constituerait une restitution pour les ménages les plus modestes, notamment ceux qui dépendent des énergies fossiles pour leur chauffage ou leurs déplacements. Cette compensation serait financée par l'augmentation des recettes de TVA sur les produits pétroliers, qui n'était pas prévue au budget, encore moins dans la loi de programmation des finances publiques, et que l'on peut considérer comme un enrichissement sans cause de l'État.

Dans son propos liminaire, et encore à l'instant, M. Aubert a considéré que le chèque énergie n'allait pas forcément dans le sens de la transition énergétique, les ménages n'étant pas incités à l'utiliser en ce sens. Il est important que nous ayons ce débat sur l'affectation des recettes « climat » : doit-elle être économique, type crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, environnementale, type aide aux économies d'énergie, ou sociale ?

Il faut comprendre que les aides sociales participent à la transition, car elles constituent une restitution pour l'acceptabilité. Si la trajectoire carbone augmente au point de devenir insupportable pour nos concitoyens – et c'est un sujet sur lequel votre groupe ne manque pas de revenir souvent –, son principe même sera remis en cause. La vocation sociale de la restitution contribue donc à la transition énergétique. Au demeurant, certaines

mesures sont « à cheval » et ont une dimension à la fois environnementale et sociale, comme l'aide à la cuve de fioul pour les ménages modestes ou la conversion des anciens véhicules diesel. La restitution est un élément qui contribue à l'acceptabilité, donc à la transition écologique.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. On ne pourra pas faire la transition énergétique sans une sobriété et une efficacité énergétique. Or nous sommes très loin des objectifs de la politique de rénovation des passoires énergétiques, qui permet d'isoler les logements et d'aider les 4,5 millions de ménages en situation de précarité énergétique. Le CITE a vu son montant divisé par deux et n'a pas été transformé en prime, contrairement aux engagements du Gouvernement.

Par ailleurs, 3,7 millions de ménages sont éligibles au chèque énergie. Le Gouvernement prévoit de porter son montant de 150 à 200 euros, mais cela reste insuffisant. Selon le réseau pour la transition énergétique, le CLER, grand spécialiste de la question, il faudrait aller jusqu'à 600 euros par an. Nous sommes donc très loin de pouvoir éradiquer la précarité énergétique dans notre pays !

C'est la raison pour laquelle notre amendement II-CF466 propose de transférer la dotation pour charges de service public allouée à l'ANDRA dans le cadre du programme 174 à l'action 02 du programme 345 *Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique*. M. le rapporteur spécial Aubert me répondra encore que nous prenons l'argent au mauvais endroit, mais vous venez de le dire à l'instant, il faut bien le trouver quelque part ! Mais le fond du débat, c'est que la taxe carbone, qui pèse principalement sur les ménages et non sur les gros pollueurs – le kérosène aérien en est exempté et bénéficie d'une niche fiscale de 3 milliards d'euros – augmente et que ses recettes ne vont pas à la transition écologique.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. C'est un sujet fort intéressant que soulèvent les auteurs de ces amendements.

D'après le rapport établi sur l'utilisation expérimentale du chèque énergie en 2017 dans quatre départements, seuls 63 des 106 206 chèques énergie ont servi au financement de travaux de rénovation ; tous les autres ont servi à payer les factures. Je crains que la revalorisation que vous proposez, monsieur Alauzet, ne manque son but : les personnes préfèrent utiliser le chèque énergie pour ce qui est le plus facile, le plus immédiat. La rénovation est une vision de long terme et avec la dégradation des conditions sociales, les personnes préfèrent d'abord assurer leur fin de mois plutôt que de réfléchir à quelque chose qui puisse structurellement améliorer leur situation.

Par ailleurs, nous disposons de plus en plus d'outils, dont nous ne sommes pas certains qu'ils ne se doublonnent pas. Pour avoir passé l'an dernier à étudier le dispositif des certificats d'économie d'énergie (C2E), que Mme Battistel a critiqué à raison, j'estime que nous n'en débattons pas assez – c'est le cas de toutes ces mesures extra-budgétaires et, dans une certaine mesure, du financement des énergies renouvelables. Ce que je souhaiterais, c'est que le débat ait lieu ici, pas à l'extérieur. Le chèque énergie vient donc s'ajouter aux C2E et au CITE. C'est un peu comme en politique monétaire, mieux vaut avoir un outil par objectif : cela permet de mieux évaluer l'efficacité et l'efficience. Lorsque l'on a plusieurs objectifs sur plusieurs outils, cela devient très rapidement la confusion.

Mme Marie-Noëlle Battistel, rapporteure pour avis. Tout à fait !

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Monsieur Alauzet, vous avez fait une très bonne remarque sur les recettes supplémentaires. Ce débat n'est pas nouveau : il y a dix ans, l'augmentation des prix du carburant avait entraîné une hausse des recettes de la TVA et la cagnotte avait été redistribuée sous forme de taxe intérieure sur les produits pétroliers flottante. L'argent doit-il rester au sein de la politique du carburant – on prend d'une main, on redistribue de l'autre, de manière à gérer l'évolution des prix – ou doit-il être transféré sur un autre poste, avec le risque d'effets de bord et de perte en ligne ? C'est une question qui mérite d'être creusée profondément.

Ne faudrait-il pas, tout simplement, diminuer la trajectoire ? Vous avez parlé de restitution pour une meilleure acceptabilité : en fait, c'est comme si vous disiez que dans une voiture, le frein contribue à ralentir la vitesse, donc il contribue à la vitesse du véhicule. Mais on peut aussi rouler moins vite ! La pente pourrait être plus acceptable, ce qui nous éviterait d'avoir à passer ensuite par des usines à gaz.

