



N° 2292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2019.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272)

TOME III

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR M. DAVID LORION

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE BUDGÉTAIRE	7
I. LE PROGRAMME 217 POURSUIT SA CONTRIBUTION À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES COMPTES PUBLICS	7
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME 217	7
1. Champ du programme 217	7
2. Structure du programme 217	8
B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS AU TITRE DU PROGRAMME 217 EST DONC AVANT TOUT SIGNIFICATIVE D'UNE RÉDUCTION DES EFFECTIFS	9
1. Hors titre 2, une réduction des crédits essentiellement liée aux transferts	9
2. La contraction des crédits du titre 2 est significative d'une poursuite des réductions d'effectifs.....	9
C. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET LES OPÉRATEURS SONT RELATIVEMENT ÉPARGNÉS PAR LA BAISSÉ DES CRÉDITS	12
1. Les trois AAI rattachées au programme 217 paraissent disposer des moyens nécessaires à leur indépendance.....	12
2. Les opérateurs du programme 217.....	13
II. UNE GESTION BUDGÉTAIRE EN PRISE AVEC LES RÉALITÉS QUI N'EMPÊCHE PAS UNE CERTAINE RATIONALISATION DES DÉPENSES ...	13
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE QUI TÉMOIGNE D'UNE GESTION RÉALISTE	13
B. DES MINISTÈRES AU CŒUR DE LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE	14

DEUXIÈME PARTIE : LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES PRIORITÉS ET SPÉCIFICITÉS D'UN MINISTÈRE CONFRONTÉ À UNE URGENCE ABSOLUE	17
I. DES BAISSES DE CRÉDITS QUI NE PARAISSENT PAS DISTINGUER LES SECTEURS PAR PRIORITÉ	17
A. LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ NE PARAÎT PAS DISPOSER DES MOYENS DE FAIRE FACE À L'URGENCE	17
1. Une politique publique légitimement érigée comme une priorité	17
2. Certains moyens ne reflètent pas le niveau élevé des actions demandées	20
a. Une hausse des crédits consacrés à la biodiversité qui cache des mesures temporaires et n'exclut pas la soumission à des schémas d'emplois peu corrélés aux priorités	20
b. Les opérateurs en charge de la biodiversité ne connaissent pas une évolution favorable	22
i. Une fusion de l'AFB et de l'ONCFS qui pose de nombreuses questions	22
ii. La situation des parcs nationaux est représentative d'un écart entre les ambitions affichées et les moyens dédiés	25
B. DES OPÉRATEURS AUX MISSIONS MAJEURES MALHEUREUSEMENT AFFECTÉS SANS SUFFISAMMENT DE DISCERNEMENT	26
II. UN MINISTÈRE QUI DOIT CONSERVER LES SPÉCIFICITÉS D'UN SERVICE PUBLIC	28
A. SI UNE RATIONALISATION AU NIVEAU CENTRAL EST POSSIBLE ET SOUHAITABLE, IL CONVIENT DE PRÉSERVER UN MAILLAGE TERRITORIAL IMPORTANT	28
1. Des services déconcentrés pluriels et dévoués	28
2. Des services déconcentrés touchés par les réductions d'effectifs, mettant en péril la mise en œuvre concrète des politiques écologiques	31
B. UN MINISTÈRE DONT LA QUALITÉ DE SERVICE PUBLIC EST MISE EN DANGER	33
1. Une inquiétude : des suppressions d'effectifs trop brutales qui mettent en danger la transmission des expertises	33
2. Une opportunité : l'attrait renouvelé des jeunes ingénieurs pour le MTES	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	59

INTRODUCTION

Les records de températures enregistrés au moment des périodes de canicules estivales ont sensibilisé l'opinion publique aux enjeux de la transition énergétique et de la protection de la biodiversité. **La prise de conscience de l'urgence écologique et climatique n'a jamais été aussi largement répandue.** Elle progresse auprès des élus, des décideurs mais surtout de la population.

Trop longtemps, une politique publique a pu se contenter de communication et de déclarations d'intentions. Ce temps est révolu, le gouvernement doit réellement disposer des moyens de son ambition, **ce budget doit constituer une traduction concrète de la priorité donnée à l'exigence écologique.** Est-ce le cas ?

L'examen des crédits affectés à la mission « Écologie, développement et mobilité durables »⁽¹⁾ dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 est ainsi l'occasion de mesurer les moyens mis en œuvre dans les faits pour répondre à l'urgence déclarée dans les mots et les intentions.

Les crédits demandés pour la mission s'élèvent à 13,21 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 13,27 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)⁽²⁾ dans le cadre du PLF 2020, à comparer aux 12,29 milliards d'euros en AE et 12,17 milliards d'euros en CP votés en loi de finances initiale (LFI) en 2019⁽³⁾.

Votre rapporteur pour avis ne peut donc que se satisfaire de la hausse des crédits affectés à cette mission, même si les réalités sont différentes selon les programmes. Mais le diable se cache dans les détails et les programmes.

Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » fait justement partie de ceux qui connaissent une diminution de leurs moyens. Les crédits demandés pour 2020 sont en effet de 2,87 milliards en AE et de 2,91 milliards en CP⁽⁴⁾, soit une diminution respective de 3,04 % et de 2,76 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2019⁽⁵⁾.

(1) Mission composée de 9 programmes : Programme 203 « Infrastructures et services de transports » ; Programme 205 « Affaires maritimes » ; Programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ; Programme 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie » ; Programme 181 « Prévention des risques » ; Programme 174 « Énergie, climat et après-mines » ; Programme 345 « Service public de l'énergie » ; Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » ; Programme 355 « Charge de la dette de la SNCF Réseau reprise par l'État ».

(2) Hors fonds de concours et attributions de produits.

(3) Projet annuel de performance, annexe au PLF 2020.

(4) Hors fonds de concours et attributions de produits.

(5) Projet annuel de performance, annexe au PLF 2020.

Or, ce programme 217 est **le programme support de la mise en œuvre des politiques publiques des ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT)**. Il porte notamment la majeure partie de leurs **effectifs** et assure **le financement des activités dites de « soutien »** (fonctions juridiques et d'expertise, moyens de fonctionnement, systèmes d'information, actions à l'international, action sociale, etc.). **Il paraît ainsi paradoxal de poursuivre les coupes dans les effectifs et de réduire les moyens des activités de soutien au moment où les politiques se voient revalorisées et face à un état d'urgence écologique déclaré.**

Votre rapporteur pour avis tient néanmoins à souligner l'importance de concilier cette nécessaire participation à l'effort de maîtrise des comptes publics avec la garantie des moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de lutte contre le changement climatique et l'érosion de la biodiversité.

Parce que ce budget ne paraît pas le prendre totalement en compte, **vos rapporteur pour avis souhaite insister sur l'importance de ne pas compromettre les spécificités du ministère de la transition écologique et solidaire** notamment, et de ne pas oublier les exigences qui pèsent sur lui. La conciliation d'économies budgétaires et de mise en œuvre d'une politique ambitieuse et volontariste passe par **le choix de priorités et par la préservation du principe d'un ministère de terrain, au service des populations, au plus proche des territoires, y compris dans la prévention des risques naturels et météorologiques et ainsi que dans les territoires ultramarins qui portent 80 % de la biodiversité nationale.**

Votre rapporteur pour avis tient à souligner l'importance de préserver un maillage territorial fort au niveau régional et départemental, et d'améliorer l'efficacité et la qualité du pilotage et de la coordination locale.

Les nécessaires coupes dans les effectifs et fonctions supports ne doivent ainsi en aucun cas toucher des secteurs prioritaires, *a fortiori* la présence des services concernés au cœur des territoires, là où se joue de façon tangible la préservation de nos ressources.

*

* *

Dans le cas présent, ce budget ne comporte pas les garanties suffisantes pour le maintien et le développement d'une politique efficiente de la biodiversité, c'est la raison pour laquelle votre rapporteur pour avis émettra un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 217.

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE BUDGÉTAIRE

Après une présentation générale du programme et des crédits qui sont demandés (I), les mesures de rationalisation à l'origine d'une part substantielle des réductions de crédits seront présentées plus en détail (II).

I. LE PROGRAMME 217 POURSUIT SA CONTRIBUTION À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES COMPTES PUBLICS

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME 217

1. Champ du programme 217

Le programme 217 est un **programme support** à la mise en œuvre des politiques publiques des ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT).

Il porte :

– **l'essentiel des effectifs** de ces deux ministères ⁽¹⁾ ;

– **le financement des activités « transverses » ou « de soutien »** nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques (fonctions juridiques et d'expertise ; moyens de fonctionnement ; action sociale ; formation ; actions nationales, communautaires et internationales en faveur du développement durable ; systèmes d'information ; prévention des risques professionnels) ;

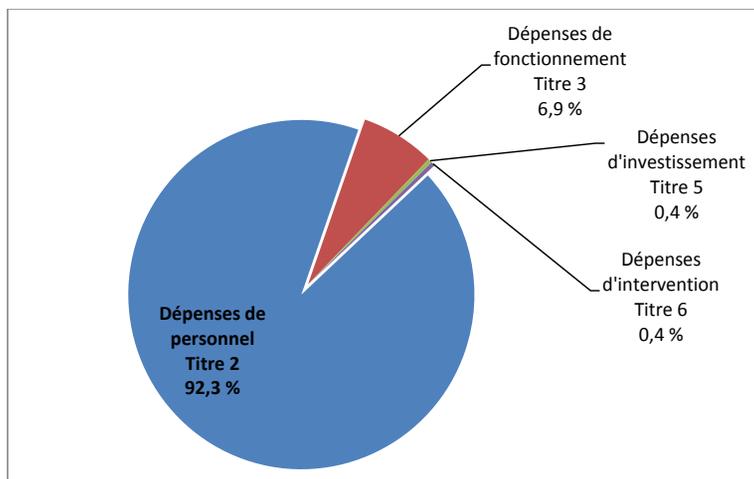
– **les emplois et crédits de trois autorités administratives indépendantes (AAI)** : la Commission nationale du débat public (CNDP), l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ;

– une **partie du financement de deux opérateurs** : l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) et l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE).

Il faut toutefois avoir à l'esprit que **la très grande majorité des crédits concerne des dépenses de personnel** qui représentent 92,3 % du total pour le PLF 2020.

(1) Pour le MTES, seuls les effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) sont portés par le programme 181 « Prévention des risques ». Pour le MCTRCT, certains effectifs sont portés par les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ; 147 « Politique de la ville » ou encore par le budget du ministère des affaires sociales.

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TITRE DE DÉPENSES POUR LE PLF 2020



Source : projet annuel de performance 2020.

2. Structure du programme 217

Les actions 2 à 6 portent les crédits des fonctions supports, tandis que les actions 25 à 27 portent les effectifs et crédits des trois AAI.

Mais, étant donné la forte place des dépenses d'effectifs dans le programme 217, les actions les plus intéressantes sont les actions 7 à 24 et l'action 28 : ce sont les **actions dites « miroirs »**.

Les actions dites « miroirs »

Les actions miroirs sont celles qui portent les crédits de personnel dédiés aux différentes politiques publiques du MTES et du MCTRCT. Elles permettent **d'identifier les moyens en personnel comme s'ils étaient directement inscrits dans les programmes de politique publique correspondants**.

Pour prendre un exemple concret, l'action 8 du programme 217 se nomme « Personnels œuvrant pour les politiques du programme Infrastructures et services de transports ». Cela signifie que le programme 217 porte les effectifs travaillant à la mise en œuvre de la politique publique dont les crédits (hors dépenses de personnel) sont inclus dans un autre programme de la mission : le programme « Infrastructures et services de transports » qui lui, ne comprend aucun crédit inscrit au titre 2 ⁽¹⁾.

La compréhension du fonctionnement de ces « actions miroirs » permet de montrer clairement que le **programme 217 porte la quasi intégralité des effectifs de la mission** « Écologie, développement et mobilité durables » y compris, depuis le PLF 2018, les moyens de personnel œuvrant aux missions du MCTRCT.

(1) Dépenses de personnel.

B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS AU TITRE DU PROGRAMME 217 EST DONC AVANT TOUT SIGNIFICATIVE D'UNE RÉDUCTION DES EFFECTIFS

1. Hors titre 2, une réduction des crédits essentiellement liée aux transferts

La dotation demandée pour 2020 hors titre 2 s'élève à 179,75 millions d'euros en AE et 224,55 millions d'euros en CP, à comparer aux 234,90 millions d'euros en CP inscrits dans le PLF 2019 ⁽¹⁾.

Si cette **diminution est avant tout liée aux fortes mesures de transfert connues cette année encore par le programme 217** ⁽²⁾, la dotation en CP demandée pour 2020 au format constant (avant transferts en base), c'est-à-dire 232,5 millions d'euros ⁽³⁾, diminue d'environ **1 %** par rapport à la dotation 2019 inscrite au PLF, et la dotation demandée pour 2020 au format courant (après prise en compte des mesures de transfert) diminue quant à elle de 1,3 % par rapport à la dotation votée en LFI en 2019.

Étant donné que la grande majorité des dépenses du programme 217 hors titre 2 sont des dépenses obligatoires (on pense notamment à l'immobilier), **voilà votre rapporteur pour avis ne peut que saluer les économies budgétaires ici réalisées**, même modestes et « gonflées » par les mesures de transfert.

2. La contraction des crédits du titre 2 est significative d'une poursuite des réductions d'effectifs

Les crédits demandés pour 2020 pour ce qui concerne le titre 2 s'élèvent à **2,69 milliards d'euros** ⁽⁴⁾, à comparer aux 2,77 milliards d'euros votés pour 2019 et aux 2,79 milliards d'euros votés en 2018.

Même si d'autres mesures expliquent les évolutions connues par les crédits du titre 2 du programme 217 (mesures catégorielles et mesures de transfert), **cette baisse régulière des crédits de titre 2 inscrits au programme 217 se traduit évidemment par une réduction d'effectifs parallèle**. Ainsi, dans le cadre du PLF 2020, le plafond d'emplois du programme 217 – donc de l'essentiel des deux ministères concernés – est proposé à **36 947 ETPT** ⁽⁵⁾, à comparer au plafond de 38 941 autorisés en LFI 2019, soit une diminution de 1 994 ETPT.

(1) *Projet annuel de performance, annexe au PLF 2020. Hors fonds de concours et attributions de produits. Même si le montant des CP hors titre 2 du programme 217 inscrits en LFI 2019 est en réalité de 227,5 millions d'euros, il faut se référer au montant des CP inscrits au PLF 2019 (c'est-à-dire 234,90 millions d'euros) pour faire une réelle comparaison, car la diminution de 7 millions d'euros entre le PLF 2019 et la LFI 2019 correspond à l'amendement « érosion côtière » sur lequel votre rapporteur pour avis revient dans le II, B de ce rapport.*

(2) *Voir encadré « Un programme souvent sujet à des changements de périmètre » plus loin dans le rapport.*

(3) *Chiffre communiqué par les services du MTES.*

(4) *Projet annuel de performance, annexe au PLF 2020. Hors fonds de concours et attributions de produits.*

(5) *Équivalent temps plein annuel travaillé : effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents en année pleine.*

Toutefois, des mesures de transfert impactent largement le nombre d'effectifs du programme 217 ⁽¹⁾. Le schéma d'emplois réel pour 2020 est ainsi fixé à **-799 ETP** ⁽²⁾, ce qui traduit une diminution non négligeable du personnel des MTES et MCTRCT, comparable aux années précédentes ⁽³⁾.

EFFECTIFS PORTÉS PAR LE PROGRAMME 217

(en ETPT)

	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFR 2018	LFI 2019	PLF 2020
Programme 217	31 267	29 519	28 681	39 901 ⁽⁴⁾	38 941	36 947

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Les mesures de transfert impactant le nombre d'effectifs doivent être éliminées car **elles ne constituent pas des suppressions d'emplois mais des changements de périmètre qui relèvent de la nomenclature budgétaire**. Pour avoir une idée de l'ampleur réelle des suppressions d'effectifs au MTES et MCTRCT, il faut **analyser l'évolution des emplois à périmètre constant**.

SCHÉMAS D'EMPLOIS DU PROGRAMME 217 ENTRE 2018 ET 2020, À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en ETP)

Schémas d'emplois	LFI ⁽⁵⁾ 2018	LR 2018	LFI 2019	PLF 2020
TOTAL Programme 217	-830	-803	-813	-799

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

(1) En tout, l'impact des mesures de transfert pour 2020 s'élève à -1 172 ETPT. La majeure partie de cette baisse (-1 149 ETPT) est due au transfert lié à la création des secrétariats généraux communs en directions départementales interministérielles (DDI) et impacte donc les services départementaux. On ne peut pas parler de suppressions d'effectifs puisque ces derniers sont simplement transférés vers une mission rattachée au ministère de l'intérieur.

(2) Équivalent temps plein : effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant T.

(3) On trouvera parfois un schéma d'emplois de -797 ETP en raison de la hausse de +2 ETP octroyée à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante dont les crédits sont toutefois portés par le programme 181 « Prévention des risques » et non par le programme 217.

(4) Cette forte évolution est due à l'intégration des effectifs du MCTRCT qui disposaient jusqu'en 2017 d'un programme dédié : le 337.