Il y a une forme d'injustice, car les classes moyennes aussi sont concernées par la fiscalité écologique. Si vous multipliez les tuyaux pour aider toujours les plus modestes, ceux-ci se trouveront dans une situation matérielle meilleure que des personnes qui gagnent plus, mais qui n'ont droit à rien.

Enfin, madame Panot, le nucléaire est une énergie décarbonée. Il faut donc laisser l'ANDRA en dehors de la critique portée sur la pollution par le CO₂.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Et voilà !

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Enfin, le chèque énergie peut servir à financer des énergies polluantes. La réflexion devrait être menée selon deux axes : comment on décarbone ; comment on accompagne socialement. Ce sont deux politiques différentes. À vouloir systématiquement les croiser, on risque de rendre les crédits moins efficaces.

Avis défavorable sur les deux amendements.

Mme Jennifer De Temmerman, rapporteure pour avis. En tant que rapporteure pour avis du programme 174, concerné par l'amendement II-CF452, je veux exprimer mon avis favorable sur la disposition qui nous est proposée ici. Il a beaucoup été question du chèque énergie lors des auditions que j'ai menées dans le cadre de la rédaction de mon rapport. Cet amendement est complémentaire d'autres amendements qui permettent de mettre en place des dispositifs particuliers, notamment d'utiliser ces chèques énergie pour de la rénovation. En fait, le chèque énergie est un pansement temporaire, alors que le fait de pouvoir modifier son utilisation et d'investir permet de lutter contre la précarité à plus long terme.

M. Éric Alauzet. Effectivement, le chèque énergie n'est pas toujours utilisé par les bénéficiaires pour la transition énergétique. Mais quand on est locataire de son appartement, on n'a pas beaucoup le choix.

Dans tous les cas, tout le monde contribue à travers la trajectoire carbone. Il ne faut donc surtout pas l'atténuer. Je lis partout que tout le monde est écologiste, et je m'en réjouis.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Moi, je ne suis pas écologiste !

M. Éric Alauzet. Si nous avons tous compris l'imminence et la gravité du problème, on ne touche pas à la trajectoire carbone, mais on met en place des dispositifs.

C'est là où le débat devient extrêmement intéressant et pertinent puisqu'il touche à la ventilation entre l'économique, le social et l'environnemental. On pourrait penser que chaque secteur représentera un tiers ; mais tout dépend de la situation. Il se trouve que le prix actuel du pétrole va conduire à une restitution, et vous avez raison de dire que tout le monde n'en bénéficie pas : si je ne fais pas partie des plus pauvres, si je suis dans la classe moyenne et si je ne change pas ma voiture ou je ne refais pas l'isolation de ma maison, je n'en bénéficierai pas. C'est ce qu'avait voulu faire le président Nicolas Sarkozy avec le chèque vert : dès lors qu'on ne touche pas à la trajectoire carbone, on vous taxe +1, mais on vous rend 1 ; à vous d'agir sur le +1 pour qu'il pèse le moins possible, et le 1 qu'on vous restitue, vous en faites l'usage qui convient, si possible en faveur de la transition. Mais dans tous les cas, il faut maintenir la trajectoire carbone parce qu'elle peut suffire à elle seule à susciter des conversions.

Mme Perrine Goulet. Cette année, la ligne du chèque énergie progresse de 180 millions d'euros, afin d'améliorer le taux de prise en charge pour ses 2,8 millions de bénéficiaires. L'effort est déjà considérable puisqu'il prend en compte l'augmentation du prix de l'énergie. Nous n'irons pas au-delà. C'est pourquoi nous émettons un vote défavorable sur tous les amendements en lien avec le chèque énergie.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Le nucléaire est souvent considéré comme une énergie décarbonée, ce qui c'est faux si l'on prend en compte toute la chaîne de production. Par ailleurs, la production de déchets dont on ne sait plus que faire pose des problèmes évidents. J'en veux pour preuve le projet Cigéo et ce qui se passe à La Hague.

Tout le monde ne paie pas la trajectoire carbone au niveau où il devrait le faire, à commencer par plus gros pollueurs, notamment l'aviation et le transport routier. On fait peser la hausse de la fiscalité sur les personnes, alors qu'on devrait le faire sur les plus gros pollueurs.

Nous sommes favorables à la hausse de la fiscalité avec un accompagnement social des personnes. Or je considère que le montant du chèque énergie n'est pas à la hauteur. J'ajoute que si l'on met en place de vraies politiques en matière de transports en commun qui permettent à la population de modifier ses habitudes et d'en finir avec le règne de la voiture individuelle, on ira dans la bonne direction. Or actuellement ce n'est pas du tout ce qui se passe.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Cigéo ne provoque pas le problème des déchets, il le résout. Si vous voulez vraiment résoudre le problème de la transmutation des déchets, je vous invite à voter davantage de crédits pour le projet ASTRID tel qu'il était prévu dans la loi de 2010-2011 et qui permettait justement la transmutation des déchets ensuite.

Monsieur Alauzet, vous dites que nous sommes tous écologistes. Pas moi. Cette espèce d'urgence dont vous parlez ne doit pas faire oublier que nous sommes là pour l'homme, et pour son bonheur.

M. Damien Pichereau, rapporteur pour avis. Et sa santé et sa survie, on s'en fiche !

M. Éric Alauzet. Il faut penser à long terme !

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. À long terme nous serons tous morts... Ce que je vois, moi, c'est que le 17 novembre prochain, il y aura un mouvement de grogne national parce que les travailleurs n'en peuvent plus.

J'entends Mme Panot dire qu'il suffirait de développer les transports en commun, mais c'est une logique d'urbain : lorsqu'on habite dans un village de 1 500 habitants comme Sault-en-Vaucluse où vous avez un car le matin et un car le soir, il est plus compliqué de prendre les transports en commun.

J'étais favorable à l'amendement de Mme Pires Beaune, qui n'a malheureusement pas été défendu, qui visait à augmenter considérablement le montant du chèque énergie parce qu'il y a là une vraie question d'acceptabilité sociale. L'objectif que vous visez à travers vos amendements est la rénovation énergétique. Or je pense que vous vous trompez de cible, à la fois en termes de lisibilité et en termes de consommation des crédits, car cet argent ne sera pas utilisé. C'est pour cela que j'émet un avis défavorable sur ces deux amendements. Non que je sois hostile à une augmentation du montant du chèque énergie : j'y suis même plutôt favorable, et à une augmentation significative. Car la cocotte-minute est en train de chauffer fortement. Et à vouloir aller trop vite, vous risquez de faire dérailler le train de la transition énergétique.

La commission rejette successivement ces amendements.

Puis elle étudie l'amendement II-CF460 de Mme Sabine Rubin.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. C'est un amendement que nous aurions voulu gager différemment. Notre amendement initial, qui a été jugé irrecevable, visait à relever la taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour financer la restauration des ouvrages d'art.

Nous avons tous en mémoire la catastrophe du viaduc de Gênes et le drame humain qu'elle a engendré. Un rapport a montré qu'un tiers des 12 000 ponts que compte le réseau français nécessite des réparations et que 7 % sont dans un état catastrophique. Une première liste a été rendue publique le 26 septembre 2018. Mais pour la suite, la situation est d'autant plus grave que le CEREMA, dont a parlé mon collègue Éric Coquerel et qui était également chargé d'un travail d'analyse sur ces ouvrages d'art, en sera bientôt incapable puisqu'il a perdu 25 % de ses effectifs depuis 2015.

M. Benoit Simian, rapporteur spécial. Madame Panot, vous reconnaissez vous-même à l'instant que vous auriez voulu gager différemment cet amendement. En fait, ce que vous souhaitez, c'est provoquer le débat. Dans mon propos liminaire, j'ai longuement évoqué les augmentations de crédits et notamment celle, significative, des crédits consacrés à la maintenance et à la régénération du réseau, puisqu'ils s'élèvent à 800 millions d'euros en 2019, contre 700 millions d'euros en 2017. Il me semble que l'enjeu est plutôt de faire contribuer les véhicules poids lourds à la hauteur de leur rôle dans la dégradation du réseau, soit au titre d'une vignette, soit au titre d'un « pass camion » géré par les régions. En tout cas, concernant l'AFITF, je me permets de vous renvoyer au rapport que j'ai écrit avec ma collègue Anne-Laure Cattelot au mois de juin dernier, dans le cadre du printemps de l'évaluation. Tout y est, et on ne peut pas nous faire ici le procès en absence de transparence sur le budget de l'AFITF : les rapports d'activité sont extrêmement détaillés et il est assez aisé d'établir un état des lieux des engagements pluriannuels de l'agence et de ses dépenses qui ne sont au final que des dépenses faisant suite aux décisions de l'État. Nous avons retenu une trajectoire qui consacre des crédits importants à la régénération du réseau routier. C'est pourquoi j'émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Je veux intervenir parce que c'est chez moi que Mme Panot vient faire ses courses : elle témoigne décidément d'un amour particulier pour l'ANDRA... Cela étant, l'objectif qu'elle défend est plutôt louable : elle pose une vraie question que j'ai peut-être mal évaluée. Mais vous ne pouvez pas, madame Panot, dire d'un côté que le nucléaire pose le problème des déchets, et de l'autre enlever à l'agence les moyens de remettre en état des sols pollués par les déchets lorsqu'un responsable est insolvable ou qu'il ne peut pas être identifié ! C'est totalement contradictoire, je ne peux donc pas vous laisser pécher contre vous-même. Je vous invite à la sagesse !

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement II-CF461 de M. Éric Coquerel.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Monsieur Aubert, n'ouvrons pas le débat sur le nucléaire, sinon cela va nous amener très loin. Nous sommes fortement opposés à la solution que propose l'ANDRA avec Cigéo. C'est pourquoi nous l'évoquons régulièrement.

Avec cet amendement, nous voudrions revenir sur les effets qu'ont eus les différents pactes ferroviaires au fil du temps en France. Vous disiez tout à l'heure que les transports en commun étaient un réflexe d'urbains ; mais si certaines lignes ferroviaires étaient restées ouvertes, peut-être utiliserait-on différemment les voitures aujourd'hui. Et je rappelle qu'en 2006 nous avons dû ouvrir à la concurrence le fret ferroviaire et que, depuis, le transport de marchandises par le rail est descendu à un niveau véritablement catastrophique puisqu'il a baissé de 30 %, tandis que le nombre de camions sur les routes a augmenté de 40 %.

M. Benoit Simian, rapporteur spécial. Madame Panot, vous appliquez pour le rail le même raisonnement que vous venez de faire pour la route. Je vous ferai donc la même réponse en vous faisant remarquer que les redevances d'accès versées à SNCF Réseau atteignent aujourd'hui 2,43 milliards d'euros, soit 46 % du programme 203. Il paraît donc assez dérisoire d'y ajouter ces 2,8 millions d'euros que vous voudriez prélever, une fois de plus, sur le budget de l'ANDRA. Je vous rappelle que les montants de redevances sont fixés après avis de l'ARAFER. Il est donc parfaitement inutile d'augmenter cette enveloppe car elle ne pourrait tout simplement pas être consommée au-delà des montants prévus par le PLF et elle risquerait d'être annulée par Bercy.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Madame Panot, je suis le seul député de droite à avoir voté contre la réforme de la SNCF : cela montre que l'on peut donc être d'accord avec vous sur la SNCF, mais en désaccord sur l'avenir des déchets radioactifs. Pour les mêmes raisons, j'émet un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables, modifiés.