(5) LFI : Loi de finances initiale, ce qui est prévu par le budget voté par le Parlement ; LR : Loi de règlement, le constat du réalisé en année n+1 ; PLF : Projet de loi de finances, ce qui est demandé par le Gouvernement et soumis au vote des parlementaires.

Un programme souvent sujet à des changements de périmètre

Sur ce sujet, votre rapporteur pour avis tient à souligner **les importants changements de périmètre qui modifient le programme 217 quasiment chaque année**, rendant très difficiles les comparaisons et l'analyse des évolutions d'un exercice budgétaire à l'autre.

C'est ainsi que pour l'exercice budgétaire 2017 par exemple, tous les moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés métropolitains ont été transférés vers un programme du ministère de l'intérieur, les crédits de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ont été affectés au programme 217 ou encore la subvention pour charges de service public (SCSP) du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) est sortie du programme 217, transférée vers un autre programme de la mission.

En projet de loi de finances pour 2018, les moyens de fonctionnement du Commissariat général au développement durable (CGDD) sont sortis du programme 217 pour être transférés vers un autre programme de la mission et le programme 217 s'est vu doter des moyens de personnel relevant du ministère de la cohésion des territoires.

Si les transferts intervenus lors du PLF 2019 peuvent être considérés comme faibles, ceux qui interviennent dans le cadre du PLF 2020 sont importants. Deux sont particulièrement notables⁽¹⁾ :

– hors titre 2, les crédits de fonctionnement des services des territoires ultra-marins sont transférés vers le programme 354 « Administration territoriale de l'État » (- 5 617 387 euros en AE et - 7 543 708 euros en CP), poursuivant le transfert des dépenses de fonctionnement des services déconcentrés vers le ministère de l'intérieur, effectué dès 2017 pour les services déconcentrés métropolitains ;

– pour le titre 2, 1 149 ETPT sont transférés du programme 217 vers le programme 354 « Administration générale et territoriale de l'État » pour la création des secrétariats généraux communs en directions départementales interministérielles (DDI).

Votre rapporteur pour avis tient ici à insister sur les difficultés de lecture induites par ces changements de périmètre, difficultés qui s'ajoutent à la déjà grande complexité du programme et à sa structure originale.

Mais au-delà des chiffres globaux de baisses d'effectifs, il est important d'avoir une analyse précise de la répartition de ces réductions, car elle en change le sens. Votre rapporteur pour avis s'y emploiera dans la seconde partie de cet avis budgétaire.

(1) Au total, le programme 217 hors titre 2 est impacté en PLF 2020 par des transferts d'un montant total de 6,05 millions d'euros en AE et 7,98 millions d'euros en CP. Concernant le titre 2, l'impact total des mesures de transfert s'élève à -1 172 ETPT.

C. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET LES OPÉRATEURS SONT RELATIVEMENT ÉPARGNÉS PAR LA BAISSSE DES CRÉDITS

1. Les trois AAI rattachées au programme 217 paraissent disposer des moyens nécessaires à leur indépendance

Les crédits et emplois de trois autorités administratives indépendantes sont portés par le programme 217. Il semble que ces dernières soient **relativement épargnées par l'effort de réduction des crédits**.

La **Commission de régulation de l'énergie** (CRE) voit par exemple son plafond d'emplois (**154 ETPT** contre 153 en 2019) et ses crédits (**21,35 millions d'euros** de budget contre 20,90 millions d'euros en 2019) augmenter par rapport à 2019, alors qu'ils avaient déjà augmenté entre 2018 et 2019. Lors de son audition, le président de la CRE, M. Jean-François Carencu a notamment justifié cette hausse des crédits et du plafond d'emplois par la gestion du contentieux de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)⁽¹⁾.

La **Commission nationale du débat public** (CNDP) voit quant à elle ses effectifs stagner (plafond d'emplois de **10 ETPT**) mais ses crédits croître (**3,62 millions d'euros** contre 3,44 millions en 2019). Aux crédits de fonctionnement et de masse salariale s'ajoute un montant non négligeable de fonds de concours⁽²⁾, provenant souvent des maîtres d'ouvrage. Il faut d'ailleurs noter que les fonds de concours et attributions de produits attendus pour 2020 pour la CNDP sont en nette augmentation (6 millions d'euros contre 3 millions inscrits dans le PAP 2019).

Enfin, l'**Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires** (ACNUSA) voit également ses effectifs stagner à **12 ETPT**, mais ses crédits demandés pour 2020 sont en diminution à **1,96 million d'euros**, à comparer aux 1,98 million d'euros ouverts en LFI 2019⁽³⁾.

(1) Audition du 25 septembre 2019.

(2) Les « fonds de concours » sont des ressources versées volontairement à l'État par des tiers en vue du financement d'actions particulières et spécifiquement indiqués dans l'acte de versement. L'article 17 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) les définit ainsi : « Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État. (...) L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante (...) ».

(3) Il convient toutefois de noter que les crédits de l'ACNUSA avaient connu une forte augmentation en 2019 (1,98 million d'euros contre 1,70 million en 2018).

2. Les opérateurs du programme 217

Deux opérateurs sont rattachés au programme 217 ⁽¹⁾ :

– **l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC)** dont le PLF 2020 prévoit de fixer le montant des subventions pour charges de service public (SCSP) à 27,83 millions d'euros (+1,3 % par rapport à la LFI 2019) et dont le programme 217 est le plus gros contributeur avec 27,77 millions d'euros (99,8 % des SCSP) ⁽²⁾ ;

– **l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE)** dont le PLF 2020 prévoit de fixer le montant des SCSP à 19,92 millions d'euros (+1,4 % par rapport à la LFI 2019).

Si les SCSP de ces deux opérateurs sont en augmentation, il convient de noter toutefois qu'ils sont **soumis à un schéma d'emplois négatif** (-2 ETPT chacun).

II. UNE GESTION BUDGÉTAIRE EN PRISE AVEC LES RÉALITÉS QUI N'EMPÊCHE PAS UNE CERTAINE RATIONALISATION DES DÉPENSES

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE QUI TÉMOIGNE D'UNE GESTION RÉALISTE

Sans entrer dans le détail d'une exécution budgétaire qui n'est pas terminée, votre rapporteur pour avis accueille avec satisfaction **une gestion en prise avec les réalités, qui évite des mesures de régulation budgétaire pouvant être néfastes à la réalisation des missions qui incombent aux ministères** ⁽³⁾. Naturellement attaché à une gestion prudentielle, votre rapporteur pour avis souhaite concilier le sérieux budgétaire avec la prise en compte des réalités concrètes. **L'exécution budgétaire des MTES et MCTRCT n'est pas aveugle aux enjeux auxquels ces ministères doivent faire face, ce qui ne les empêche pas de réaliser des économies budgétaires substantielles**, évoquées plus loin dans le rapport.

L'année 2018, déjà, était représentative d'une **exécution réaliste** ⁽⁴⁾. Les tensions budgétaires ont été beaucoup moins fortes qu'en 2017 puisque le taux de

(1) À ce titre, ils reçoivent des subventions pour charges de service public (SCSP). Toutefois, leurs ressources dépassent ces SCSP (autres SCSP que celle portée par le programme 217 ; ressources propres ; subventions des collectivités territoriales, etc.).

(2) Le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » verse également une subvention pour charges de service public.

(3) Ces développements concernent essentiellement le programme 217 hors titre 2. Les crédits du titre 2 sont naturellement beaucoup plus contraints, puisqu'il s'agit de dépenses de personnel.

(4) Visible dans le Rapport annuel de performance (RAP) 2018, annexe au projet de loi de règlement pour 2018.

réserve gouvernemental⁽¹⁾ est passé de 8 à 3 % ; les reports de crédits se sont élevés à 2,5 millions d’euros en AE et 5,3 millions d’euros en CP ; et enfin, il n’y a eu aucun « surgel »⁽²⁾ en cours de gestion (contrairement à l’année 2017). Certains pourraient critiquer une gestion moins prudentielle ; **vo**tre rapporteur pour avis souligne surtout les actions rendues possibles par ce contexte budgétaire relativement moins tendu. Ainsi, des actions de modernisation de certaines infrastructures qui en avaient besoin ont pu être menées (modernisation des infrastructures de télécommunications de la direction de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DEAL) de Guyane, à hauteur de 500 000 euros en CP) et des aléas de gestion ont pu être financés, comme le lancement du Grand débat national à hauteur de 0,8 million d’euros.

À ce stade, l’exercice 2019 témoigne également d’une gestion budgétaire réaliste. Compte tenu du Grand débat national⁽³⁾ ainsi que de l’adoption d’un amendement⁽⁴⁾ qui a pesé sur ses dépenses, le programme 217 hors titre 2 a bénéficié du report de la totalité des crédits budgétaires (1,47 million d’euros en AE et 7,45 millions d’euros en CP) et a été exonéré de la totalité de sa réserve de précaution (4,8 millions d’euros en AE et 5,9 millions d’euros en CP). Ainsi, le programme 217 hors titre 2 est à l’équilibre et a financé les aléas de gestion par le principe d’auto-assurance. Cela n’est pas passé uniquement par l’absence de régulation budgétaire ; l’absorption de l’annulation de crédits liée à l’amendement « érosion côtière » précité a surtout été permise par le report ou l’abandon de certains projets relatifs à l’achat d’équipements informatiques et d’opérations d’entretien de l’immobilier.

Pour votre rapporteur pour avis, le renoncement à des mesures de régulation budgétaire, que certains pourraient qualifier de laxiste, permet au contraire une gestion plus sereine du budget, propice à la réalisation des économies de fonctionnement qu’il appelle de ses vœux.

B. DES MINISTÈRES AU CŒUR DE LA TRANSFORMATION DE L’ACTION PUBLIQUE

Les ministères mènent une politique de rationalisation de la dépense publique.

(1) La « réserve de précaution » est prévue par l’article 51 de la LOLF. Elle consiste à rendre indisponible, au début de la gestion, une partie des crédits ouverts en LFI. Un taux de mise en réserve est alors appliqué sur les crédits disponibles, permettant de constituer une enveloppe de crédits mobilisables en cas d’aléas survenant en cours de gestion.

(2) Un « surgel » correspond à l’augmentation, en cours d’exercice budgétaire, du taux initial de la réserve de précaution sur les crédits votés en LFI.

(3) Sur la gestion 2019, le Grand débat national pèse à hauteur de 4,9 millions d’euros en AE et 4,2 millions d’euros en CP selon les réponses apportées par la secrétaire générale des MTES/MCTRCT à votre rapporteur pour avis.

(4) Lors de la nouvelle lecture du PLF 2019 à l’Assemblée nationale, un amendement visant à indemniser les anciens habitants de l’immeuble Le Signal à Soulac-sur-Mer en Gironde, devenu inhabitable en raison de l’érosion dunaire, a été adopté. Ces derniers avaient été contraints de quitter les lieux en 2014 à la suite de violentes tempêtes. Depuis lors, toutes leurs tentatives d’indemnisation avaient échoué.

En témoignent notamment les derniers résultats des **indicateurs de performance** ⁽¹⁾. Le ratio d'efficacité bureautique illustre ainsi les efforts réalisés avec notamment une baisse des dépenses liées à la téléphonie en 2017 (-500 000 euros). De même, la **gestion immobilière est rigoureuse** depuis le regroupement des agents au sein d'un même site ⁽²⁾, générateur d'économies substantielles sur les dépenses de loyer et de charges locatives. L'examen du **ratio d'efficacité de la gestion immobilière** démontre une maîtrise des différentes dépenses d'entretien courant sur les implantations issues de ce regroupement. Cette gestion rigoureuse concerne également les ressources humaines, puisque le **ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines** témoigne des efforts entrepris pour réduire les effectifs affectés aux activités supports, plus que les effectifs métiers.

Cette logique de mutualisation des fonctions supports n'est d'ailleurs pas terminée et se poursuivra en 2020 avec la création des secrétariats généraux communs des DDI. Même si cette mutualisation implique un transfert ⁽³⁾, votre rapporteur pour avis souligne que la secrétaire générale des ministères, Mme Régine Engström, a affirmé que cela ne nuirait pas aux métiers de l'environnement ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, **les ministères ont engagé des démarches de modernisation qui permettent d'optimiser leur fonctionnement**, avec notamment :

– des mesures de **simplification** (mise en place d'un guichet unique pour les marins par exemple), **de transformation numérique** (déploiement d'outils collaboratifs au sein du ministère, travail de l'incubateur de *start-up* d'État la « Fabrique Numérique » sur l'amélioration concrète des politiques publiques, etc.) et de **dématérialisation des démarches et des procédures** (sur la déclaration de rejets atmosphériques par exemple) ;

– des mesures **organisationnelles** avec la suppression de doublons avec les collectivités territoriales (sur les aides à la pierre ou l'instruction des actes du droit des sols, par exemple) ;

– des mesures de **mutualisations interdépartementales** à l'origine de la plupart des mesures de transfert pour 2020.

La gestion du budget du programme 217 est donc pragmatique et en prise avec les réalités. S'il convient de saluer les efforts employés pour rationaliser les dépenses du MTES, les spécificités portées par ce dernier imposent toutefois de prendre du recul et de sortir d'une logique uniquement comptable.

(1) *Rapport annuel de performance 2018, annexe au projet de loi de règlement pour l'année 2018.*

(2) *Ce regroupement immobilier, aujourd'hui vecteur d'économies, a d'abord nécessité plusieurs étapes contribuant au creusement des AE et des CP entre 2012 et 2015.*

(3) *Voir encadré « Un programme souvent sujet à des changements de périmètre » plus haut dans le rapport.*

(4) *Audition du 23 septembre 2019.*

DEUXIÈME PARTIE : LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES PRIORITÉS ET SPÉCIFICITÉS D'UN MINISTÈRE CONFRONTÉ À UNE URGENCE ABSOLUE

Si l'on s'attache à avoir une vision plus large et plus complète, il ressort de plusieurs auditions et d'une analyse plus poussée des politiques écologiques, y compris en dépassant les seuls crédits du programme 217, que **la rationalisation budgétaire n'est pas toujours bien calibrée, parfois peut-être trop rapide, voire brutale**. Dans un contexte d'état d'urgence écologique, le ministère de la transition écologique et solidaire doit rester un ministère fort, dont les **spécificités doivent être sanctuarisées**.

Le MTES doit d'abord renoncer à des réductions d'effectifs qui ne prennent pas en compte les priorités comme celle que devrait constituer la préservation de la biodiversité et qui sacrifient des opérateurs jouant pourtant un rôle fondamental dans la transition écologique (I). Plus largement, le MTES doit absolument conserver sa spécificité d'une action de terrain au service du public (II).

I. DES BAISES DE CRÉDITS QUI NE PARAISSENT PAS DISTINGUER LES SECTEURS PAR PRIORITÉ

A. LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ NE PARAÎT PAS DISPOSER DES MOYENS DE FAIRE FACE À L'URGENCE

1. Une politique publique légitimement érigée comme une priorité

La France est un pays qui concentre une très riche biodiversité : plus de 180 000 espèces sont présentes en métropole et outre-mer, soit 10 % des espèces de la planète ⁽¹⁾. Le territoire métropolitain abrite des écosystèmes très variés et la mer Méditerranée est un des « points chauds » de la biodiversité, c'est-à-dire une région qui en est très riche mais où les espèces sont également fortement menacées. La majorité des territoires français d'outre-mer sont d'ailleurs situés dans des points chauds de la biodiversité et concentrent à eux seuls 83 % des espèces endémiques françaises.

Pour autant, la biodiversité française est tout particulièrement en danger et la richesse décrite ci-dessus diminue chaque jour. De nombreux indicateurs peuvent légitimement nous inquiéter : 590 000 hectares de milieux naturels et de terrains agricoles ont été artificialisés en moins de 10 ans (entre 2006 et 2015) ; 22 % des oiseaux communs ont disparu de métropole entre 1989 et 2017 ; 38 % des chauves-souris ont disparu en métropole entre 2006 et 2016 ; la France concentre 68 % des habitats menacés au niveau européen ;

(1) Sauf mention contraire, les données ici énoncées proviennent du ministère de la transition écologique et solidaire.

1 301 espèces mondialement menacées se situent en France, ce qui en fait l'un des dix pays abritant le plus grand nombre d'espèces mondialement menacées ; en outre-mer, 29 % des sites suivis montrent une perte de surface de coraux vivants, 39 % des espèces évaluées dans la liste rouge nationale sont menacés ⁽¹⁾, etc.

En 2019, la France a accueilli la septième session de la **Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)**, que l'on considère souvent comme l'équivalent du GIEC ⁽²⁾ en matière de biodiversité. Dans son premier rapport sur l'état mondial de la biodiversité, rendu public à l'issue de cette session plénière, elle indiquait que *« la nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine - et le taux d'extinction des espèces s'accélère, provoquant dès à présent des effets graves sur les populations humaines du monde entier »* ⁽³⁾. En affirmant qu'**un million d'espèces sont désormais menacées d'extinction**, ce rapport a provoqué une **onde de choc** qui confirmait pourtant une urgence que beaucoup avaient déjà à l'esprit.