Article 75

Pérennisation du financement du plan Écophyto et fixation des modalités de contribution des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

Le présent article vise tout à la fois :

- à pérenniser le financement du plan Écophyto (alinéa 2) ;
- à modifier le montant des redevances cynégétiques nationales et départementales (alinéas 3 à 12), et notamment à abaisser très fortement les redevances nationales ;
- à modifier les modalités des contributions des agences de l'eau au financement de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

I. LE FINANCEMENT DU PLAN ÉCOPHYTO

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Le programme national visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et à la maîtrise de leurs risques, dit « plan Écophyto » a été lancé en 2008 à la suite du Grenelle de l'environnement. Il s'inscrit également dans le cadre de la directive n° 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 qui impose aux États membres de fixer des objectifs chiffrés de réduction des risques et impacts liés aux produits phytosanitaires et de déterminer les moyens appropriés pour y parvenir.

L'article L. 213-10-8 du code de l'environnement prévoit le financement entre 2012 et 2018 du plan Écophyto par les agences de l'eau. Le financement s'effectue *via* un prélèvement sur leurs recettes à destination de l'Agence française pour la biodiversité, qui assure l'exécution opérationnelle du plan Écophyto, pour un montant plafond de 41 millions d'euros.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'alinéa 2 de l'article 75 du présent projet de loi de finances vise à supprimer la limitation dans le temps de ce mode de financement du plan Écophyto, en supprimant les mots : « Entre 2012 et 2018 » de l'article précité du code de l'environnement.

C. L'AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'AFB assure la mise en œuvre du programme national visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et à la maîtrise de leurs risques (plan Écophyto). Ce plan est financé par un versement des agences de l'eau plafonné à hauteur de 41 millions d'euros par an. Cependant, les dispositions législatives actuelles ne prévoient ce versement que jusqu'en 2018.

Le rapporteur spécial est donc favorable à la pérennisation du financement du plan Écophyto, tout en proposant que lui soit alloué le surplus de recettes résultant de l'article 76 du présent projet de loi de finances.

II. L'ABAISSMENT DES REDEVANCES CYNÉGÉTIQUES

A. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 423-21-1 du code de l'environnement fixe le montant des redevances cynégétiques pour 2007 et son indexation chaque année à partir de 2008 sur le taux de progression de l'indice prix à la consommation.

Article L. 423-21-1 du code de l'environnement

« Le montant des redevances cynégétiques est fixé pour 2007 à :

- pour la redevance cynégétique nationale annuelle : 197,50 euros ;
- pour la redevance cynégétique nationale temporaire pour neuf jours : 118,10 euros ;
- pour la redevance cynégétique nationale temporaire pour trois jours : 59 euros ;
- pour la redevance cynégétique départementale annuelle : 38,70 euros ;
- pour la redevance cynégétique départementale temporaire pour neuf jours : 23,40 euros ;
- pour la redevance cynégétique départementale temporaire pour trois jours : 15,30 euros.

« Lorsqu'un chasseur valide pour la première fois son permis de chasser, le montant de ces redevances est diminué de moitié si cette validation intervient moins d'un an après l'obtention du titre permanent dudit permis. »

« À partir de 2008, les montants mentionnés ci-dessus sont indexés chaque année sur le taux de progression de l'indice des prix à la consommation hors tabac prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée. Ils sont publiés chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés de la chasse et du budget.

Les redevances cynégétiques sont encaissées par un comptable public de l'État ou un régisseur de recettes de l'État placé auprès d'une fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs et habilité, selon les règles et avec les garanties applicables en matière de droits de timbre ».

La formation du prix du permis de chasser se compose d'une cotisation à une fédération de chasseurs et d'une redevance cynégétique. Les niveaux de cotisation et de redevance varient en fonction des fédérations et des choix des chasseurs concernant le territoire, le type de gibier chassé et la durée de validité du permis.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le a) du 2° du I de l'article 75 (alinéas 4 à 11) propose de remplacer, à l'article L. 423-21-1, les sept premiers alinéas par les alinéas suivants :

- « Le montant des redevances cynégétiques est fixé pour 2019 à :*
- pour la redevance cynégétique nationale annuelle : 44,50 euros ;*
 - pour la redevance cynégétique nationale temporaire pour neuf jours : 31 euros ;*
 - pour la redevance cynégétique nationale temporaire pour trois jours : 22 euros ;*
 - pour la redevance cynégétique départementale annuelle : 44,50 euros ;*
 - pour la redevance cynégétique départementale temporaire pour neuf jours : 31 euros ;*
 - pour la redevance cynégétique départementale temporaire pour trois jours : 22 euros. »*

Le b) du 2° du I de l'article 75 (alinéa 12) remplace, au neuvième alinéa de l'article L. 423-21-1, l'année : « 2008 » par l'année « 2020 ».

L'objectif affiché est de favoriser la mobilité des chasseurs en réduisant le prix du permis de chasser national, jugé peu attractif par les chasseurs par rapport au permis départemental, afin d'assurer une meilleure maîtrise des populations de grand gibier à l'origine de dégâts.

C. L'AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cet article prévoit une réduction drastique des redevances cynégétiques nationales.

En août 2019, après avoir rencontré la Fédération nationale des chasseurs, le Président de la République a annoncé que le Gouvernement allait abaisser le permis national annuel de chasser de 400 à 200 euros. Pour permettre cette baisse, l'article 75 du présent projet de loi de finances fait passer la redevance cynégétique nationale annuelle de 197,50 à 44,50 euros (– 77,5 %), la redevance temporaire pour neuf jours de 118,10 à 31 euros et la redevance temporaire pour

trois jours de 59 à 22 euros. Dans le même temps, les redevances cynégétiques départementales sont légèrement relevées afin d'être alignées sur les redevances nationales.