En réaction à ce constat alarmant, le Président de la République affirmait que *« la biodiversité est un sujet aussi important que le changement climatique et nous ne pouvons gagner cette bataille qu'en mettant ces deux objectifs ensemble »* ⁽⁴⁾. Cette déclaration témoigne d'une prise de conscience qui s'inscrit d'ailleurs dans un cadre juridique solide et ancien qui connaît récemment un renouveau. **Malheureusement, les moyens mis au service de cette prise de conscience affichée et de ces déclarations d'intentions ne sont pas à la hauteur.**

(1) Édition 2018 des « chiffres-clés » de la biodiversité », Commissariat général au développement durable (CGDD), Agence française pour la biodiversité (AFB) - Observatoire national de la biodiversité (ONB).

(2) Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

(3) Rapport de l'IPBES approuvé lors de sa 7^e session plénière, réunie du 29 avril au 4 mai à Paris.

(4) Déclaration du Président de la République Emmanuel Macron sur le perron de l'Élysée, le 6 mai 2019 à l'issue d'une rencontre avec des représentants de l'IPBES.

État des lieux des politiques publiques visant à la préservation de la biodiversité

Il serait faux d'affirmer que rien n'a été fait ou tenté sur le plan juridique dans le domaine de la préservation de la biodiversité. Son socle est constitué de **la loi relative à la protection de la nature de 1976** ⁽¹⁾ qui introduit notamment le statut d'espèces protégées, et de **la loi dite « Paysages » de 1993** ⁽²⁾. Mais il convient surtout de s'arrêter sur les évolutions récentes.

– **La Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) est un ensemble d'objectifs fixant le cadre d'action de la France en faveur de la préservation de la biodiversité.** La Convention sur la diversité biologique, première convention internationale concernant la biodiversité (ratifiée par la France en 1994), est à l'origine de l'élaboration de cette stratégie au niveau national. La première SNB a été adoptée pour la période 2004-2010 et concernait essentiellement des mesures sectorielles. La stratégie a été par la suite renforcée pour la période 2011-2020 en s'intégrant au cadre du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 des Nations unies et notamment aux 20 objectifs d'Aïchi adoptés lors de la COP10 tenue en 2010, à Nagoya au Japon. À quelques mois de l'échéance de cette stratégie, nous pouvons regretter que peu d'objectifs soient en passe d'être atteints.

– **La loi du 9 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, renforce l'engagement de la France dans ce domaine.** Elle inscrit la Stratégie nationale pour la biodiversité dans le code de l'environnement, prévoit l'intégration de la biodiversité urbaine dans les plans climat-énergie territoriaux pour les collectivités territoriales, met en place des instances d'expertise (comité national de la biodiversité, comités régionaux de la biodiversité) pour associer tous les acteurs concernés aux enjeux de la préservation de la biodiversité, renforce les sanctions pénales pour lutter contre le trafic d'espèces menacées, permet la création d'une réserve marine dans les eaux des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), interdit l'utilisation des pesticides et limite l'usage du plastique en interdisant les microbilles en plastique dans les cosmétiques et les cotons-tiges avec une tige plastique, ou encore crée l'Agence française pour la biodiversité (AFB) par fusion de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de l'Établissement public des parcs nationaux, de l'Agence des aires marines protégées et du groupement d'intérêt public ATEN (Atelier technique des espaces naturels).

– Plus récemment, **le Plan biodiversité du 4 juillet 2018** est un plan interministériel qui se fixe pour objectif la réduction à zéro de la perte nette de biodiversité, autour de six axes d'actions : reconquérir la biodiversité dans les territoires ; construire une économie sans pollution et à faible impact sur la biodiversité ; protéger et restaurer la nature dans toutes ses composantes ; développer une feuille de route européenne et internationale ambitieuse pour la biodiversité ; connaître, éduquer, former ; améliorer l'efficacité des politiques de biodiversité.

– **La loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité et de la chasse, modifiant les missions des fédérations de chasseurs et renforçant la police de l'environnement,** est la dernière loi en date intervenant dans ce domaine. Elle fait l'objet de développements plus loin dans le rapport.

(1) Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

(2) Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

2. Certains moyens ne reflètent pas le niveau élevé des actions demandées

a. Une hausse des crédits consacrés à la biodiversité qui cache des mesures temporaires et n'exclut pas la soumission à des schémas d'emplois peu corrélés aux priorités

L'encadré ci-dessus témoigne d'une **réelle prise de conscience de l'urgence de la situation de la biodiversité française et partant, d'une volonté de faire de la préservation de la biodiversité une politique prioritaire**, mise sur le même plan que la transition énergétique. Toutefois, derrière les déclarations d'intentions et les avancées législatives et réglementaires, il importe d'analyser si les crédits budgétaires sont à la hauteur des ambitions fixées et si la politique érigée en priorité dispose donc bel et bien des moyens nécessaires à la réalisation de ses objectifs.

À cet égard, on ne peut que **saluer l'augmentation des crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » demandés dans le PLF 2020**. Ces derniers s'élèvent en effet à 195,31 millions d'euros en AE et 201,51 millions d'euros en CP, soit une augmentation de respectivement 19,02 % et 26,02 % par rapport aux crédits ouverts en LFI 2019 (164,10 millions d'euros en AE et 159,90 millions d'euros en CP).

Cette hausse des crédits ne traduit pourtant pas réellement un plus fort engagement budgétaire dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité. Une subvention pour charges de service public (SCSP) de 41,2 millions d'euros sera versée en 2020 à l'Office français de la biodiversité (OFB) alors qu'aucune SCSP n'était versée à l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) en 2019. **Cette SCSP, loin de constituer une mesure de générosité ou d'augmentation des crédits de l'office naissant, vise avant tout à compenser notamment la baisse de la redevance cynégétique** intervenue suite à la réforme du permis de chasser, une décision politique qui n'était visiblement pas financée. Si votre rapporteur pour avis salue cette mesure qui permettra de garantir un bon fonctionnement de l'OFB, il ne peut que souligner **qu'une grande partie de la hausse des crédits du programme 113 est donc due à un retour partiel dans le budget de l'État du financement d'un organisme stratégique, financement qui avait été débudgétisé** ⁽¹⁾.

Concernant les effectifs – ce qui permet d'en revenir au programme 217 –, le schéma d'emplois détaillé par action présenté dans le tableau ci-dessous, qui permet d'isoler les évolutions d'emplois par politique publique, démontre une **réduction des effectifs œuvrant pour la politique « Paysages, eau et biodiversité » de 75 ETP pour 2020**.

(1) Le financement de l'AFB et de l'ONCFS reposait sur des contributions des agences de l'eau. L'antériorité d'une contribution des agences de l'eau dans le financement de l'AFB (au sens où l'ONEMA, un des établissements publics qui a fusionné pour donner naissance à l'AFB, était déjà en partie financé par des contributions des agences de l'eau), doit être soulignée.

SCHÉMAS D'EMPLOIS DU PROGRAMME 217 DÉTAILLÉ PAR ACTION

(en ETP)

Schémas d'emplois	2018	2019	2020
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	-230	-229	-227
Infrastructures et services de transports	-237	-231	-227
Affaires maritimes	-45	-42	-40
Paysages, eau et biodiversité	-81	-78	-75
Personnel relevant du ministère de la cohésion des territoires	-208	-203	-200
Prévention des risques	-18	-18	-17
Énergie, climat et après-mines	0	0	0
Commission nationale du débat public	1	0	0
Commission de régulation de l'énergie	2	2	1
Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme « Expertise, information géographique et météorologique »	-14	-14	-14
TOTAL Programme 217	-830	-813	-799

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

D'une façon plus générale, ces données témoignent d'une **répartition de la réduction des effectifs publics peu corrélée aux priorités affichées**. Même si les effectifs supports sont ceux qui concentrent la plus forte baisse, **il est difficile de justifier la poursuite de la diminution des effectifs agissant dans le domaine de la biodiversité au regard de l'urgence**. Votre rapporteur pour avis voit là **une réelle et profonde contradiction entre la parole et les actes**. De même, le secteur de la prévention des risques ou de l'expertise géographique, loin d'être des secteurs sans enjeux, voient leurs effectifs diminuer. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le MTES perd en tout 599 ETP.

Finalement, et pour en revenir à la question spécifique de la biodiversité, les « efforts budgétaires » consentis en sa faveur et mis en avant par le MTES ont en grande partie pour explication le retour partiel d'un financement de l'État pour un office dont les crédits étaient jusqu'alors débudgétisés et l'organisation du Congrès mondial de l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en juin 2020 à Marseille qui, pour être fondamental, n'en reste pas moins un effort budgétaire conjoncturel.

b. Les opérateurs en charge de la biodiversité ne connaissent pas une évolution favorable

i. Une fusion de l'AFB et de l'ONCFS qui pose de nombreuses questions

La création de l'OFB par fusion de l'AFB et de l'ONCFS

La loi du 24 juillet 2019 ⁽¹⁾ crée l'Office français de la biodiversité (OFB), à compter du 1^{er} janvier 2020, par fusion de l'AFB (Agence française pour la biodiversité) et de l'ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage).

La volonté de regrouper ces deux établissements vise à répondre à **trois enjeux majeurs** :

- simplifier l'organisation (meilleure lisibilité de l'action, rapprochement des différentes expertises) ;
- renforcer l'efficacité des politiques publiques (notamment le maillage territorial) ;
- renforcer l'action territoriale (en renforçant les pouvoirs des inspecteurs de l'environnement afin qu'ils sanctionnent mieux les infractions environnementales).

L'OFB conservera les missions des deux établissements publics qui fusionnent. Il devient ainsi l'opérateur majeur de la biodiversité, agissant dans tous les domaines prioritaires de la préservation de la biodiversité : appui à la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité ; gestion, restauration et appui à la gestion d'espaces naturels ; exercice de la police de l'environnement et de la police sanitaire ; formation et mobilisation des citoyens ; développement de la connaissance, de la recherche et de l'expertise sur les espèces et les milieux.

Si la pertinence de cette fusion est saluée quasi-unaniment par tous les acteurs, **de nombreux problèmes subsistent alors que la création de l'OFB est imminente.**

D'abord, des tensions sociales existent. Il faut en effet noter que cette fusion intervient dans un contexte où les agents de l'AFB ont déjà été soumis à un regroupement récent puisque cet établissement public, dans sa forme actuelle, ne date que de 2016. Sans devoir constituer un frein à la création de l'OFB, cet élément impose de **prendre en compte les revendications des agents car une fusion n'est pas sans risque sur l'équilibre de leur travail et notamment le sens qu'ils donnent à leur action.** Les équipes de préfiguration de l'OFB, menées par M. Pierre Dubreuil que votre rapporteur pour avis a auditionné ⁽²⁾, semblent avoir pris en compte cette exigence puisque la mise en œuvre de la fusion s'accompagne d'une opération de requalification progressive des agents de catégorie C en B. **Votre rapporteur pour avis salue cette mesure sociale** puisque les 1 300 inspecteurs de l'environnement concernés réalisent en réalité quotidiennement des fonctions relevant majoritairement de la catégorie B. De la même manière, les chefs de services départementaux se verront accorder un bonus

(1) Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité et de la chasse, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

(2) Audition du 23 septembre 2019.

indemnitaires. D'autres mesures d'accompagnement des ressources humaines sont encore en discussion.

La question des réductions d'effectifs est également fondamentale. Comme de nombreux opérateurs du MTEs, l'AFB et l'ONCFS n'échappaient pas à des schémas d'emplois négatifs. Ainsi, en 2019, le schéma d'emplois sous plafond de l'AFB était de - 6 ETPT et celui de l'ONCFS de - 39 ETPT. **Toutefois, selon le ministère, le schéma d'emplois de l'OFB pour 2020 a été allégé.** Alors que les schémas d'emplois arrêtés pour l'AFB et l'ONCFS auraient impliqué la suppression de 47 ETP en 2020, 40 ETP en 2021 et 2022, soit 127 ETP supprimés sur trois ans, la décision a été prise **de neutraliser le schéma d'emplois de l'OFB pour 2020 et de le réduire de moitié en 2021.** Seuls 60 ETP seront donc supprimés sur trois ans. **Votre rapporteur pour avis salue cet effort pour faciliter la création de l'OFB, mais il ne peut que le considérer comme évident, car indispensable.** Il regrette d'ailleurs le maintien d'un schéma d'emplois négatif – même si atténué – sur trois ans, considérant que la préservation de la biodiversité sur le terrain imposerait un moratoire complet sur les suppressions d'emplois de l'OFB.

L'enjeu du financement est le plus complexe et celui sur lequel votre rapporteur pour avis est le plus critique. **Le budget de l'OFB, organisme naissant, est déjà fragile et illisible.** Par rapport à la somme des budgets de l'AFB (241 millions d'euros en AE et 227 millions d'euros en CP⁽¹⁾) et de l'ONCFS (120 millions d'euros environ), l'OFB présente pour 2020 un besoin global de financement additionnel de l'ordre de 41 millions d'euros, constitué de :

– la diminution des recettes de redevances cynégétiques à hauteur de 21 millions d'euros ;

– le transfert des missions de l'État vers les fédérations de chasse à hauteur de 9 millions d'euros ;

– la contrepartie de l'État à l'« écocontribution » du monde de la chasse, pour 11 millions d'euros.

Si l'on intègre le coût des mesures sociales mentionnées plus haut (4 millions d'euros environ), **le besoin de financement pour 2020 est donc de l'ordre de 45 millions d'euros.** Même si ce besoin de financement va être couvert, votre rapporteur pour avis ne peut que souligner sa **déception face à une telle situation avant même la réelle création de l'office.** Un enjeu aussi fondamental que la préservation de la biodiversité nécessiterait une réflexion globale sur le financement des actions en sa faveur et ne mérite pas de pâtir d'une succession de mesures de débudgétisation ou encore de réduction des recettes irréflechies et non financées. L'OFB naissante hérite donc d'un financement morcelé que l'on peut ainsi décrire, pour 2020 :

(1) Sauf mention contraire, les chiffres ici présentés proviennent du préfigurateur de l'OFB, M. Pierre Dubreuil.

– les contributions des agences de l'eau à l'AFB (243 millions d'euros auxquels s'ajoutent 41 millions d'euros de dotation spécifique « Écophyto ») et à l'ONCFS (37 millions d'euros) ;

– le produit de la redevance cynégétique (46 millions d'euros) ;

– des ressources propres (10 millions d'euros) ;

– une dotation complémentaire du programme 113, c'est-à-dire une forme de re-budgétisation du financement de la politique de la biodiversité (41 millions d'euros) évoquée plus haut.

À ce total de 418 millions d'euros doivent être retirés 67 millions d'euros de contribution pour les parcs nationaux. **Ainsi, les ressources nettes de l'OFB, hors contribution aux parcs nationaux, seront de 351 millions d'euros environ, nettement inférieures au budget consolidé de l'AFB et de l'ONCFS en 2019 (entre 360 et 365 millions d'euros).**

L'OFB hérite donc d'un financement incomplet, puisque son équilibre pour 2020 reposera sur un prélèvement sur son fonds de roulement de 10 à 15 millions d'euros. Si ce prélèvement est compatible avec la situation financière des deux agences fusionnées, **vo**tre rapporteur pour avis ne peut encore une fois que regretter une situation qui témoigne d'un manque d'ambition et de vision pour la politique de la biodiversité. Le financement de l'OFB ne semble pas sereinement assuré, ce qui constitue une déception lorsque l'on attendait de ce nouvel établissement public qu'il soit fort, indépendant, dynamique et à la hauteur des ambitions qui lui sont fixées.

Enfin, votre rapporteur pour avis ne pouvait terminer son analyse des enjeux de la création de l'OFB sans évoquer **la question de la représentation au futur conseil d'administration**. Le projet de décret relatif à l'OFB qui fixera notamment la composition de ce conseil devrait être publié en novembre. Il apparaît d'ores et déjà que des secteurs entiers ne seront pas représentés dans le conseil d'administration, place pourtant stratégique pour influencer sur les actions de l'office. **La question spécifique de la représentation des parcs nationaux d'outre-mer** intéresse plus particulièrement votre rapporteur pour avis. Si l'article L. 131-10 du code de l'environnement, résultant de la loi du 24 juillet 2019, prévoit que le conseil d'administration est composé de manière à comprendre au moins un représentant de chacun des cinq bassins écosystémiques ultramarins, on ne peut que relever les différences qui existent entre les territoires d'outre-mer. **À tout le moins, il y aurait nécessité à ce qu'un conseil spécifique, composé de représentants de tous les parcs nationaux d'outre-mer, soit constitué au sein de l'OFB afin d'établir une position commune à défendre devant le conseil d'administration**. Les parcs nationaux constituent en effet également un opérateur incontournable de la biodiversité.

- ii. La situation des parcs nationaux est représentative d'un écart entre les ambitions affichées et les moyens dédiés

Les parcs nationaux sont le cœur historique de la politique de préservation de la biodiversité française. Aujourd'hui au nombre de dix ⁽¹⁾, ils couvrent 1,25 million d'hectares terrestres et 3,78 millions d'hectares marins, soit 8 % du territoire français sur douze départements métropolitains et trois d'outre-mer. Outre la protection et la restauration du patrimoine naturel, ils assurent des missions de sensibilisation du public et d'amélioration des connaissances sur la biodiversité et agissent ainsi dans le cadre de tous les objectifs définis par les stratégies et plans sur la biodiversité. L'année 2020 est là encore une année charnière puisqu'un **onzième parc national de forêts de Champagne et de Bourgogne doit être créé d'ici la fin de l'année 2019.**

Dans ce contexte, **le Gouvernement propose de relever de 3,5 millions d'euros le plafond de financement des parcs nationaux par l'OFB**, qui passerait ainsi de 63,3 millions d'euros à 67 millions d'euros environ.