Sous prétexte de régulation des populations de gros gibier qui causent des dégâts aux cultures, c'est un énorme cadeau que l'on fait aux chasseurs les plus riches. De plus, ni l'exposé des motifs ni les évaluations préalables ne font état de la principale conséquence de cette mesure : un coût global de 27 millions d'euros et, singulièrement, une perte recettes de 21 millions d'euros pour l'Office national de la faune sauvage. L'ONCFS est en effet financé en partie par le produit des redevances cynégétique.

La fusion de l'Office et de l'Agence française pour la biodiversité prévue l'année prochaine s'accompagnerait donc de l'escamotage de 21 millions d'euros.

Les moyens consacrés à la police de la chasse et à la préservation de la faune sauvage sont en constante diminution depuis plus de dix ans. Il est à craindre que des missions régaliennes dans ces deux domaines – police de la chasse et protection de la biodiversité – ne soient transférées aux fédérations de chasseur, à la fois par électoralisme, par souci d'économie et par inconscience écologique.

Enfin, l'exposé des motifs indique qu'« *une contribution de 5 euros par chasseur pour la biodiversité sera mise en place, associée à des cofinancements publics, pour financer des actions concrètes en faveur de la biodiversité et de la restauration des habitats* ». Auditionné par le rapporteur le 5 octobre 2018, le directeur général de l'ONCFS a indiqué n'avoir recueilli aucune indication quant aux modalités de gestion de ces recettes, quant à l'origine des cofinancements publics (le ratio étant, selon les annonces faites, de 10 euros publics pour les 5 euros par chasseur) et quant à la nature des « actions concrètes » que le dispositif est censé financer.

En conclusion, le rapporteur spécial a déposé un amendement tendant à supprimer les alinéas 3 à 12 relatifs aux redevances cynégétiques. Cet amendement est le pendant d'autres amendements soutenus en première partie du projet de loi de finances pour pallier le manque à gagner de l'ONCFS.

III. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DES CONTRIBUTIONS DES AGENCES DE L'EAU AU FINANCEMENT DE L'AFB ET DE L'ONCFS

A. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article I de l'article 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a modifié l'article 124 de la loi n° 2011-1977 et l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement afin d'instituer une contribution des agences de l'eau à l'ONCFS. Il instaure une contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'AFB à hauteur d'un montant compris entre 240 millions d'euros et 260 millions d'euros et au profit de l'ONCFS, à hauteur d'un montant compris entre 30 millions d'euros et 37 millions d'euros.

Il prévoit aussi que « chaque année, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget fixe le montant de cette contribution, en précisant les parts allouées à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, et la répartit entre les agences de l'eau, au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel pour l'année concernée des redevances mentionnées à l'article L. 213-10 du même code. »

Ces redevances sont, notamment les redevances pour atteintes aux ressources en eau, au milieu marin et à la biodiversité, et plus particulièrement, des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le II de l'article 75 (alinéas 13 à 17) propose de remplacer les troisième et quatrième alinéas du I de l'article 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 par les quatre alinéas suivants (alinéas 14 à 17) :

« Chaque année, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget fixe le montant de cette contribution, en précisant les parts allouées à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, et la répartit entre les agences de l'eau en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique pondéré par l'importance relative de sa population rurale.

« Le potentiel économique du bassin hydrographique est déterminé pour 20 % à partir du produit intérieur brut des régions relevant de chaque bassin et pour 80 % à partir du revenu des ménages des régions relevant de chaque bassin.

« Pour chaque bassin, un coefficient de modulation rurale définit l'importance relative de la population rurale. Ce coefficient, compris entre 75 %

et 115 %, est déterminé de façon linéaire selon la part de population du bassin habitant des communes non incluses dans des aires urbaines.

« Cet arrêté détermine également les modalités de versement de cette contribution. »

Jusqu'en 2017, la contribution à l'AFB était répartie entre les agences de l'eau « *en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique et de l'importance relative de sa population rurale* ». La loi de finances pour 2018 a introduit une nouvelle répartition des contributions entre les agences de l'eau au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel pour l'année concernée des redevances mentionnés L. 213-10 du code de l'environnement.

Le dispositif proposé répond à une recommandation d'un rapport⁽¹⁾ de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable qui préconise un retour à l'ancienne clé de répartition qui était en vigueur jusqu'en 2017, afin d'assurer une plus grande solidarité entre les différents bassins.

C. L'AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Dans la mesure où la clé de répartition prévue dans le texte permet de moduler la contribution des agences de l'eau pour réduire la charge imposée aux bassins les moins favorisés, le rapporteur spécial est favorable à cette disposition.

*

* *

La commission examine l'amendement II-CF449 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Cet amendement est dans la droite ligne de ce que je disais tout à l'heure sur la question de l'ONCFS. Vous avez refusé d'accorder des crédits correspondant à la somme qui va manquer à l'ONCFS : 21 millions d'euros, du fait de la baisse de la redevance cynégétique nationale. J'attaque donc par un autre versant en demandant d'annuler cette baisse de 197,50 euros à 44,50 euros ainsi que la baisse pour la redevance temporaire. Je signale au passage que ces baisses avantagent les chasseurs les plus fortunés, puisque cela ne concerne pas la redevance départementale. Ces baisses visent aussi à augmenter la chasse puisque cela permettra à des chasseurs ayant acquitté une cotisation nationale d'aller plus facilement d'un département à l'autre. Toujours est-il qu'il manquera 21 millions d'euros à l'ONCFS pour accomplir ses missions. Dès lors que vous n'augmentez pas ses crédits, je vous demande d'annuler la baisse de la redevance.

La commission rejette l'amendement.

Elle étudie, en présentation commune, les amendements II-CF91 et II-CF92, tous deux de la commission du développement durable.

(1) Rapport de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, avril 2018

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. Il s'agit d'amendements rédactionnels.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Mon avis reste défavorable sur les redevances cynégétiques. Mais comme il s'agit là de corrections rédactionnelles, je ne saurai m'y opposer.

M. le président Éric Woerth. Au moins, on s'entend sur l'essentiel !

La commission adopte successivement les amendements.

Elle en vient à l'amendement II-CF486 de Mme Véronique Louwagie.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Cet amendement vise à supprimer le II de l'article 75, qui établit un système de modulation à la contribution des agences de l'eau au financement de l'AFB et de l'ONCFS. Comme vous, je souhaite qu'il soit mis fin à l'étranglement que subissent les agences de l'eau depuis qu'on leur fait supporter le financement de l'AFB et de l'ONCFS. Je note cependant que les dispositions que vous souhaitez supprimer ne sont pas celles qui instituent cette obligation de financement : l'objet du II est d'établir une modulation de contribution de chaque agence en prenant en compte le potentiel économique du bassin hydrographique et le poids de sa population rurale – pour résumer, les agences les plus riches paieront un peu plus que les agences les moins riches. Je vous invite donc à retirer votre amendement. À défaut, j'émetts un avis défavorable.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Cet amendement a surtout pour objectif de supprimer une nouvelle ponction sur le budget des agences de l'eau. J'ai entendu dans l'hémicycle certains de vos collègues expliquer que les agences de l'eau étaient dans une situation financière compliquée. Or, vous donnez un avis défavorable sur un principe qui me semble plutôt positif. J'ai donc du mal à comprendre votre position politique. Il me semblait en effet que cet amendement allait plutôt dans le bon sens : la politique de l'eau a toujours bénéficié du principe de « l'eau paie l'eau », donc d'un certain principe de proportionnalité. Il m'a semblé entendre, dans votre propre explication, que vous étiez contre le fait que les agences plus riches payent davantage que les avances plus pauvres. C'est là une évolution qu'il faudra peut-être nous expliquer : je croyais jusqu'à présent que La France insoumise était plutôt pour que les pauvres payent moins que les riches...

M. le président Éric Woerth. C'est un vaste débat dans lequel je ne vous propose pas de vous engager !

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Quand on se lit, on relève parfois des incohérences... Après avoir écouté les arguments de M. Aubert, je m'abstiens.

La commission rejette l'amendement.

Nonobstant l'avis du rapporteur spécial, la commission adopte l'article 75, modifié.

Article 76

Évolution du régime de la redevance pour pollutions diffuses

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 213-10-8 du code de l'environnement institue la redevance pour pollutions diffuses, il en définit l'assiette et le taux. Il a été introduit par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. La redevance pour pollutions diffuses (RPD) a pour but de diminuer les pollutions diffuses en incitant à réduire l'utilisation par l'agriculture des produits phytopharmaceutiques.

La redevance se décline en trois taux qui s'élèvent à 0,90 euro par kg, 2 euros par kg et 5,10 euros par kg en fonction de la toxicité, de la cancérogénicité et de la dangerosité pour l'environnement des substances actives dans les produits phytopharmaceutiques établie en application du règlement européen n° 1272/2008, dit règlement « CLP » (classification, labelling, packaging). Le produit de la redevance est affecté aux agences de l'eau. Le rendement actuel est de l'ordre de 140 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Gouvernement estime que la redevance actuelle n'a pas eu d'effet notable sur la baisse de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Le Premier ministre a donc annoncé, à l'occasion des États généraux de l'alimentation en décembre 2017, une rénovation de la redevance pour pollutions diffuses.

Le Gouvernement souhaite modifier le taux et l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses afin de la rendre plus incitative et donc plus efficace. À cet effet, l'article modifie les classes de substances mentionnées à l'article précité et les taux qui leur sont applicables. Le dispositif permet notamment une plus forte taxation des substances qui seront à terme interdites au niveau européen.

Ainsi, le dispositif différencie six taux de redevance en fonction de leur dangerosité pour la santé et l'environnement allant de 0,9 à 9 euros par kg. Les substances visées sont notamment le glyphosate, le chlordécone, etc. :

Substances :	Taux (en euros par kg)
substances relevant du 1° du II	9,0
substances relevant du 2° du II	5,1
substances relevant du 3° du II	3,0
substances relevant du 4° du II	0,9
substances relevant du 5° du II	5,0
substances relevant du 6° du II	2,5

Lorsqu'une substance relève de plusieurs catégories mentionnées au 1° à 4° du II, le taux de redevance le plus élevé est alors appliqué. Il en va de même lorsqu'une substance relève de plusieurs catégories mentionnées aux 5° à 6° du II. L'article prévoit également un possible cumul des taux lorsqu'une substance relève à la fois de catégories mentionnées aux 1° à 4° et aux 5° à 6°.

L'objectif du Gouvernement à travers cette mesure est de limiter l'usage des pesticides et la contamination associée des milieux.

La revalorisation des taux de la RPD aura pour effet d'accroître le produit versé aux agences d'un montant estimé à 50 millions d'euros pour un rendement actuel de 140 millions. Il est indiqué dans l'exposé des motifs que ce montant sera utilisé, à compter de 2020, pour accélérer la conversion à l'agriculture biologique, dans des conditions fixées par une circulaire conjointe des ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture.