Mais là encore, des contradictions apparaissent. La création d'un onzième parc national est une bonne nouvelle pour la préservation de la biodiversité et s'inscrit dans le cadre du Plan biodiversité. Toutefois, cette création ne se fera même pas à effectifs constants, ce qui serait déjà dommageable, **mais avec un schéma d'emplois 2020 négatif, à - 3 ETPT.** La création du nouveau parc reposera donc sur un redéploiement interne d'effectifs supporté par les dix parcs nationaux existants. Malgré les actions de mutualisation mises en avant par le ministère et qui justifieraient ces réductions d'effectifs, cette situation est inacceptable pour votre rapporteur pour avis. Unaniment, les personnes concernées qui ont été auditionnées ont souligné le caractère fortement tendu des effectifs actuellement déployés. **Appliquer un schéma d'emplois négatif l'année de la création d'un nouveau parc est un symbole de cette inadéquation entre les objectifs affichés et les moyens dédiés à la préservation de la biodiversité.**

À la vue de ces éléments concernant les opérateurs de la biodiversité, il paraît difficile pour le Gouvernement de poursuivre son discours combatif et engagé dans la préservation de la biodiversité face à une telle réalité budgétaire. D'une manière générale, les opérateurs des ministères concernés par la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sont très durement touchés par les réductions d'effectifs.

(1) Vanoise (1963), Port-Cros (1963), Pyrénées (1967), Cévennes (1970), Écrins (1973), Mercantour (1979), Guadeloupe (1989), La Réunion (2007), Guyane (2007) et Calanques (2012).

B. DES OPÉRATEURS AUX MISSIONS MAJEURES MALHEUREUSEMENT AFFECTÉS SANS SUFFISAMMENT DE DISCERNEMENT

Les ministères assurent poursuivre les efforts d'amélioration de l'efficacité des opérateurs, notamment à travers le renforcement de leurs liens avec les services déconcentrés du ministère. Pour 2020, cela passe notamment par la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la fusion de l'AFB et de l'ONCFS pour former l'OFB, ou encore la poursuite de la mutualisation des moyens des agences de l'eau.

Toutefois, derrière cette volonté affichée de renforcement des opérateurs du MTES et du MCTRCT, se cachent encore **des réductions d'effectifs conséquentes** à la vue desquelles il est légitime de se demander comment ces structures pourront faire face aux exigences d'intervention toujours plus grandes, avec des moyens et surtout des effectifs en perpétuelle réduction.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DU MTES

(en ETPT)

	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020
Opérateurs* (emplois sous plafond)					
Programme 113 (OFB, Parcs..)	5 304	5 351	5 258	5 180	5 137
Programme 159 (IGN, puis Météo et CEREMA)	3 506	7 461	7 228	6 998	6 763
Programme 170 (Météo)	3 080				
Programme 174 (ANGDM, ANDRA, CITEPA)	482	475	465	455	443
Programme 181 (ADEME, INERIS, GEODERIS)	1 451	1 443	1 416	1 389	1 356
Programme 203 (VNF, EPSF hors SGP et SCSNE)	4 649	4 578	4 480	4 371	4 258
Programme 205 (ENSM)	237	237	235	234	233
Programme 190 (IFPEN, IRSN hors IFSTTAR)	3 453	4 443	3 407	3 387	3 372
Programme 217 (ENPC, ENTPE)	3 506	482	479	476	472
Programme 197 (ENIM)	344	337	319	307	294
Programme 613 (ENAC)	812	812	812	812	805
Opérateurs MTES hors SGP, SCSNE et IFSTTAR	26 824	25 619	24 099	23 609	23 131
SGP	190	210	230	430	585
SCSNE	0	0	0	45	45
IFSTTAR	1 033	1 012	996	982	874
Opérateurs MTES hors IFSTTAR (A)	27 014	25 829	24 329	24 084	23 761
* les opérateurs "MTES" regroupent les emplois inscrits sur les missions "écologie et développement durable", BACEA (ENAC), "régimes spéciaux" (ENIM) et "recherche" (IFPEN, IRSN, IFSTTAR)					

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Le plafond d'emplois des opérateurs du MTES hors IFSTTAR ⁽¹⁾ diminue ainsi de 323 ETPT. De la même manière que pour les réductions d'effectifs au sein du seul MTES (services centraux et déconcentrés), **voire rapporteur pour avis ne peut que regretter des diminutions sans discernement des effectifs des opérateurs de ce même ministère**. Le tableau ci-dessus est très significatif sur au moins deux points :

– Les opérateurs rattachés au programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » qui portent les effectifs agissant quotidiennement et concrètement, sur le terrain, en faveur de la préservation de nos écosystèmes, voient leurs emplois sous plafond diminuer. **Sans revenir sur des développements déjà évoqués dans le rapport, l'état de la biodiversité française ne peut justifier une réduction des effectifs concourant à sa protection ;**

– La réduction des effectifs des opérateurs du programme 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie » inquiète en ce qu'elle **fragilise Météo-France**, un opérateur pourtant majeur et stratégique.

À travers l'exemple de Météo-France, votre rapporteur pour avis tient à souligner une fois encore, la contradiction qui existe entre les attentes et les exigences que l'on fait peser sur les opérateurs responsables de certaines politiques publiques et les effectifs qu'on leur accorde pour y répondre. Météo-France est un opérateur qui a pour mission « *d'élaborer et de fournir, en matière de météorologie et de climat, des services adaptés aux besoins des pouvoirs publics, de l'aéronautique, des entreprises et du grand public, afin de leur permettre de gérer les risques en matière de sécurité des personnes et des biens, de mieux organiser et adapter leurs activités et d'anticiper les impacts du changement climatique* » ⁽²⁾. Ses missions sont donc essentielles dans un contexte de changement climatique toujours plus rapide et, de manière plus générale, elles sont indispensables à la sécurité des personnes en métropole comme en outre-mer. Rien ne justifie donc des suppressions d'effectifs chez Météo-France. **Pourtant, le schéma d'emplois qui lui est fixé pour 2020 est de -95 ETPT.**

Cette évolution est fortement préoccupante. Certes, des programmes informatiques peuvent en théorie remplacer l'expertise humaine dans le cas de situations classiques. Mais en pratique, en cas de crise, si les effectifs ne sont pas assez suffisants, si les formations ne sont pas garanties, les algorithmes informatiques ne sauront à eux seuls prévenir le risque encouru. Les gouvernants se tourneront alors vers Météo-France et l'accuseront de cette faille, sans avoir à l'esprit que ce sont eux, par l'application, sans discernement, de schémas d'emplois peu tournés vers les enjeux d'avenir (la survenance de crises plus

(1) L'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) dont les effectifs sont transférés au ministère de la recherche dans le cadre de la création de l'Université Gustave Eiffel.

(2) Projet annuel de performance du programme 159, annexe au PLF 2020.

régulières, par exemple), qui ont amputé Météo-France de l'expertise nécessaire à la prévention de tels événements qui se multiplient.

Ainsi, derrière des chiffres globaux positifs, se cachent des réalités différentes et parfois inquiétantes. Que l'on en reste aux effectifs centraux et déconcentrés du ministère de la transition écologique et solidaire, portés par le programme 217, ou que l'on élargisse l'analyse aux opérateurs du ministère, un constat apparaît clairement : **l'absence de discernement dans les suppressions d'effectifs imposées aux services et opérateurs.** Malgré tous les efforts de rationalisation budgétaire et d'amélioration de l'efficacité que votre rapporteur pour avis salue, **le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » traduit un manque criant de priorisation des politiques publiques.** Certes, les crédits augmentent pour de nombreux programmes, mais il y a peu à attendre de ces augmentations de budget à la vue des schémas d'emplois quasiment partout négatifs. **Derrière cette réalité se dissimule un mouvement plus global et plus alarmant : l'idée que l'écologie serait une politique publique comme une autre, où les crédits peuvent remplacer les hommes.** C'est nier toute la spécificité des politiques écologiques qui constituent un service public avant tout.

II. UN MINISTÈRE QUI DOIT CONSERVER LES SPÉCIFICITÉS D'UN SERVICE PUBLIC

A. SI UNE RATIONALISATION AU NIVEAU CENTRAL EST POSSIBLE ET SOUHAITABLE, IL CONVIENT DE PRÉSERVER UN MAILLAGE TERRITORIAL IMPORTANT

1. Des services déconcentrés pluriels et dévoués

Les effectifs des services déconcentrés du ministère ⁽¹⁾ se répartissent entre services régionaux et services départementaux ⁽²⁾ :

• **Les services régionaux** comprennent les effectifs des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) dont le rôle est fondamental ; plus spécifiquement en Île-de-France, ceux de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA) et de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL) ; au niveau interrégional, ceux des directions interrégionales de la mer (DIRM) et des directions interdépartementales des routes (DIR) et enfin ceux de l'équivalent des DREAL

(1) Il faut bien préciser que l'on considèrera ici uniquement les effectifs des services déconcentrés du ministère, ceux portés par le programme 217, et non les effectifs territoriaux des opérateurs du ministère, compris quant à eux dans les plafonds d'emplois de chaque opérateur, portés par chaque programme de la mission.

(2) Cette distinction ainsi que la composition des différents services est indiquée dans le projet annuel de performance du programme 217, annexe au PLF 2020.

en outre-mer, les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

Ainsi, dans chaque région (sauf en Île-de-France) existe une DREAL qui, sous l'autorité du préfet de région et des préfets de département, participe à la mise en œuvre et la coordination des politiques publiques de l'État en matière de transition écologique, développement durable, lutte contre le changement climatique, préservation de la qualité des milieux, de la biodiversité et des paysages, logement, construction et rénovation urbaine, transports et infrastructures, et prévention des pollutions, des risques et des nuisances. Son rôle est donc majeur dans l'application concrète des politiques gouvernementales, notamment en matière d'environnement.

• Les **services départementaux** comprennent quant à eux les effectifs des directions départementales interministérielles (DDI) et préfetures.

Pour ce qui concerne l'environnement, il s'agit donc surtout des directions départementales des territoires (DDT) ou directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) dans les départements littoraux qui ont un rôle en matière d'environnement, là encore de mise en œuvre des politiques liées à la préservation de la nature et à la prévention des risques.

Dans le cadre du **déplacement effectué à Aurillac dans le Cantal, votre rapporteur pour avis a pu constater l'engagement et le dévouement de ces personnels au service de la protection de l'environnement**. Entre des services centraux sans doute trop optimistes dans leur volonté de défendre la politique de leur ministère, et des syndicats inquiets qui jouent légitimement leur rôle de lanceurs d'alerte, ces rencontres avec les services déconcentrés ont convaincu votre rapporteur pour avis que les agents de terrain arrivent encore à agir concrètement pour protéger l'environnement mais qu'il conviendrait désormais de les préserver de toute réduction d'effectifs.

Retour sur le déplacement effectué à Aurillac (Cantal) le 27 septembre 2019

Votre rapporteur pour avis a fait le choix du département du Cantal car il souhaitait aller à la rencontre de ceux qui agissent tous les jours sur le terrain pour mettre en œuvre les politiques de l'environnement, dans un territoire rural enclavé et rarement sous le feu des projecteurs médiatiques. Ce déplacement a permis d'auditionner les services déconcentrés du MTES ainsi que les autres services qui agissent à leur contact.

– Les auditions du directeur régional délégué de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, du chef de l'unité interdépartementale Cantal-Allier-Puy-de-Dôme et de la DDT du Cantal ont permis de mettre en lumière les nombreuses réductions d'effectifs subies par ces services et que votre rapporteur pour avis dénonce, mais également la perpétuelle « agilité » de ces derniers pour se réorganiser et continuer du mieux qu'ils le peuvent à assurer les missions qui sont les leurs.

– L'audition de la délégation du Cantal de l'agence régionale de santé (ARS) Auvergne-Rhône-Alpes a confirmé à votre rapporteur pour avis que les services de l'État sont les derniers piliers qui font tenir les territoires ruraux et enclavés comme le Cantal. Cela a renforcé sa conviction que le service public rend indispensable une présence renforcée de l'État pour ne pas ajouter l'abandon à l'isolement.

– Enfin, l'audition des services responsables de l'environnement au conseil départemental du Cantal a montré qu'une bonne coordination entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales assure une mise en œuvre efficiente des politiques écologiques sur le terrain. Cela renforce là encore la conviction de votre rapporteur pour avis du rôle majeur que l'État doit conserver en matière d'écologie dans les territoires.

De manière générale, ce déplacement a convaincu votre rapporteur pour avis de la limite atteinte en matière de réduction d'effectifs dans les services déconcentrés.

L'action des services déconcentrés de déclinaison territoriale des politiques environnementales, d'exercice de la police environnementale et notamment de contrôle, de coordination des différents acteurs intervenant dans ce domaine, sont les plus importantes. Elle constitue la garantie de l'efficacité réelle des politiques environnementales ainsi que le maintien de la vocation du MTES comme ministère au service du public. **Ce que les personnels parviennent encore à faire aujourd'hui avec des moyens, et notamment des effectifs, en perpétuelle réduction, pourrait être mis en péril en cas de poursuite de ce mouvement.** Personne n'aurait intérêt à ce que le MTES ne devienne un ministère savant, uniquement stratégique, au détriment de ses actions concrètes. Ainsi, les réductions d'effectifs doivent de toute urgence cesser de s'appliquer aux services sur le terrain.

2. Des services déconcentrés touchés par les réductions d'effectifs, mettant en péril la mise en œuvre concrète des politiques écologiques

Le tableau présentant la répartition des ETPT par type de service de 2016 à 2020 montre que les réductions d'effectifs ne touchent pas uniquement les services centraux.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR TYPE DE SERVICE ENTRE 2016 ET 2020

(en ETPT)

Type de service	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	LP 2020	Transferts 2020	PLF 2020	Évolution 2019/2020 avant transferts
Administration centrale	4 192	4 282	4 122	4 016	3 888	-9	3 879	-3,2 %
Services régionaux	19 678	19 304	18 936	18 434	18 010	-14	17 996	-2,3 %
Services départementaux	13 486	13 555	13 562	13 026	12 848	-1 149	11 699	-1,4 %
Opérateurs	15	15	19	19	19	-	19	0,0 %
Autres	4 460	3 813	3 734	3 446	3 354	-	3 354	-2,7 %
TOTAL	41 831	30 969	40 373	38 941	38 119	-1 172	36 947	-2,1 %

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire.

À périmètre courant, les effectifs dans les services déconcentrés des MTES et MCTRCT seront de 29 695 ETPT, en diminution de 1 765 ETPT par rapport à la LFI 2019 (31 460 ETPT).

Toutefois, cette forte diminution s'explique en grande partie par des transferts puisque les services déconcentrés (et surtout départementaux) sont logiquement très touchés par la création des secrétariats généraux communs en DDI. Ce sont ainsi 1 163 ETPT des services déconcentrés du MTES et du MCTRCT qui sont transférés et non supprimés.

À périmètre constant, **ce sont donc 602 ETPT (424 dans les services régionaux, 178 dans les services départementaux) qui seront supprimés en 2020 dans les services déconcentrés**, à comparer aux 128 ETPT supprimés dans l'administration centrale. Certes, les chiffres bruts ne veulent pas dire grand-chose en termes de partage de l'effort, mais les effectifs des services déconcentrés (hors transfert, à périmètre constant) diminuent de près de 2 %. C'est certes moins que les 3,2 % de diminution des effectifs de l'administration centrale, mais c'est encore beaucoup trop selon votre rapporteur pour avis.

À titre d'illustration sur une entité, la DREAL d'Auvergne-Rhône-Alpes que votre rapporteur pour avis a pu auditionner dans le cadre de son déplacement dans le Cantal ⁽¹⁾, a connu, entre 2016 et 2019 une baisse d'effectifs de 60 ETP à périmètre constant des missions, soit une diminution d'environ 6 % de ses effectifs en trois ans.

Difficile en effet, devant ces données, d'affirmer que les services déconcentrés sont préservés par les réductions d'effectifs. Votre rapporteur pour avis veut bien croire la bonne foi des services du ministère lorsqu'ils affirment que les mouvements de transfert n'affectent pas le « service consacré à l'écologie » que ces effectifs rendent. Mais ces 602 ETPT supprimés sont en revanche avec certitude des effectifs en moins pour l'action écologique sur le terrain.

Votre rapporteur pour avis entend le discours qui consiste à dire que le nombre d'effectifs sur le terrain n'aurait pas ou peu d'importance. À la question de savoir si les services déconcentrés disposent des moyens de leur action, votre rapporteur pour avis s'est vu répondre que « *le sujet n'est pas tant une question de moyens que d'efficacité du pilotage et de la qualité de la coordination de la communauté technique entre administration centrale, services déconcentrés et établissement publics sous tutelle ministérielle* » ⁽²⁾.

S'il est difficile de contredire une telle affirmation, **Votre rapporteur pour avis estime pour sa part indispensable de sanctuariser les effectifs des services déconcentrés et souligne son désaccord total avec les suppressions d'effectifs touchant les agents de terrain.** Il convient de rappeler au passage que tous les services dont on attend une meilleure « qualité de coordination » (administration centrale, services déconcentrés et établissements publics sous tutelle ministérielle, c'est-à-dire opérateurs) sont touchés par des réductions d'effectifs. Prôner l'amélioration de la qualité de coordination d'effectifs qui sont tous en baisse ne fait pas une politique.

Cette logique est proche de la vision purement comptable portée par le ministère de l'action et des comptes publics ⁽³⁾ mais ne devrait pas être celle d'un ministère au service des territoires et de leur population, confronté à une telle urgence et dont les actions de terrain n'ont jamais été aussi déterminantes.

(1) Déplacement du 27 septembre 2019.

(2) Réponses écrites de la secrétaire générale des MTES-MCTRCT adressées le 9 octobre 2019, sur les questions non abordées lors de l'audition du 23 septembre 2019.

(3) Dans un article du Monde publié le 13 septembre 2019 intitulé « Budget 2020 : la santé et l'écologie, principales cibles des suppressions de postes », une source du ministère du budget répondait en ces termes à la critique faite de la suppression des effectifs au MTES : « Quant à l'écologie, ce n'est pas un service public mais une politique publique. Ce qui compte ce n'est pas tant le niveau d'emploi que le budget, et celui-ci augmente de 600 millions d'euros l'an prochain ».

B. UN MINISTÈRE DONT LA QUALITÉ DE SERVICE PUBLIC EST MISE EN DANGER

1. Une inquiétude : des suppressions d'effectifs trop brutales qui mettent en danger la transmission des expertises

Face à ce constat de disparition rapide et régulière d'un grand nombre d'effectifs sur le terrain, l'inquiétude d'une perte de compétences et d'expertise, peut-être parfois définitive, est très grande. De la même manière, la relative brutalité avec laquelle sont opérées ces baisses d'effectifs entraîne une perte de sens et de motivation. Rapportée unanimement par les syndicats lors d'une table ronde organisée dans le cadre de la rédaction de cet avis ⁽¹⁾, cette inquiétude est également partagée par les agents de terrain.

D'abord, le non-remplacement de plus d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite ⁽²⁾ induit **une perte irrémédiable de capital humain** notamment lorsque des experts techniques s'en vont et ne sont pas remplacés. Au-delà des départs en retraite, les pertes d'emplois rapides et l'absence de transmission produisent les mêmes effets. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle touche avant tout les opérateurs de l'État en matière de biodiversité.

De cette perte de compétences et d'expertise découle, pour les agents, **une perte de sens dans leur action**. Les personnes qui travaillent au sein du MTES ont le plus souvent une vocation individuelle de défense de l'environnement. Aujourd'hui, devant ces suppressions de postes, confrontés à la contraction des moyens dont ils disposent sur le terrain, face à des dirigeants qui leur affirment que l'écologie est une politique publique et non un service public, pouvant donc se passer d'eux, ils perdent foi dans leur métier et leur engagement.

Au niveau du MTES, **quatre des cinq syndicats représentatifs (CGT, FO, la CFDT, la FSU) ont décidé de former le « Conseil de défense du ministère de l'écologie »** pour critiquer la baisse des effectifs et des moyens du ministère de la transition écologique et solidaire. Ils ont publié un **ouvrage « Paroles d'agents »**, qu'ils ont remis à votre rapporteur pour avis lors de leur audition, et qui regroupe des réactions anonymes d'agents des MTES et MCTRCT ⁽³⁾. S'il est impossible de résumer la diversité de ces réactions, ni même d'en traduire l'abattement, votre rapporteur pour avis tient ici à en inscrire quelques extraits témoignant de la lucidité de ces agents de terrain.

(1) Table ronde syndicale du 24 septembre 2019.

(2) Le taux de non-remplacement prévisionnel des départs en retraite pour 2020 est de 55 % au MTES-MCTRCT (52 % en 2018 et 2019).

(3) Selon l'ouvrage, « ces "paroles d'agents" ont été recueillies dans le cadre du mouvement #MTESGreatAgain par l'intersyndicale CGT/FO/CFDT/FSU (...) aux marches de l'Arche de la Défense le 27 juin 2019 et tout l'été 2019 au travers de cartes électroniques ».

Extraits de « Paroles d'agents » (recueil de réactions d'agents des MTES et MCTRCT, réalisés par l'intersyndicale CGT/FO/CFDT/FSU)

- « (...) Arrêtons la diminution des effectifs pour conserver la qualité du service public (...) ».
- « (...) Défendre l'écologie, c'est défendre les agents, leurs rémunérations, leurs postes, leurs missions (...) ».
- « (...) On ne peut pas faire d'écologie en supprimant des postes et des moyens financiers. Arrêtons l'hypocrisie ! (...) ».
- « (...) Je constate une disparition de l'ingénierie qui aurait permis de lutter efficacement contre le réchauffement climatique (...) ».
- « (...) Le Gouvernement sait-il que les économies qu'il pense faire en atrophiant la dimension écologique seront payées bien trop cher dans les années à venir ? (...) ».
- « (...) Les agents passionnés se sentent de plus en plus las (...) ».

La concentration des suppressions d'effectifs sur les catégories B et C est aussi sans doute une des explications de cette perte de sens. Elle laisse entendre une transformation du MTES qui passerait d'un ministère de service public vers un ministère plus stratégique. Certaines personnes pensent alors qu'entrer au ministère n'est plus le meilleur moyen de faire de l'écologie de terrain, et qu'il vaut mieux intégrer des associations, par exemple.

SCHEMAS D'EMPLOIS PAR CATEGORIE DES MTES ET MCTRCT ENTRE 2018 ET 2020

(en ETP)

Schémas d'emplois	LFI 2018	LR 2018	LFI 2019	PLF 2020
Catégorie A	-95	-218	-93	+37
Catégorie B	-298	-258	-293	-377
Catégorie C	-437	-327	-427	-459
TOTAL Programme 217	-830	-803	-813	-799

Source : Documents budgétaires.

À la vue de ces données, il est clair que **les catégories B et C paient le plus lourd tribut à la réduction des effectifs**. Il est même prévu un schéma d'emplois positif pour les personnels de catégories A pour l'année 2020. En effet, le ministère a obtenu pour 2020, le financement d'une mesure de « **repyramidage** »⁽¹⁾ des effectifs (qui sera poursuivie en 2021 et 2022). Si c'est sans aucun doute une excellente nouvelle pour les capacités d'ingénierie et l'attractivité des ministères, elle laisse aussi supposer une fragilisation de leur action de terrain, de leur capacité à répondre à leur rôle de service public au profit d'une écologie plus « savante ».

(1) Le repyramidage consiste en l'atténuation de la baisse des effectifs de catégorie A, compensée par un renforcement des baisses d'effectifs de catégorie B et C.

2. Une opportunité : l'attrait renouvelé des jeunes ingénieurs pour le MTES

Si le repyramidage présente des dangers soulignés ci-dessus, il est rendu possible par une recrudescence de l'attractivité des carrières liées à l'écologie pour les ingénieurs. **Votre rapporteur pour avis tenait à terminer son propos par cette note positive, témoignant de sa confiance dans les perspectives du MTES.**

En effet, alors qu'il était inquiet de l'attractivité du MTES pour les jeunes ingénieurs à la suite du constat posé par la Cour des comptes à l'occasion de sa note d'exécution budgétaire de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » pour 2018 ⁽¹⁾, l'audition de l'ingénieur général de l'armement François Bouchet, directeur général de l'École Polytechnique ⁽²⁾, a rassuré votre rapporteur pour avis sur ce point.

Ce dernier a en effet mis en avant **de nombreux éléments démontrant une attractivité maintenue, voire meilleure, des carrières au sein du MTES** : tous les postes offerts par le corps des « Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts » (IPEF) sont pourvus chaque année ; la liste complémentaire pour ce corps s'est récemment largement allongée (passant d'un nombre oscillant entre 5 et 10 noms selon les années à 31 pour la promotion 2016 – c'est-à-dire ceux qui ont fait leur choix en 2019) ; la même année, sur les 135 élèves souhaitant rejoindre l'un des corps, 53 ont demandé les IPEF ; et parmi ces 53, 46 ont demandé exclusivement ce corps. Ce regain d'intérêt est visible dès le choix des parcours d'approfondissement (en troisième année) : entre 2015 et 2019, le parcours « Sciences et défis pour l'environnement » a vu ses effectifs augmenter de 141 % et celui centré sur les « Énergies du XXI^e siècle » de 21 %.

Devant ce constat rassurant, à mettre en regard de l'inquiétude soulignée précédemment, **votre rapporteur pour avis appelle les dirigeants des services à concilier cette bonne nouvelle d'attractivité renouvelée des carrières au sein du MTES avec le maintien d'une qualité de service public sur le terrain.**

(1) « Dans le domaine des ressources humaines, la déqualification progressive de la structure des emplois du ministère (par un moindre recrutement des agents de catégorie A au profit de recrutements supplémentaires d'agents de catégorie C) risque d'avoir des conséquences sur les compétences disponibles pour faire face à l'évolution des missions stratégiques du ministère de la transition écologique et solidaire ».

(2) Audition du 2 octobre 2019.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire et de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports au cours de sa réunion du mercredi 9 octobre 2019 après-midi ⁽¹⁾, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, le mardi 22 octobre 2019, pour avis, sur le rapport de M. David Lorion, les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Mme la présidente Barbara Pompili. Mes chers collègues, nous poursuivons l'examen pour avis des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2020.

Ce soir, nous entendrons M. David Lorion, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », et M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis sur les crédits des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie ».

M. David Lorion, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ». Vous avez été destinataire de mon projet de rapport, je ne reviendrai donc que sur ses éléments les plus saillants. Avant tout, et en forme de propos général, j'aimerais insister sur le moment charnière dans lequel nous nous trouvons. La prise de conscience de l'urgence écologique et climatique n'a jamais été aussi partagée. Elle dépasse désormais les débats d'experts, mobilise les jeunes et constitue actuellement le socle des politiques publiques.

Au moment où nous analysons ce projet de loi de finances, nous devons transformer les discours en actes et vérifier que ces actes se déclinent en lignes budgétaires traduisant concrètement la priorité donnée à l'écologie. L'analyse du programme 217 est justement un bon moyen de distinguer les déclarations d'intentions et les moyens consacrés.

Le programme 217 est un programme support pour la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la transition écologique et solidaire, mais également du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Il porte l'essentiel de leurs effectifs, en dehors de ceux des opérateurs et à quelques exceptions près. Il permet également le financement

(1) <http://assnat.fr/wyU7XO>

des activités dites « de soutien », nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques, notamment les fonctions juridiques, les moyens de fonctionnement, les systèmes d'information, la politique immobilière, l'action sociale et la formation.

Il porte aussi les emplois et crédits de trois autorités administratives indépendantes – la Commission nationale du débat public (CNDP), l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) – et une partie du financement de deux opérateurs : l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) et l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE).

Le programme 217 ne porte donc pas une politique du ministère de la transition écologique et solidaire en particulier mais bel et bien les effectifs affectés. Fin septembre, lors de mon déplacement dans le Cantal, qui fut très enrichissant au contact des personnels au service de la protection de l'environnement, ceux de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), de l'agence régionale de santé (ARS) ou encore du conseil départemental, j'ai pu constater, sur le terrain, la qualité, la motivation et l'engagement de ces agents dans chacune des politiques publiques de ce ministère.

Les actions 7 à 24 du programme examiné sont ainsi des actions « miroirs » portant chacune des crédits de personnel dédiés aux différentes politiques publiques, dont les crédits hors titre 2 sont inscrits dans les autres programmes de la mission. L'étude de ce programme conduit donc à porter un jugement global sur les moyens humains dédiés aux politiques écologiques, la quasi-totalité des effectifs du ministère de la transition écologique et solidaire étant portée par ce programme. J'évoquerai donc des politiques publiques relevant d'autres programmes parce qu'au-delà des demandes de crédits dont ils disposent, leurs moyens humains relèvent des crédits du programme 217.

Si l'on peut se satisfaire de la hausse des crédits affectés à la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le sort réservé au programme 217 est bien différent. Les crédits demandés pour 2020 sont en effet de 2,87 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,91 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution respective de 3,04 % et de 2,76 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2019. Si les mesures de transfert y sont pour quelque chose, l'analyse du schéma d'emplois réel fait apparaître une baisse de 799 ETP en 2020, s'inscrivant dans une démarche de réduction des emplois de la fonction publique et de maîtrise budgétaire. Nombre d'entre nous ont fait part de leurs inquiétudes face à cette évolution, commencée maintenant depuis plusieurs années. Si elle est une réponse pragmatique face au creusement du déficit public, elle n'en est pas moins inquiétante dans sa mise en œuvre.

Par ailleurs, des efforts sont réalisés pour rationaliser les dépenses du ministère de la transition énergétique et solidaire. Les derniers résultats des indicateurs de performance montrent bien les résultats obtenus dans une gestion immobilière plus rigoureuse, une efficacité bureautique renforcée, une réduction des effectifs concentrée sur les activités support davantage que sur les effectifs métiers. Les deux ministères ont également engagé des démarches de modernisation permettant d'optimiser leur fonctionnement, avec notamment des mesures de simplification, de transformation numérique et de dématérialisation, des mesures organisationnelles et, enfin, des mesures de mutualisations interdépartementales à l'origine d'un important transfert de crédits et d'effectifs du programme 217 vers un programme du ministère de l'intérieur.

Toutefois, au-delà de ces satisfactions purement comptables, plusieurs éléments suscitent mon inquiétude. La nécessaire participation du ministère de la transition écologique et solidaire à l'effort de maîtrise des comptes publics doit être conciliée avec le maintien de crédits nécessaires à la mise en œuvre des politiques de lutte contre le changement climatique et l'érosion de la biodiversité, dans un contexte d'urgence absolue. Cela signifie le maintien d'effectifs suffisants pour assurer la mise en œuvre, sur le terrain, de ces politiques publiques.

C'est ainsi que, selon moi, le ministère doit préserver ses priorités et ses spécificités, ce qui n'est actuellement pas le cas. D'abord, il ne paraît pas distinguer ses priorités. En effet, la rationalisation budgétaire n'est pas toujours bien calibrée. La répartition de la réduction des effectifs, bien visible à l'étude du programme 217, est très peu corrélée aux priorités affichées.

C'est notamment le cas pour la biodiversité, qui est le révélateur de la bonne santé de notre environnement et de la bonne gestion de notre milieu naturel. Je ne me livrerai pas à une litanie de chiffres démontrant la mise en danger de la biodiversité française. Chacun, dans cette commission, y est naturellement sensibilisé. Je le suis d'autant plus comme député d'outre-mer, qui porte 80 % de la biodiversité française. Face à l'urgence, les déclarations de l'exécutif témoignent d'une réelle prise de conscience. Pourtant, malheureusement, les moyens mis au service de ces déclarations d'intentions ne sont pas à la hauteur. Si l'augmentation des crédits du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » paraît constituer une bonne nouvelle, je ne peux que regretter qu'elle ne traduise pas un plus fort engagement budgétaire en faveur de la biodiversité. En réalité, elle est due en grande partie à une subvention pour charges de service public visant à financer l'Office français de la biodiversité (OFB) pour compenser la baisse de la redevance cynégétique.

De la même manière, sur le programme 217, le schéma d'emplois des effectifs œuvrant pour la politique « Paysages, eau et biodiversité » diminue de 75 ETP en 2020. Comment justifier la poursuite des suppressions de postes face à l'urgence écologique ? Quel manque d'ambition sur un enjeu aussi fondamental ! Derrière la hausse des crédits du programme 113 se cache une diminution des moyens humains qui lui sont consacrés. Cela témoigne d'une évolution stratégique

où l'écologie ne serait plus un service public, mais une politique publique comme une autre, c'est-à-dire qui se contenterait de crédits mais qui n'aurait pas besoin d'effectifs. Il s'agit d'une profonde erreur car l'écologie, c'est avant tout une présence physique, celle d'hommes et de femmes sur le terrain, dans les régions de métropole et d'outre-mer.

J'en viens à ma seconde inquiétude. Le ministère met en danger ses spécificités et notamment celle d'un service public ancré dans les territoires. En effet, les réductions d'effectifs ne touchent pas uniquement les services centraux mais aussi et surtout les effectifs déconcentrés. J'ai pu observer, sur le terrain, l'engagement de ces personnels qui m'ont alerté sur la ligne de crête sur laquelle ils se trouvent en matière d'effectifs. Partout, les agents alertent sur leur très prochaine incapacité à faire face aux enjeux qui leur sont fixés et dans lesquels ils croient profondément. Pourtant, ce sont encore 602 ETPT qui seront supprimés dans les services déconcentrés en 2020. Je suis en désaccord total avec ces suppressions d'effectifs qui touchent les territoires. C'est une vision comptable et contradictoire avec les objectifs politiques affichés par le Gouvernement.

Plus largement, les suppressions d'effectifs brutales subies sur le terrain me font craindre la mise en danger de la transmission des expertises, une perte irrémédiable de connaissances qui, à terme, rendront erratique toute mise en œuvre d'une politique écologique.