III. L'AVIS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. ACCROÎTRE ENCORE LES TAUX ET ÉTENDRE LA REDEVANCE À D'AUTRES SUBSTANCES

Cette évolution, en augmentant le niveau des taux de la RPD et en différenciant un plus grand nombre de classes de substances dangereuses pour l'environnement et la santé, aura pour effet d'augmenter les prix des produits phytopharmaceutiques et d'inciter les agriculteurs à réduire leur utilisation de produits phytopharmaceutiques et à recourir à des produits de substitution. La modification des taux de la RPD était plus que nécessaire compte tenu de l'absence d'effet de la redevance actuelle sur l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

Bien que cet article aille dans le bon sens, le rapporteur spécial propose de le rendre beaucoup plus dissuasif en doublant les taux de redevance pour pollutions diffuses prévus au présent article.

Il propose également d'inclure dans le périmètre de ces redevances les produits azotés et phosphatés, dont on connaît de longue date le rôle dans la pollution et l'eutrophisation des eaux.

B. AFFECTER DIRECTEMENT LE PRODUIT ATTENDU À LA LUTTE CONTRE LES PESTICIDES

Le produit attendu du relèvement de la RPD s'élève à 50 millions d'euros. Cependant, du fait de l'abaissement du plafond des recettes des agences de l'eau de 2,85 à 2,105 milliards d'euros en 2019, le plus gros de cette somme sera reversé au budget général de l'État – moyennant un engagement, encore très vague à ce stade, de mobiliser ces montants au profit de la conversion à l'agriculture biologique.

En effet, augmenter le produit des redevances perçues par les agences de l'eau sans rehausser le plafond des ressources revenant aux agences rend l'exercice inopérant.

Le rapporteur spécial estime qu'il serait plus efficace de mettre en application le principe pollueur-payeur par l'affectation directe des recettes supplémentaires au financement du plan Écophyto.

Il propose donc de relever de 41 à 91 millions le plafond du prélèvement annuel sur le produit de la redevance au profit de l'Agence française pour la biodiversité afin de mettre en œuvre le programme national visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et à la maîtrise des risques y afférents, dit « plan Écophyto ».

Cette solution présente l'avantage d'échapper au plafond mordant qui contraint les agences de l'eau, puisque l'article 46 de la loi n° 2011 1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 précise que le financement du plan Écophyto par l'AFB n'y est pas soumis ⁽¹⁾.

*

* *

La commission est saisie, en discussion commune, des amendements II-CF93 de la commission du développement durable, II-CF457 de Mme Sabine Rubin et II-CF456 de M. Éric Coquerel.

M. Yannick Haury, rapporteur pour avis. L'amendement II-CF93 vise à étendre la redevance pour pollutions diffuses aux engrais minéraux azotés. Leur impact sur l'environnement, connu de longue date, est très important, et leur coût environnemental a été chiffré entre 1 milliard et 1,5 milliard d'euros si l'on inclut les coûts payés par les services de l'eau et de l'assainissement, les coûts pris en charge sur le budget des collectivités, etc.

L'utilisation de l'azote minérale est également une source importante de gaz à effet de serre, avec la formation de particules fines d'ammoniac.

Je rappelle qu'en juin 2018, l'Allemagne a été condamnée pour la teneur trop élevée de ses eaux en nitrates. Des projets de taxation sont à l'étude ou proposés depuis plus de quinze ans. Tout dernièrement, le rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de juillet 2018 sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité recommandait la mise en place d'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés. Le taux, tel qu'il est proposé, 2 centimes d'euro par kilo d'azote, représente, compte tenu des volumes en jeu, une recette supplémentaire de 42 millions d'euros. Afin d'assurer la mise en place progressive d'un signal prix, il est proposé de doubler le taux de la taxe en 2021, ce qui permettrait d'orienter le recours aux engrais organiques qui n'ont pas les mêmes effets, notamment sur la pollution de l'air.

(1) « Le montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau est plafonné au montant prévu au I du présent article, hormis leur part destinée au versement prévu à l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement. »

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Dans le même esprit, notre amendement II-CF457 vise à étendre la redevance pour pollutions diffuses aux engrais minéraux azotés, mais également aux engrais minéraux phosphatés : la pollution par le phosphore provoque l'eutrophisation des milieux aquatiques – c'est le problème dit des algues vertes en Bretagne. Le taux initialement proposé de 2 centimes par kilo d'azote nous paraît insuffisamment incitatif ; nous proposons donc un taux de 5 centimes par kilo, ce qui représenterait une recette supplémentaire de 115 millions d'euros.

Avec l'amendement II-CF456, nous souhaitons aller encore plus loin dans la lutte contre les nitrates et les phosphates, qui représentent les principales sources de pollution des eaux souterraines ou de surface : 70 % du territoire français est désormais touché par cette pollution. Nous proposons d'instaurer une taxe sur les engrais azotés et phosphatés qu'utilisent les exploitants agricoles. Cette mesure nous paraît tout à fait réaliste et ne pose aucun problème technique de mise en œuvre puisque les agriculteurs font régulièrement le bilan de leur sol.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Avis favorable.

M. Julien Aubert, rapporteur spécial. Je comprends bien l'objectif de votre amendement, mais il manque une étude d'impact sur l'agriculture. Il aurait été intéressant en effet de savoir quelle conséquence aurait la mesure que vous proposez pour une exploitation qui, même si elle n'est pas polluée, va se retrouver à payer tout de même un peu plus. Or, quand on connaît la situation actuelle de l'agriculture, les problèmes de compétitivité, le nombre de suicides d'agriculteurs, mieux vaudrait disposer d'éléments chiffrés que des simples arguments avancés ici.