Ce ministère de la transition écologique et solidaire est porteur d'espoir et surtout d'exigences. Ses agents sont passionnés et engagés. Le ministère a aussi besoin de moyens pour conserver, dans les régions, le service public et les connaissances spécifiques des différents milieux. Dans le cas présent, ce projet de budget ne comporte pas les garanties suffisantes pour le maintien et le développement d'une politique écologique efficiente, notamment dans le domaine de la biodiversité. C'est la raison pour laquelle j'émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 217.

Mme la présidente Barbara Pompili. Monsieur le rapporteur pour avis, je me joins au salut que vous adressez à des personnels qui font un très beau travail sur le terrain.

M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis sur les crédits des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie ». Le programme 113 est le programme socle en matière de politique de biodiversité. Il bénéficie, dans le projet de loi de finances pour 2020, de 201 millions d'euros de crédits de paiement (CP) et de 195 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE). Cela représente une augmentation de 40 millions d'euros en CP et de 30 millions d'euros en AE par rapport à la loi de finances initiales (LFI) pour 2019. Cette augmentation de près de 25 % des crédits du programme est due à la création, au 1^{er} janvier 2020, de l'Office français de la biodiversité (OFB) qui va bénéficier de 41 millions d'euros de crédits budgétaires, et cela en plus des

280 millions d'euros qui lui seront versés par les agences de l'eau qui finançaient jusqu'à présent l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

L'OFB bénéficiera toujours de 41 millions d'euros dans le cadre de la contribution Ecophyto et de 46 millions d'euros de redevances cynégétiques, ces dernières ayant désormais vocation à transiter par les agences de l'eau, ce qui explique le relèvement de 46 millions d'euros du plafond des taxes affectées qui leur sont versées.

Au final, le budget de l'OFB s'élèvera donc à 418 millions d'euros en 2020, dont 67 millions d'euros sont destinés à être reversés aux parcs nationaux. Le montant net de recettes pour l'OFB serait ainsi de 351 millions d'euros.

Un prélèvement sur le fonds de roulement de 10 millions d'euros, qui apparaît compatible avec la trésorerie de l'OFB, permettra d'équilibrer le budget en 2020. En 2021, la dotation budgétaire passera de 41 à 51 millions d'euros.

En dehors de l'OFB, la majeure partie des crédits du programme 113 concerne également l'action 7 « Gestion des milieux et de la biodiversité ».

Dans ce cadre, 20 millions d'euros sont prévus pour la protection des espaces marins et pour les politiques marines et littorales de protection de la biodiversité. 15 millions d'euros sont consacrés aux mesures territoriales dans le domaine de l'eau, auxquels il convient d'ajouter des crédits relatifs à la police de l'eau (5 millions d'euros) et à l'entretien du domaine public fluvial (5,5 millions d'euros). 33,7 millions d'euros sont destinés à la sous-action Natura 2000, dont je rappelle qu'elle est le levier principal de la politique de l'Union européenne pour la conservation de la biodiversité. En France, le réseau Natura 2000 est le principal réseau d'espaces naturels protégés avec 1 780 sites terrestres et marins, soit près de 13 % du territoire terrestre métropolitain et 34 % de la zone économique exclusive (ZEE) métropolitaine.

Vient ensuite le financement de la trame verte et bleue (TVB) et des autres espaces naturels protégés qui représentent 40,5 millions d'euros dans le PLF 2020. Au sein de cette enveloppe, les espaces naturels protégés, dont les parcs nationaux et les réserves naturelles nationales (RNN), bénéficient de 37,8 millions d'euros. D'ici la fin du quinquennat, le Gouvernement s'est engagé à conforter le réseau d'aires protégées et le plan Biodiversité prévoit à ce titre la création ou l'extension de vingt réserves naturelles d'ici 2022, dont au moins deux en outre-mer. Le programme 113 porte enfin une enveloppe destinée à la connaissance de la biodiversité pour 37,4 millions d'euros, dont 10 millions d'euros consacrés à la politique des grands prédateurs.

Les crédits dévolus à ces différentes sous-actions sont stables par rapport à 2019.

En revanche, les effectifs de certains opérateurs intervenant dans le champ de ces politiques connaissent une évolution à la baisse. Il s'agit en particulier des parcs nationaux avec -3 ETP et des agences de l'eau avec -40 ETP. L'OFB devrait également perdre 67 postes d'ici 2022, mais aucun en PLF 2020.

Au total, le schéma d'emplois du programme 113 se traduit par une diminution de 75 ETP en PLF 2020, après une diminution de 78 ETP en 2019. Cela peut apparaître paradoxal dans la mesure où certains de ces opérateurs connaissent une extension de leur champ d'action et de leurs missions. Ce constat vaut par ailleurs pour les opérateurs du programme 159 dont il sera question ensuite, comme le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), Météo-France ou l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

C'est pourquoi j'ai présenté un amendement destiné à relever le plafond d'emplois des agences de l'eau, très sollicitées dans le cadre de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) et de la politique de biodiversité, ainsi qu'un amendement, conjoint avec ma collègue Mme Danielle Brulebois, visant à renforcer les moyens du CEREMA.

Plus généralement, je demande au Gouvernement de nous présenter un rapport détaillé comparant l'évolution des missions affectées aux différents opérateurs et leurs trajectoires d'effectifs. En effet, il convient de rappeler qu'au cours des dernières années, le ministère de la transition écologique et solidaire a largement contribué à la réduction des effectifs de l'État, alors que ses missions sont appelées à monter en puissance, au moins dans certains domaines comme celui de l'adaptation au changement climatique et de la biodiversité.

J'en viens désormais aux crédits du programme 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie ». Le programme est doté de 509,7 millions d'euros en AE et en CP dans le PLF 2020, contre 514 millions d'euros en AE et en CP en 2019, soit une légère diminution de 4 millions d'euros.

Depuis 2018, ce programme regroupe les subventions pour charges de service public du CEREMA, de l'IGN, de Météo-France ainsi que les moyens affectés au Commissariat général au développement durable (CGDD).

En outre, l'action « Économie sociale et solidaire » (ESS), rattachée au programme et dotée de 19,8 millions d'euros dans le PLF 2020, comporte les crédits visant au développement de structures du champ de l'ESS ainsi que les crédits dévolus aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA). Ces crédits servent à financer les centres de ressources et les organismes de recherche de l'ESS, les têtes de réseaux, des actions d'accompagnement et d'ingénierie des acteurs ainsi que le programme « *French Impact* » qui vise à fédérer l'écosystème de l'innovation sociale et environnementale en France. Ces crédits progressent de 1,5 million d'euros par rapport à 2019.

Concernant le CEREMA, force est de constater les difficultés que rencontre actuellement l'établissement du fait de la diminution des dotations budgétaires et des effectifs qui lui est imposée.

Dans le PLF 2020, la subvention pour charges de service public versée au CEREMA baisserait à nouveau de 4,7 millions d'euros pour atteindre 196,5 millions d'euros. Or, cette subvention a déjà baissé de 20 millions d'euros entre 2015 et 2019. Cette baisse des dotations conduit le budget d'investissement de l'opérateur à ne représenter plus que 7 millions d'euros sur un budget total d'environ 230 millions d'euros, ressources propres incluses. De nombreux équipements sont ainsi en fin de vie et reposent sur des technologies parfois obsolètes, comme les déflectographes qui servent à mesurer la déformabilité des routes sous le passage d'un véhicule.

En outre, le CEREMA perdrait 101 emplois en 2020 après en avoir perdu 103 en 2019. Pour la première fois, la subvention pour charges de service public versée au centre ne couvrira plus l'ensemble des dépenses de personnel.

Nous sommes pourtant dans une période dans laquelle le besoin en infrastructures et en ingénierie publique est important, notamment dans le contexte de l'adaptation de nos infrastructures au changement climatique.

Avec ma collègue Mme Danielle Brulebois, qui s'occupe du programme 181 sur la prévention des risques, nous pensons qu'il est nécessaire de permettre au CEREMA d'absorber les restructurations en cours avant d'aller plus loin. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement visant à limiter la perte de subvention versée au CEREMA à 1,5 million d'euros, soit à peu près les économies permises par les réductions de personnels. Nous aurons l'occasion d'en rediscuter au moment du vote des amendements.

En ce qui concerne l'IGN, la subvention diminuerait de 1,2 million d'euros en PLF 2020 et le plafond d'emplois serait réduit de 39 ETPT. Toutefois, le problème principal pour l'IGN réside dans la gratuité totale des données prévue par la loi dite « Valter » de 2015, qui aurait pour conséquence une baisse de recettes supplémentaire de 6 millions d'euros pour l'IGN. Dans son rapport sur les données géographiques souveraines, notre collègue Mme Valéria Faure-Muntian recommande par conséquent de financer en contrepartie l'IGN par la subvention pour charges de service public. Il s'agit d'une réflexion à conduire avant la fin de la dérogation prévue pour l'IGN en 2022.

Enfin, pour Météo-France, nous avons récemment auditionné Mme Virginie Schwarz, qui a présenté la situation de l'établissement. Dans le PLF pour 2020, la subvention pour charges de service public qui lui est attribuée recule de 1,7 million d'euros, mais Météo-France bénéficiera en revanche d'une dotation exceptionnelle de 7,7 millions d'euros pour financer les aménagements nécessaires à l'implantation du supercalculateur. Le schéma d'emplois de l'opérateur est fixé à -95 ETP, ce qui devrait entraîner, à terme, une baisse de la masse salariale de l'ordre de 5 millions

d'euros. Les points de vigilance restent donc l'implantation sur les territoires, notamment dans les territoires de montagne et en outre-mer, ainsi que la répartition des 475 réductions d'effectifs prévues d'ici 2022.

Au-delà des points de vigilance que j'ai mentionnés, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 113 et 159.

Mme la présidente Barbara Pompili. Nous en venons maintenant aux orateurs des groupes. Après les réponses des rapporteurs pour avis, nous passerons aux questions, puis à la discussion des amendements.

Mme Frédérique Tuffnell. Je salue les travaux des rapporteurs pour avis, ainsi que l'augmentation des crédits alloués au programme 113, qui s'élèvent à 195,31 millions d'euros en AE et à 201,51 millions d'euros en CP, soit une augmentation respective de 19,02 % et de 26,02 % par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2019.

Cela s'explique par l'attribution de 41,5 millions d'euros à l'OFB, qui naîtra le 1^{er} janvier 2020 de la fusion de l'AFB et de l'ONCFS. Ces crédits compensent la diminution des redevances cynégétiques actée lors de la fusion des deux établissements.

Cette hausse de budget, comme vous le soulignez, n'est pas générale. Le rapport de M. David Lorion sur le programme 217 fait état d'une diminution des moyens. Les crédits demandés pour 2020, de 2,87 milliards d'euros en AE et de 2,91 milliards d'euros en CP, sont en effet en baisse de respectivement 3,04 % et 2,76 % par rapport à la LFI pour 2019.

Or, ce programme 217 est le programme support de la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

En tout état de cause, vos deux rapports mettent en exergue un phénomène inquiétant, à savoir que la hausse de crédits ne traduit pas un plus fort engagement dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité, puisque le PLF 2020 adopte une trajectoire descendante concernant les ETP. Ces derniers passent de 39 373 en LFI pour 2019 à 37 382 dans le PLF 2020.

À l'heure où la biodiversité s'effondre, l'écologie n'est pas une politique comme les autres. Même si l'on peut se féliciter des crédits supplémentaires octroyés au titre de la mise en œuvre du plan Biodiversité, soulignons que l'État n'y apporte que 10 millions d'euros, sur les 600 millions d'euros prévus entre 2019 et 2022. Soulignons surtout que tous les crédits du monde ne peuvent pas remplacer les hommes sur le terrain.

Ainsi, alors qu'elles doivent mettre en œuvre leur onzième programme, les agences de l'eau perdent 40 ETP. Météo-France perd quant à lui 95 ETP. Le

ministère de la transition écologique et solidaire est celui qui a subi la plus forte baisse d'ETP. Vous parlez même, monsieur David Lorion, de diminution d'effectifs sans discernement.

Monsieur Adrien Morenas, vous recommandez un gel des réductions d'effectifs jusqu'en 2022 pour les principaux opérateurs en charge de l'eau, de la biodiversité et de l'ingénierie publique, en priorité le CEREMA, l'OFB, les parcs nationaux et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Les commissaires au développement durable et à l'aménagement du territoire du groupe LaREM soutiennent, j'en suis certaine, votre demande.

Les espaces protégés ont prouvé leur efficacité ; les parcs et les RNN demandent une augmentation de leur budget. Comment pouvons-nous les satisfaire ?

Face à la diminution des ressources de Météo-France et vu l'accroissement des phénomènes climatiques majeurs, l'opérateur vous a-t-il confirmé, monsieur Adrien Morenas, sa capacité d'investissement pour maintenir et développer ses systèmes d'information et de prévision, notamment le supercalculateur ?

Comment préconisez-vous de répartir les ETP entre les opérateurs en tenant compte des besoins de chacun ? Plus de mutualisation est-elle nécessaire et possible ? Il est toujours délicat de se livrer à un exercice consistant à déshabiller Jacques pour habiller Paul.

Il me semble également important d'évoquer l'Office national des forêts (ONF), dont le déficit s'élève à 450 millions d'euros et pour lequel les prévisions sont mauvaises. Nos forêts vont mal, tout comme l'ONF, malgré les efforts de maîtrise budgétaire et de restructuration. Dans les Vosges, par exemple, aucun morceau de bois vert n'a été coupé depuis plusieurs années. En parallèle, vous précisez que les récoltes ont augmenté de près de 35 %, mais que les recettes de l'office ont baissé dans des proportions similaires. Nos concitoyens s'inquiètent désormais de l'avenir de la forêt, et pas seulement de la forêt publique.

Messieurs les rapporteurs pour avis, l'ONF doit être profondément réformé. Comment s'assurer que sa restructuration ne se fasse pas dans une logique purement comptable mais bien dans une optique de gestion durable des ressources ?

Ces budgets s'efforcent d'apporter des réponses pertinentes mais perfectibles. Les résultats qui sont attendus devront être appréciés à l'aune des enjeux de préservation de la biodiversité et d'objectifs lucidement fixés et acceptés par tous les opérateurs.

M. Gérard Manuel. Je vais concentrer mon propos sur le programme 217, dont il ressort principalement une baisse de 3,17 % des crédits, qui se traduit par une baisse importante des effectifs. Comment peut-on, tout au long de l'année, afficher une priorité accordée à la lutte contre le réchauffement climatique et

l'érosion de la biodiversité, et avoir un cadre budgétaire aussi contraint, avec une baisse très forte des crédits et des ETP du programme ?

La mission « Écologie, développement et mobilité durables » est loin des objectifs annoncés tout au long de l'année. Les problèmes sont réels sur le terrain ; les effectifs des services déconcentrés sont nécessaires pour mener les missions réclamées par l'ensemble de la population, qui traduisent la volonté de la France sur la scène internationale. Les arbitrages concernant cette mission, et plus particulièrement concernant le programme 217, ne nous conviennent pas.

M. Martial Saddier. L'élément central du budget de la mission est la création de l'Office français de la biodiversité, dont 85 % du financement provient des agences de l'eau. Nous devons demander au Gouvernement, lors de l'examen de la mission en séance publique, des précisions quant à la gouvernance du futur établissement, qui a été au cœur de nos débats lors de l'examen du projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

Concernant les agences de l'eau, nous avons été entendus cette année – et je remercie ici la présidente de la commission et les présidents des comités de bassin – puisqu'il n'y aura pas de prélèvement pour financer la baisse du permis de chasser ; leur budget reste constant. Il faudra avoir des réponses concernant le guichet unique ; quelle agence va prélever ? Nous devons également évoquer la mutualisation des personnels, en réponse à la baisse des effectifs.

Je souhaiterais être éclairé, monsieur le rapporteur pour avis Adrien Morenas, sur l'avancement des dépenses du plan Biodiversité. L'ancien ministre d'État M. François de Rugy avait annoncé un plan s'élevant à 600 millions d'euros, dont une partie dépendra des agences de l'eau.

Concernant la suppression de la taxe d'habitation, nous devons nous assurer que la redevance GEMAPI pourra être relevée ; cette redevance est assise sur la taxe d'habitation. Or, cette dernière étant progressivement supprimée, la redevance GEMAPI pourra-t-elle être mise en place, ou augmentée pour les collectivités l'ayant déjà mise en place ?

Concernant Météo-France, je remercie la nouvelle présidente-directrice générale Mme Virginie Schwarz d'avoir envoyé un signal positif et renoué le dialogue. J'ai toutefois une inquiétude concernant la baisse des crédits consacrés à la prévention des risques au regard des événements climatiques en cours sur le littoral méditerranéen.

Le principal point négatif concerne la baisse des ETP du ministère de la transition écologique et solidaire, qui participe beaucoup plus que les autres ministères à la réduction des effectifs.

Mme la présidente Barbara Pompili. Il semble qu'un accord se dégage en effet sur ce point dans cette commission.