Mme Perrine Goulet. J'interviendrai une fois seulement sur les amendements qui visent à taxer différents minéraux, phosphates, etc. : vous savez très bien qu'un travail est en cours avec les agriculteurs sur la totalité des intrants et sur tout ce qui est mis dans les sols. Nous avons décidé de ne pas alourdir la fiscalité et de les accompagner, Nous voterons donc contre tous les amendements qui institueraient de nouvelles redevances ou augmenteraient les redevances existantes.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Monsieur Aubert, nous sommes tous conscients qu'un paysan se suicide tous les deux jours et qu'un paysan sur trois vit avec moins 350 euros par mois. Mais c'est précisément l'agriculture telle qu'elle est pratiquée actuellement qui crée cette situation. Il va donc vraiment falloir qu'on avance à un moment donné en ce qui concerne la transition agricole, et en premier lieu pour ces agriculteurs.

Je maintiens mes amendements tout en appelant mes collègues à adopter celui de la commission du développement durable.

La commission rejette successivement les amendements.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF252 de Mme Frédérique Tuffnell.

Mme Frédérique Tuffnell. Cet amendement vise à élargir l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses aux produits biocides développant les mêmes substances chimiques que les produits phytopharmaceutiques. Je rappelle, pour éviter tout amalgame avec les amendements sur les engrais minéraux azotés, que faire rentrer les biocides dans l'assiette n'aura aucun impact négatif sur les agriculteurs, dans la mesure où ce n'est pas eux qui utilisent ces produits, mais les professionnels du secteur dit de la 3D (désinfection, désinsectisation, dératisation). Ce n'est pas la nature d'une substance biocide qui fait que le

produit est biocide ou phyto, c'est la revendication du produit. Une substance peut donc être classée en biocide, produit phyto ou médicament. Par exemple, intervenir sur des chenilles processionnaires du pin ou du chêne dans une forêt sera considéré comme une utilisation de produits phytosanitaires puisqu'il n'y a pas de lien avec l'activité agro-sylvicole. En revanche, si une entreprise 3D est appelée dans la cour de récréation d'une école primaire du fait de la présence de ces mêmes chenilles processionnaires sur un arbre, on considère qu'il s'agit d'une intervention utilisant un produit biocide. Dans les deux cas, on utilise le même produit, tantôt phytosanitaire, tantôt biocide. Les produits phytosanitaires et les produits biocides véhiculent exactement les mêmes risques pour la santé humaine et pour l'environnement.

Cet amendement vise donc à corriger une inégalité et ainsi à inciter à une moindre utilisation du produit.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Cet amendement vise à étendre la redevance pour pollutions diffuses aux biocides qui représentent, tout comme les produits phytosanitaires, des dangers pour la santé humaine et pour l'environnement. Je suis tout à fait favorable à cette initiative. Je souscris pleinement aux souhaits des auteurs de cet amendement d'une lutte intégrée contre l'usage des pesticides et biocides. En conséquence, j'émet un avis favorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle étudie l'amendement II-CF454 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Cet amendement vise à doubler les taux de la redevance pour pollutions diffuses proposés à l'article 76 du projet de loi de finances. Son objectif est de provoquer une hausse véritablement dissuasive des prix des produits phytosanitaires. On connaît de longue date le rôle des pesticides dans le désastre écologique actuel. Face aux atermoiements du Gouvernement français et de l'Union européenne, il est proposé ici un renchérissement substantiel de ces produits.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine l'amendement II-CF455 de Mme Sabine Rubin.

Mme Mathilde Panot, rapporteure pour avis. Cet amendement tend à élargir l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses en prenant en considération le danger que peuvent représenter certaines substances actives, comme énoncé dans le rapport conjoint du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, du CGEDD et de l'Inspection générale des affaires sociales. Le Gouvernement s'est engagé à interdire le glyphosate dans un délai de trois ans, sans que ce soit pour autant inscrit dans la loi. L'accompagnement vers l'arrêt de l'usage de ces substances passe nécessairement par un taux de redevance dissuasif. Tel est l'objet de cet amendement.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. Avis favorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF465 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel, rapporteur spécial. L'exposé des motifs du projet de loi indique que le produit attendu de la hausse de la redevance pour pollutions diffuses prévue à

l'article 76 s'élève à 50 millions d'euros. Or, en l'état actuel, ces recettes supplémentaires ou, en tout état de cause, leur plus grande partie seront directement versées au budget de l'État. En effet, elles dépasseront le plafond de taxes et redevances perçues par les agences de l'eau, lequel a été abaissé en 2019.

Cet amendement vise à sécuriser l'utilisation du produit escompté au profit de l'environnement, moyennant une stricte application du principe pollueur-payeur, de façon que l'exposé des motifs ne soit pas contredit par cette problématique de plafond.

Il est ainsi proposé de relever de 41 à 91 millions le plafond du prélèvement annuel sur le produit de la redevance au profit de l'AFB, afin de mettre en œuvre le programme national visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et à la maîtrise des risques y afférents, dit « plan Écophyto ».

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 76, sans modification.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de la transition écologique et solidaire, direction générale de la prévention des risques : M. Cédric Bourillet, directeur général ; M. Patrick Soulé, adjoint au directeur général ; M. Christophe Josseron, chef du département des affaires générales et des systèmes d'information

Agence française pour la biodiversité (AFB) : M. Paul Michelet, directeur général adjoint

Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) : M. Olivier Thibault, directeur général

Agence de l'eau Artois-Picardie : M. Bertrand Galtier, directeur général

CEREMA : M. Pascal Berteaud, directeur général, M. Emmanuel Neuville, directeur du CEREMA Île-de-France ; Mme Marianne Lacaze Dotran, directrice de l'administration générale et des finances

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : M. Arnaud Leroy, président

Déplacement au siège de l'**Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)** à Verneuil-en-Halatte (Oise)

Ligue de protection des oiseaux* (LPO) : M. Yves Verilhac, secrétaire général

Fondation pour la nature et l'homme* (FNH) : Mme Marie Chéron, responsable mobilité ; M. Kévin Puisieux, collaborateur

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.