M. Bruno Millienne. Je remercie les rapporteurs pour avis pour leur travail de qualité. Je suis ravi de la création de l'OFB, dont les crédits sont en augmentation. Les contributions annuelles des agences de l'eau à l'AFB et à l'ONCFS représentent aujourd'hui environ 300 millions d'euros. Pour l'année 2020, ces contributions s'élèveront à environ 350 millions d'euros ; le groupe Modem et apparentés ne peut que s'en féliciter, de même que de l'augmentation, dans une moindre mesure, de la contribution annuelle due par l'OFB au titre du financement des parcs nationaux.

En revanche, mon inquiétude vient des effectifs. Messieurs les rapporteurs pour avis, pourriez-vous nous préciser la trajectoire attendue des moyens humains à compter de 2021 ? S'agira-t-il de mutualisation, de réductions d'effectifs ? Je suis dubitatif quant à cette baisse d'effectifs à venir pour l'OFB.

Le groupe Modem et apparentés avait regretté, l'an dernier, que les engagements financiers pris par l'État pour lutter contre l'artificialisation des sols lui paraissaient assez limités, pour le dire gentiment. Au regard de l'importance de cet enjeu, pouvez-vous nous dire quels moyens y seront consacrés dans le cadre du PLF 2020 ?

Enfin, je souhaite aborder un sujet de préoccupation majeur porté par les groupes Modem et apparentés et LaREM l'an dernier, à savoir les aides publiques dommageables à la biodiversité. La présidente Mme Barbara Pompili, avec certains députés de la majorité, a porté et fait adopter un amendement dans notre commission visant à modifier les dispositifs d'aide à l'investissement locatif afin de les rendre cohérents avec l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols. Quelles suites seront données à cet amendement ? Certaines des aides que vous avez pu recenser font-elles l'objet, dans le PLF 2020, d'aménagements voire de suppressions ?

Mme Sophie Auconie. Je remercie les rapporteurs pour avis pour la qualité de leur travail. Le budget de l'écologie apparaît globalement en hausse, ce qui est dû à une évolution du périmètre d'intervention. Par contre, à périmètre constant, le budget est stable et ne permet pas d'enclencher la transformation nécessaire de notre société. Nous ne nous donnons pas les moyens de nos ambitions ! Les moyens financiers ne sont pas à la hauteur de la transition écologique et de la transition énergétique !

Beaucoup de choses ayant déjà été dites, je vais insister sur deux points seulement. En premier lieu, je souhaite évoquer la question des agences de l'eau. Je souscris aux propos de notre collègue M. Martial Saddier, qui a rappelé qu'il n'y aurait pas de prélèvement sur le budget des agences de l'eau pour compenser la diminution de la redevance cynégétique versée à l'OFB. Par contre, je remarque que les agences de l'eau continuent d'être confrontées à un « effet ciseau » important car leurs moyens diminuent alors que leurs missions s'élargissent. Ce sujet a été évoqué à de nombreuses reprises par le passé et je tiens à le rappeler à nouveau. Les budgets d'intervention des agences de l'eau se resserrent alors que la

gestion de la ressource en eau est un véritable sujet ! La gestion du petit cycle de l'eau et du grand cycle de l'eau est de plus en plus complexe car cette ressource est impactée par le dérèglement climatique. Comme mon collègue M. Martial Saddier, je pense qu'il faut travailler sur une nouvelle tarification de l'eau.

Je me joins au rapporteur pour avis M. Adrien Morenas au sujet du financement des investissements hydrauliques : il est indispensable qu'ils soient effectivement intégrés au sein des contrats de plan État-région, notamment pour ce qui concerne les travaux d'irrigation en lien avec les investissements réalisés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Par ailleurs, je considère qu'il faut que la France développe une action offensive pour qu'il y ait des mesures correspondant à nos besoins dans le prochain programme pluriannuel du FEADER, qui couvrira la période 2021-2028.

Je pense que le financement des aides aux agriculteurs pour les services rendus à l'environnement est une bonne démarche car il vaut mieux être dans l'incitation que dans la sanction. Dans le onzième programme des agences de l'eau, 150 millions d'euros sont prévus pour rémunérer les actions des agriculteurs en faveur de l'environnement et de la biodiversité. J'encourage la généralisation de ces aides qui permettront de faire évoluer les mentalités et de compenser le potentiel manqué à gagner des agriculteurs qui sont en cours de transition.

Enfin, je tiens à indiquer à mon collègue M. David Lorion que je défendrai tout à l'heure des amendements relatifs à l'outre-mer.

M. Paul-André Colombani. Le groupe Liberté et territoires considère que la hausse des moyens de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » est trop faible : l'augmentation de 120 millions d'euros à périmètre constant représente une augmentation de 1 % par rapport à 2019 et je ne suis pas sûr qu'elle traduise une réelle ambition climatique, d'autant que les moyens humains assignés à cette mission sont en baisse : 1 991 emplois à temps plein travaillés seront supprimés.

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » voit son budget baisser de 3 millions d'euros, ce qui est dû à la réduction d'effectifs et de la masse salariale : 1 172 équivalents temps plein travaillés sont supprimés au ministère de la transition écologique et solidaire et au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Notre groupe est fortement attaché à la promotion d'une transition écologique centrée sur les territoires et cette baisse des moyens ne nous semble pas constituer un signal favorable pour les élus locaux et les citoyens. Cela ne va ni dans le sens de l'écologie ni dans celui du pacte girondin !

Par contre, je me félicite que les moyens alloués au programme « Paysages, eau et biodiversité » aient été confortés par une hausse de plus de 40 millions d'euros, ce qui fait passer le budget de 159 à 201 millions d'euros.

Lors de la création de l'Office français de la biodiversité, le groupe Liberté et territoires s'était inquiété que celui-ci soit financé par une hausse de la contribution des agences de l'eau, dont le rôle est essentiel pour la réduction des pollutions, la protection des ressources en eau et donc pour le maintien de la biodiversité, mais aussi pour la gestion du stress hydrique dont certains territoires souffrent de plus en plus. Je me réjouis de constater que les ressources des agences de l'eau ont été sanctuarisées dans le cadre du projet de loi de finances.

M. Hubert Wulfranc. Les rapports faits par nos collègues sur les programmes « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » et « Paysages, eau et biodiversité » sont préoccupants : ils concluent tous deux sur les problématiques engendrées par le budget 2020, qui est marqué par une perte massive d'emplois pour le ministère et les opérateurs. Je partage le point de vue de notre collègue M. David Lorion lorsqu'il dit que cette perte constitue une atteinte majeure aux services publics ancrés dans les territoires. L'ensemble des porte-parole des groupes de la majorité ont eux-mêmes porté des jugements sévères sur ces deux programmes, ce qui illustre selon nous la différence entre l'affichage politique sur l'écologie fait par le Gouvernement et la réalité. J'ai donc peu de choses à rajouter par rapport aux conclusions de nos rapporteurs pour avis.

Je dirai quelques mots sur les problématiques sur lesquelles il faudrait engager une réflexion. La question du paysage renvoie à celle des forêts et j'attire votre attention sur le travail de co-construction d'une proposition de loi qui est réalisé par notre collègue Mme Mathilde Panot pour défendre la diversité du paysage d'essences forestières. En effet, certaines dispositions de police relatives à la gestion forestière portent atteinte à la richesse du paysage forestier et à la biodiversité.

J'attire aussi votre attention sur les problématiques d'adaptation de la gestion des fleuves et des rivières au changement climatique. Il faut que la question de la préservation renforcée des captages des nappes phréatiques soit mieux traitée par les politiques publiques.

M. Jean-Marie Sermier. Je souhaite féliciter les rapporteurs pour avis qui ont fait un travail impressionnant. Le cardinal de Retz disait qu'on ne sort de l'ambiguïté qu'à ses dépens. Nous y sommes : depuis plusieurs mois nous travaillons sur la mise en place de l'Office français de la biodiversité et, au cours de cette période, nous n'avons cessé de vous alerter sur la nécessité pour l'OFB de disposer des besoins financiers et humains adéquats pour pouvoir agir au plus près du terrain. Ce matin encore, je rencontrais des représentants des métiers du bâtiment qui s'inquiètent des décharges sauvages situées en forêt. Comment pensez-vous que l'OFB pourra mener une action réelle sans les moyens qui lui avaient été promis ?

M. Patrick Loiseau. Je remercie les rapporteurs pour avis pour la qualité du travail fourni. Ma question porte sur le programme « Paysages, eau et biodiversité ». Les crédits augmentent fortement par rapport à l'an dernier, ce que je salue. Toutefois, la qualité des cours d'eau et des milieux aquatiques est un enjeu prioritaire pour mon département de Vendée où seules 1 % des masses d'eau sont considérées comme ayant un bon état écologique, ce qui est dû à une pluralité de facteurs relatifs au climat, aux sols, à l'agriculture et à l'industrie. Nous avons besoin d'actions fortes pour améliorer la qualité de l'eau. Quelle est la part exacte des crédits alloués à la gestion de la qualité des eaux ? Comment se traduit cet objectif en termes de mise aux normes et de contrôle des installations, notamment des installations d'épuration ?

M. Vincent Descoeur. Notre collègue rapporteur pour avis, M. David Lorion, a eu la bonne idée d'auditionner des responsables de services déconcentrés dans mon département, le Cantal, où j'ai donc eu le plaisir de l'accueillir. Plusieurs collègues se sont émus, tout à l'heure, de la baisse du nombre d'ETP. C'est un vrai sujet d'inquiétude dans les départements périphériques des métropoles régionales, qui redoutent que cette diminution des effectifs n'affecte en premier lieu les services déconcentrés installés sur leur territoire. J'aimerais recueillir l'avis du rapporteur pour avis sur le risque imminent d'atteindre un seuil critique incompatible avec l'exercice de missions pourtant affichées comme prioritaires.

Mme Aude Luquet. Ma question concerne l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA). Les crédits qui lui seront affectés en 2020 sont en diminution par rapport à la loi de finances pour 2019, et s'agissant des effectifs, ils resteront stables, à 12 ETP. Dans la perspective d'une croissance continue du trafic aérien et donc d'une montée en puissance des enjeux liés aux nuisances aéroportuaires, les moyens humains et financiers de l'ACNUSA paraissent-ils suffisants ?

M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis. Madame Frédérique Tuffnell, je partage l'inquiétude que vous avez exprimée sur l'ONF. L'ONF est actuellement en grave difficulté, avec un déficit de 450 millions d'euros, et ne parvient pas à assurer toutes ses missions, notamment parce que le prix du bois a des conséquences négatives sur son fonds de roulement. Le Sénat a présenté un rapport proposant trois scénarii pour restructurer l'ONF. Un amendement va être déposé, pour l'examen en séance publique, pour aller « au secours du soldat ONF » en s'appuyant sur ces trois scénarii. Comment réinventer l'ONF est une question fondamentale.

S'agissant de Météo-France, Mme Virginie Schwarz a assumé la trajectoire de ses personnels basée sur le maintien de son budget et les 7 millions d'euros destinés au supercalculateur. Donc ce sont des engagements qui ont été pris pour la poursuite de ses missions et la pérennité du supercalculateur.

Monsieur Martial Saddier, je vous suggère de poser la question de la gouvernance au Gouvernement dans l'hémicycle. En ce qui concerne la taxe d'habitation, en effet nous devons être vigilants et il faudra interroger Bercy à ce sujet, pour voir comment sortir la taxe « GEMAPI » de la taxe d'habitation.

Monsieur Bruno Millienne, l'OFB devrait perdre 67 ETP d'ici 2022. Aucun ETP ne sera perdu en 2020, certes, mais il nous appartiendra de faire en sorte qu'il en soit de même en 2021 et en 2022.

S'agissant des agences de l'eau et de leur programme pluriannuel, Madame Sophie Auconie, nous allons déposer des amendements sur ce sujet. Vous les avez évoqués, ainsi qu'un amendement sur le bulletin de santé végétal (BSV) qui est très important. 21 millions d'euros étaient alloués au BSV, dans le cadre du Plan Écophyto, pour permettre aux agriculteurs de traiter les plantes au bon moment et donc d'utiliser le moins possible de produits phytosanitaires. Mais cette somme a été dévoyée, il nous appartient donc de la réintroduire dans le budget.

Monsieur Paul-André Colombani et Monsieur Hubert Wulfranc, je vous remercie pour vos appréciations.

Monsieur Jean-Marie Sermier, j'ai déjà répondu sur la question des effectifs.

Monsieur Patrick Loiseau, l'état des eaux n'est pas qu'un problème français. C'est un problème européen, dont le traitement se fait dans le cadre d'un système européen, celui du « *One out, all out* ». Des progrès ont été faits, les agences de l'eau ont mis en place des programmes, mais si un critère n'est pas rempli, c'est l'ensemble du travail des agences de l'eau qui est non comptabilisé et l'état du cours d'eau reste considéré comme mauvais. C'est donc au niveau européen qu'il faut travailler. Nous avons fait des préconisations pour que soit plutôt mise en place une échelle évolutive – vert, orange, rouge – pour pouvoir constater les évolutions au lieu de conserver l'actuel système qui est très punitif et qui ne rend pas compte de l'excellent travail que font les agences de l'eau.

M. David Lorion, rapporteur pour avis. Sur l'OFB, l'ambiguïté a été levée puisque les chiffres ont été annoncés. Nous avons auditionné le préfigurateur de l'OFB, qui nous a fait comprendre que si, au moment de la fusion qui a conduit à la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), l'État avait décidé de sanctuariser les budgets et les effectifs, pour la création de l'OFB ce n'est clairement plus le cas puisqu'il n'y a ni préservation des effectifs, ni préservation du budget, et qu'il sera sans doute très difficile de remplir toutes les missions sur le terrain. Il y a aussi le problème des parcs nationaux, qui ne sont pas complètement intégrés dans l'OFB. Or dans certaines régions, notamment en outre-mer, les parcs couvrent quasiment la totalité du territoire. Quelle sera la place des parcs nationaux dans la gouvernance ? Comment seront gérés les personnels de terrain, qui relèvent parfois de l'ONCFS et qui seront parfois les

seuls représentants de l'OFB sur un territoire ? Il y a donc un certain nombre de difficultés qui ne sont absolument pas réglées, malgré l'urgence que représente l'échéance du 1^{er} janvier 2020, date de création de l'OFB. C'est une lourde machine, dotée aujourd'hui de moyens insuffisants, de personnels insuffisamment partagés, et dans la gouvernance de laquelle la représentation des outre-mer n'est pas satisfaisante.

Monsieur Vincent Descoeur, la journée que nous avons passée dans votre département a été très enrichissante et nous avons été extrêmement bien reçus, aussi bien par les élus que par la préfecture. Nous avons ainsi pu échanger avec les services de la DREAL de Lyon, avec des directions départementales, avec l'agence régionale de santé, et entendre la parole des acteurs de terrain, dont le discours est assez différent de celui des services centraux. Tous ces services déconcentrés sont sur « la ligne de crête » : toute nouvelle diminution du personnel ou du budget fera purement et simplement disparaître des missions. Il n'est pas possible de tout mutualiser. Par ailleurs, la perte de personnels accélérée implique une perte d'expertise, de connaissances et de savoir-faire sur certains milieux à préserver. Une inquiétude globale sur la perte de personnels et de moyens est donc perceptible, et elle est encore plus prononcée sur le terrain.

Madame Aude Luquet, l'ACNUSA a connu une forte augmentation de ses crédits en 2019, avec 1,98 million d'euros contre 1,70 million d'euros en 2018. Ses effectifs stagnent à 12 ETPT et les crédits attribués pour 2020 sont en légère diminution. Je ne pense pas que l'augmentation du trafic sera exponentielle, donc je n'ai pas d'inquiétude particulière concernant cette autorité indépendante.

Mme la présidente Barbara Pompili. Merci, messieurs les rapporteurs pour avis. Nous allons passer à l'examen des amendements.

Article 38 – État B : *Crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »*

La commission examine l'amendement II-CD24 de M. Philippe Dunoyer.

Mme Sophie Auconie. Cet amendement vise à augmenter, conformément à l'un des engagements du Livre bleu des outre-mer, le budget du programme 113 pour donner plus de moyens à l'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) et en particulier aux comités locaux qui agissent pour la protection et la gestion durable des récifs coralliens et des écosystèmes associés. Il s'agirait de transférer 300 000 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de l'action 02 du programme 217 vers l'action 07 du programme 113.

M. David Lorion, rapporteur pour avis. Je connais évidemment l'IFRECOR, qui doit effectivement pouvoir disposer de moyens suffisants. Il convient de noter que la protection des récifs coralliens n'est pas bénéfique seulement pour la biodiversité, mais aussi dans la prévention de risques naturels comme les tsunamis ou l'érosion des côtes. Mais il m'est difficile de valider une

ponction sur les crédits des fonctions juridiques du ministère. Je m'en remets donc à la sagesse de notre commission.

M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis. L'IFRECOR fonctionne dans le cadre de plans quinquennaux. La hausse demandée par cet amendement équivaldrait à 30 % du budget qui lui est alloué par le plan en cours. Il ne me semble pas souhaitable d'affaiblir les fonctions support du ministère. Je demande le retrait de cet amendement, qui pourra être redéposé au moment de la discussion du prochain plan quinquennal. Avis défavorable.

Mme Sophie Auconie. Je prends note de votre réponse, que je communiquerai à MM. Philippe Dunoyer et Philippe Gomès, qui sont à l'origine de cet amendement. Toutefois, je ne retire pas l'amendement.

L'amendement II-CD24 est rejeté.

La commission examine l'amendement II-CD50 rectifié de M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis.

M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à augmenter de 3 millions d'euros les crédits du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), en gageant cette augmentation sur les crédits du programme 217. Nous demanderons bien sûr la levée de ce gage lors de la séance publique.

M. David Lorion, rapporteur pour avis. Cet amendement ponctionne les crédits de l'action 08 du programme 217, qui assure la rémunération des personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transport ». Il revient à supprimer des postes sur une politique publique qui perdra déjà 227 ETP en 2020. J'y suis donc défavorable. Évidemment, si le Gouvernement acceptait de lever le gage en séance publique, je serais en mesure d'émettre un avis favorable.

L'amendement II-CD50 rectifié est adopté.

Mme la présidente Barbara Pompili. Nous devons donc être vigilants sur la levée du gage pendant la séance publique.

La commission examine l'amendement II-CD45 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Cet amendement est relatif à la nouvelle prime « écorénov » qui vient remplacer, pour les quatre premiers déciles, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Il s'agit d'y affecter des crédits supplémentaires pour s'assurer, en cas de succès de cette prime, que nous espérons efficace, que sa délivrance ne soit pas bloquée en cours d'année, faute de crédits suffisants. Évidemment, en raison des règles de la LOLF, l'amendement puise ces crédits dans les montants d'un autre programme.

Mme la présidente Barbara Pompili. Cet amendement vise donc à accroître les crédits du programme 174, dont le rapporteur pour avis est M. Christophe Arend, aux dépens du programme 217.

M. David Lorion, rapporteur pour avis. Comme l'amendement précédent, celui-ci ponctionne des crédits consacrés aux dépenses de personnel du ministère, déjà largement réduits par le projet de loi de finances, comme vous êtes nombreux à l'avoir fait remarquer. Je serais évidemment favorable à une augmentation des crédits de financement de la prime, car c'est une bonne mesure, mais seulement si le gage est levé lors de la séance publique.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines ». Actuellement, comme je l'ai indiqué dans mon rapport pour avis, 390 millions d'euros sont prévus pour financer cette prime, ce qui correspond à plus qu'un doublement du montant de la dépense fiscale qui a bénéficié aux ménages des quatre premiers déciles. J'espère évidemment que la réussite de ce nouveau dispositif sera au rendez-vous dès la première année de son entrée en vigueur, mais je pense que le budget qui lui est dédié prend déjà en compte l'augmentation attendue du nombre de bénéficiaires. Lui allouer des crédits supplémentaires, au risque de ne pas les voir utilisés, ne me semble pas de bonne pratique. Je crois qu'il est plus pertinent de laisser ouverte la possibilité d'ajuster les crédits à la hausse si le besoin s'en faisait sentir, plutôt que de priver immédiatement un autre programme des crédits dont il a besoin. J'émet donc un avis défavorable, tout en me joignant à notre collègue rapporteur pour avis, M. David Lorion, pour dire qu'en cas de levée du gage par le Gouvernement, mon avis deviendra favorable.

M. Matthieu Orphelin. Il me semblait important que nous ayons ce débat. Effectivement, espérons que ce dispositif puisse marcher mais si c'est le cas et en l'absence de loi de finances rectificative, si l'enveloppe est entièrement consommée en cours d'année il faudra bien trouver un moyen de l'augmenter ! Je retire l'amendement à ce stade, en espérant que nous pourrions en débattre de nouveau en séance.

L'amendement II-CD45 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CD52 rectifié de Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis sur les crédits du programme 181 « Prévention des risques ». En matière d'inspection des installations classées, on comptait environ 450 000 installations soumises à déclaration à la fin de l'année 2018. Près de 10 000 installations nouvelles avaient été déclarées en 2018. Un cran au-dessus du dispositif de déclaration, l'autorisation concerne les installations qui présentent les risques, pollutions ou nuisances les plus importants. À la fin de l'année 2018, on comptait environ 28 000 établissements comprenant au moins une installation soumise à

autorisation. Le nombre de contrôles réalisés est resté élevé en 2018 : 18 200 visites d'inspection ont été réalisées. Les préfets ont par ailleurs pris 2 100 arrêtés de mise en demeure proposés par l'inspection, qui ont été suivis de 430 sanctions administratives. Fin 2018, 1 290 ETP d'inspecteurs étaient affectés à l'inspection des installations classées, pour un effectif de 1 607 agents techniques au sein des différents services déconcentrés.

L'objectif du Gouvernement est d'atteindre une augmentation de 50 % du nombre de contrôles annuels d'ici 2022. Il faut donc des moyens pour que les résultats soient à la hauteur des ambitions. Comme l'a rappelé la ministre, Mme Élisabeth Borne, après l'accident de Lubrizol, le temps passé par les inspecteurs en contrôle ne représente plus que 20 % de leur temps de travail, sous l'effet des nouvelles tâches qu'ils doivent accomplir pour respecter les normes européennes et notre réglementation qui est très complexe et très fournie. Ce travail administratif est très important et très chronophage.

La sécurité de nos concitoyens et leur santé sont en jeu. Il me semble donc que l'État doit pouvoir assurer sa mission régalienne de sécurité et de sûreté. Le présent amendement vise donc à transférer 3 millions d'euros de l'action 42 du programme 203 « Infrastructures et services de transport » vers l'action 16 du programme 217, afin de créer une cinquantaine de postes d'inspecteurs pour les installations classées sur le terrain.

À l'issue des auditions que j'ai menées, il apparaît que les inspecteurs en place font en priorité les inspections des sites Seveso à seuil haut ou moins haut, et que les autres installations classées sont donc de moins en moins inspectées. Or le danger est présent aussi dans ces installations. Il faut donc redonner des moyens humains et en matériel aux inspecteurs des DREAL.

M. David Lorion, rapporteur pour avis. L'actualité témoigne de la nécessité de renforcer l'inspection des installations classées. Je suis donc favorable à cet amendement.

*L'amendement II-CD52 rectifié est **rejeté**.*

Article 43 : Plafond des emplois des opérateurs de l'État

La commission examine, en discussion commune, l'amendement II-CD16 rectifié de M. Matthieu Orphelin, les amendements identiques II-CD47 rectifié de M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis, et II-CD65 de Mme la présidente Barbara Pompili, l'amendement II-CD58 de Mme la présidente Barbara Pompili, l'amendement II-CD2 de Mme Bérangère Abba et l'amendement II-CD70 de M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis.

M. Matthieu Orphelin. Comme nous l'avons dit précédemment, il y a beaucoup d'inquiétudes sur la baisse des moyens humains du ministère, aussi bien dans les services centraux que dans les services déconcentrés et chez les opérateurs, avec plus de 1 000 postes supprimés au total, ce qui s'inscrit dans une

trajectoire de diminution déjà forte. J'ai l'impression que beaucoup de services sont déjà « à l'os ». Les chiffres de ce budget annoncent une baisse de 95 ETP pour Météo-France, de 101 ETP pour le CEREMA, de 20 ETP pour l'ADEME, alors que celle-ci va se voir confier des missions nouvelles par la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, notamment pour le suivi des filières de responsabilité élargie des producteurs (REP), ou encore une baisse de presque 500 postes dans les services régionaux du ministère. Cela soulève un questionnement, au moment où il faut accélérer la transition écologique. Cet amendement vise donc à remettre un peu de souplesse, un peu d'oxygène, en préservant 100 postes par rapport à la réduction prévue.

M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis. L'amendement II-CD47 rectifié vise à pérenniser 40 ETP des agences de l'eau.

Mme la présidente Barbara Pompili. L'amendement II-CD65 a le même objet : éviter de baisser encore le nombre d'agents de terrain des agences de l'eau. Les agences de l'eau font face à de grandes difficultés en termes de personnels sur le terrain alors qu'elles ont vu, notamment depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, leurs compétences augmenter fortement. Cela leur permet de mener sur le terrain des actions essentielles, par exemple sur la continuité écologique des cours d'eau, mais des agents en nombre insuffisant ne peuvent pas travailler correctement.

L'amendement II-CD58 porte sur les parcs nationaux. Comme il a le même objet que l'amendement II-CD2 de Mme Béragère Abba, même si les chiffres diffèrent dans les deux amendements – le mien porte sur 8 ETP, le sien demande à en préserver 5 –, je vais lui céder la parole.

Mme Béragère Abba. Le besoin se fait sentir de préserver, et même de renforcer, les effectifs des parcs nationaux français. Le dernier de ces parcs, le dixième, a été créé à effectifs constants. Le onzième parc, qui doit être bientôt créé, celui des Forêts de Champagne et Bourgogne, n'est doté que de 5 ETP. Il faut *a minima* préserver ces 5 ETP.

Mme la présidente Barbara Pompili. Il faut être conscient que les effectifs des parcs baissent tendanciellement depuis des années. S'ils devaient encore baisser, cela obligerait ces agents à se replier sur leurs compétences « de base », la protection en cœur de parc, et ils ne pourront plus faire ce à quoi servent les parcs, notamment mener des actions de développement durable avec les collectivités locales. Les parcs nationaux contribuent au développement local en donnant à leur territoire une forte visibilité. Un euro investi par leurs établissements génère localement jusqu'à 14 euros de bénéfice. Se priver de cette possibilité, pour les agents, de faire ce travail, en les obligeant à recentrer leur activité se ferait au détriment de la biodiversité. En 2012, le parc des Calanques a été ouvert à effectifs constants, et aujourd'hui il est prévu d'ouvrir un nouveau parc tout en baissant les effectifs. Il faut impérativement arrêter de baisser les

effectifs, et aussi ajouter les effectifs nécessaires : 5 ETP supplémentaires pour la première année de fonctionnement, en complément des effectifs du GIP.

M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis. L'amendement II-CD70, au profit duquel je retire l'amendement II-CD47, vise à faire la synthèse des différents amendements présentés, afin de pérenniser 40 ETP pour les agences de l'eau et 8 ETP pour les parcs nationaux.

Mme la présidente Barbara Pompili. Je vous remercie d'avoir présenté cet amendement qui permettrait à la fois aux parcs nationaux et aux agences de l'eau de voir leurs ETP augmenter.

Les amendements II-CD47 rectifié, II-CD65, II-CD2 et II-CD58 sont retirés.

M. Matthieu Orphelin. Je vais également retirer mon amendement, mais je tiens à souligner qu'il y a beaucoup d'autres opérateurs auxquels il faudrait donner un peu d'oxygène en leur restituant des emplois.

L'amendement II-CD16 rectifié est retiré.

M. Martial Saddier. Je voterai en faveur de l'amendement II-CD70. Effectivement, il convient de bien faire savoir que depuis plus d'une décennie, le ministère chargé de l'environnement se voit contraint, à chaque budget, de fournir un effort en termes de baisse de ses effectifs supérieur à celui de tout autre ministère. Et comme le ministère de l'environnement a beaucoup de satellites, qui sont des agences, il est obligé de multiplier par deux ou par trois son propre effort en y ajoutant celui imposé à ces agences. Les baisses d'effectifs dans les agences ont été plus que drastiques. L'intensité de cette baisse ne se retrouve dans aucun autre secteur. Or les besoins sont de plus en plus importants chaque année, compte tenu des enjeux relatifs à l'évolution du climat, à l'eau et à la biodiversité. Nous avons intérêt, nous parlementaires, à envoyer un signal : ce n'est plus acceptable.

Mme Sophie Auconie. J'adhère pleinement à ce que vient de dire M. Martial Saddier. Au nom du groupe UDI, Agir et indépendants, je voterai en faveur de l'amendement, pour donner aux agences de l'eau les moyens dont elles ont besoin.

Mme la présidente Barbara Pompili. Je précise que, pour compenser les effectifs ajoutés par cet amendement, nous prenons des ETP qui étaient prévus pour la Société du Grand Paris, qui a vu, au contraire, ses effectifs augmenter considérablement au cours des derniers exercices budgétaires : 200 emplois supplémentaires dans la loi de finances pour 2019 lui ont permis d'atteindre un effectif de 430 ETPT, et le projet de loi de finances pour 2020 propose de lui attribuer de nouveau 155 ETPT supplémentaires pour atteindre un total de 585 ETPT. S'il est vrai que la Société du Grand Paris a besoin d'effectifs supplémentaires, les 48 ETPT que nous demandons représentent moins de 6,9 % de ses effectifs. Je pense que cet effort ne remettrait donc pas en cause l'atteinte de

ses objectifs, alors qu'il constitue une absolue nécessité pour la préservation de notre biodiversité, que le Président de la République a placée au rang de priorité nationale suite à la présentation du rapport de l'IPBES.

*L'amendement II-CD70 est **adopté** à l'unanimité.*

Article additionnel après l'article 76 : *Rapport du Gouvernement sur les effectifs des opérateurs dans le champ de la biodiversité*

La commission examine l'amendement II-CD49 de M. Adrien Morenas.

M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis. Cet amendement demande au Gouvernement un rapport qui met en regard des effectifs des principaux opérateurs agissant dans le champ de la biodiversité, les missions confiées aux agents pour déterminer si le nombre d'agents est suffisant par rapport aux nouvelles missions confiées à ces agences.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Article additionnel après l'article 76 : *Rapport du Gouvernement sur le financement des investissements hydrauliques*

La commission examine l'amendement II-CD48 de M. Adrien Morenas.

M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis. Cet amendement demande lui aussi un rapport au Gouvernement. Je souhaite que la question du financement des investissements hydrauliques soit intégrée dans les CPER, notamment pour ce qui concerne les travaux d'irrigation, en lien avec les investissements réalisés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) pour ce qui concerne le maillage du territoire. À l'heure actuelle, ces projets sont bloqués en région car ils ne prévoient pas directement une économie d'eau mais plutôt une meilleure gestion de la ressource, axée sur une conjugaison entre projets d'intérêt général et projets agricoles.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*

* *

Lors de sa réunion du mercredi 30 octobre 2019 matin, suivant l'avis favorable des rapporteurs pour avis Mme Bérange Abba, M. Christophe Arend, Mme Danielle Brulebois, MM. Jean-François Cesarini, Adrien Morenas et Jimmy Pahun, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », M. David Lorion, rapporteur pour avis, exprimant un avis défavorable.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Mission de préfiguration de l'Office français de la biodiversité (OFB)

M. Pierre Dubreuil, directeur général

Ministère de la transition écologique et solidaire – Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Mme Régine Engström, secrétaire générale

M. Philippe Clergeot, directeur des affaires financières

M. Jacques Clément, directeur des ressources humaines

M. Guillaume Mascarin, conseiller au cabinet de la secrétaire générale

Table ronde des syndicats représentatifs au sein du MTES et/ou de l'AFB/ONCFS

– EFA-CGC

M. François Omnes, membre titulaire du comité technique de l'ONCFS

M. Philippe Cornet, membre titulaire du comité technique de l'ONCFS

– Force Ouvrière

M. Zaïnil Nizaraly, Fédération FO Équipement Environnement Transports Services

M. Philippe Vachet, SNAPE-FO

– Sne-FSU

M. Rémy Arseno, co-secrétaire de la branche AFBiodiversité du Sne-FSU

M. Jérôme Cabelguen, représentant de la branche MFS du Sne-FSU au conseil d'administration de l'ONCFS

M. Patrick Saint-Léger, secrétaire général du Sne-FSU

– CFDT

Mme Gwenaëlle L'Huillière, secrétaire générale de l'Union fédérale Environnement Territoires Autoroutes et Mer

M. Yvon Siou, chargé de mission à l'agence de l'eau Loire Bretagne

– CGT

M. Francis Combrouze, secrétaire national de la fédération CGT Equipement-Environnement

M. Vincent Vauclin, secrétaire général du syndicat CGT Environnement

Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

Audition commune avec M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis « Paysages, eau et biodiversité »

M. Olivier Thibault, directeur général

Agence française pour la biodiversité (AFB)

Audition commune avec M. Adrien Morenas, rapporteur pour avis « Paysages, eau et biodiversité »

M. Paul Michelet, directeur général adjoint

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

M. Jean-François Carenco, président

Mme Raphaëlle Epstein-Richard, secrétaire générale

Mme Olivia Fritzingier, chargée des relations institutionnelles

École polytechnique

M. François Bouchet, directeur général

DÉPLACEMENT À AURILLAC (CANTAL)

Vendredi 27 septembre 2019

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes

M. Éric Tanays, directeur régional délégué

M. Lionel Labeille, chef de l'unité interdépartementale Cantal-Allier-Puy-de-Dôme

Mme Estelle Poutou, pôle contrôle de l'unité interdépartementale Cantal-Allier-Puy-de-Dôme

Direction départementale des territoires (DDT) du Cantal

M. Patrick Lalo, chef de l'unité nature et biodiversité

Mme Anne Lavest, adjointe au chef de service environnement

Agence régionale de santé (ARS) – Délégation du Cantal

Mme Dominique Athanase, directrice

M. Sébastien Magne, chef de pôle risques sanitaires et prévention

Conseil départemental du Cantal

M. Marc-Antoine Le Minh-Triet, directeur des transports, de l'équipement et de l'environnement

Mme Stéphanie Paulet, responsable de la mission espaces naturels et ruraux