



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 IV

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

PAR M. ADRIEN MORENAS
Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION DU FAIT DE LA CRÉATION DE L'OFB | 7 |
| A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS SUR LA MISSION..... | 7 |
| B. LES CRÉDITS PROPOSÉS SUR LE PROGRAMME 113 | 10 |
| 1. La politique des paysages et des sites (action n° 1)..... | 11 |
| 2. Les crédits provisionnés pour le règlement des contentieux (action n° 2) | 12 |
| 3. La gestion des milieux et la biodiversité (action n° 7) | 13 |
| a. Espaces et milieux marins..... | 13 |
| b. Politique de l'eau..... | 14 |
| c. Espaces naturels protégés..... | 14 |
| d. Natura 2000..... | 15 |
| e. Connaissance et préservation de la biodiversité..... | 15 |
| f. Opérateurs..... | 16 |
| 4. Le financement de l'ONF | 16 |
| 5. Les subventions aux associations..... | 17 |
| C. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ | 18 |
| 1. L'OFB doit bénéficier de crédits à la hauteur de ses missions | 18 |
| 2. Les crédits supplémentaires au titre de la mise en œuvre du plan Biodiversité | 21 |
| D. L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DES AGENCES DE L'EAU | 24 |
| 1. Un relèvement technique du plafond annuel fixé par la loi de finances | 24 |
| 2. Travailler à une nouvelle tarification de l'eau | 26 |
| E. DÉVELOPPER LE FINANCEMENT D'AIDES AUX AGRICULTEURS POUR SERVICES RENDUS À L'ENVIRONNEMENT..... | 26 |
| II. DES MOYENS À CONSOLIDER POUR L'EXPERTISE, L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET LA MÉTÉOROLOGIE (PROGRAMME 159) | 27 |

| | |
|--|-----------|
| A. LES MOYENS ALLOUÉS AU CGDD (ACTION 10)..... | 28 |
| B. LES MOYENS ATTRIBUÉS AU CEREMA..... | 29 |
| C. LA DOTATION DE L'IGN EST EN LÉGER REcul..... | 31 |
| D. LES CRÉDITS ALLOUÉS À MÉTÉO-FRANCE | 33 |
| E. LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE .. | 34 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 37 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 59 |

INTRODUCTION

Le présent rapport examine les crédits inscrits par le projet de loi de finances pour 2020 au programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » et au programme 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Le programme 113 est le programme support des politiques des paysages, de l'eau et de la biodiversité. Il bénéficie de 201,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP) et de 195,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020, contre 162,81 millions d'euros en CP et 167 millions d'euros en AE dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2019.

Cette forte augmentation des crédits du programme est liée à la création, au 1^{er} janvier 2020, de **l'Office français de la biodiversité (OFB)**, qui sera doté de 41 millions d'euros de crédits budgétaires, en plus des ressources financières déjà versées par les agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Le programme 113 accueille également les crédits budgétaires du **plan Biodiversité** adopté en juillet 2018 pour 10 millions d'euros en 2020 (comme en 2019), également abondés par des dotations spécifiques en provenance des agences de l'eau.

Le programme 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie » est doté de 509,7 millions d'euros en AE et en CP, contre 513,96 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2019. Ce programme comprend notamment les subventions pour charges de service public de trois opérateurs : Météo-France (qui bénéficie également, en 2020, d'une dotation complémentaire de 7,7 millions d'euros pour l'acquisition d'un nouveau super-calculateur), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Il comprend également l'ensemble des moyens de fonctionnement du Commissariat général au développement durable (CGDD). Enfin, le programme 159 porte une dotation de 19,9 millions d'euros en AE et en CP en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS), dont 10 millions d'euros pour financer les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), auparavant financés sur la mission budgétaire « Travail et emploi ». **Votre rapporteur pour avis souligne les difficultés rencontrées par ces opérateurs compte tenu des réductions de plafonds d'emplois depuis plusieurs années.**

I. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION DU FAIT DE LA CRÉATION DE L'OFB

A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS SUR LA MISSION

La mission « Écologie, développement et mobilité durables » connaît une évolution à la hausse de ses crédits qui passent de 12,29 milliards d'euros en AE et de 12,16 milliards d'euros en CP à 13,21 milliards d'euros en AE (+ 7,46 %) et 13,27 milliards d'euros en CP (+ 9,12 %) entre la LFI pour 2019 et le PLF 2020.

Cependant, une majeure partie de cette augmentation est liée à des mesures de périmètre, notamment à la reprise de la charge de la dette de la SNCF dans le cadre de la mission pour 408 millions d'euros et à l'inscription, sur le programme 174, de deux dépenses du grand plan d'investissement (1,2 milliard d'euros pour l'accompagnement de la transition écologique et 800 millions d'euros pour l'aide à l'acquisition d'un véhicule propre). À périmètre constant, les crédits augmentent de 120 millions d'euros.

Moyens de la mission en 2020

Crédits budgétaires : 11,98 Md€
Taxes affectées : 5,80 Md€

Emplois de l'État : 37 382 ETPT
Emplois des opérateurs : 19 292 ETPT

Répartition des crédits budgétaires



Évolution des emplois (en ETP)



Programmation des crédits budgétaires sous norme et des taxes

| | LFI 2019 constant*** | PLF 2020 constant*** | Mesure de périmètre et de transfert | PLF 2020 courant | 2021 courant | 2022 courant |
|--|----------------------|----------------------|-------------------------------------|------------------|--------------|--------------|
| Crédits du budget général* | 11,52 Md€ | 11,64 Md€ | +0,35 Md€ | 11,98 Md€ | 11,89 Md€ | 11,84 Md€ |
| Crédits des comptes d'affectation spéciale et du budget annexe dans le domaine de l'écologie et des transports** | 7,64 Md€ | 7,59 Md€ | -0,00 Md€ | 7,59 Md€ | 8,26 Md€ | 8,49 Md€ |
| Taxes affectées | 5,08 Md€ | 5,81 Md€ | -0,01 Md€ | 5,80 Md€ | 5,41 Md€ | 5,25 Md€ |

* Conformément à la loi de programmation des finances publiques, le plafond de crédits de la mission est présenté hors contribution directe de l'État aux pensions des fonctionnaires civils et militaires et hors charge d'intérêts après la reprise de 25 Md€ de dette de SNCF Réseau en 2020

** Les crédits comprennent ceux sous norme de dépenses pilotables du CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », du CAS « Transition énergétique » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

*** Suite à une refonte de la maquette budgétaire de la mission, le format LFI 2019 constant et PLF 2020 constant comprennent également les crédits précédemment présentés dans le compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres »

En revanche, les effectifs exprimés en équivalents temps-plein travaillés (ETPT) passent de 39 373 ETPT en LFI 2019 à 37 382 en PLF 2020, opérateurs inclus. Cette diminution des effectifs inclut également la suppression de 200 ETP au titre des personnels relevant du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT). Pour le programme 217, les évolutions d'effectifs prévues au PLF 2020 s'élèvent au total à - 799 ETP, dont - 75 ETP sur les effectifs dévolus au programme 113 et - 14 ETP sur le programme 159 (hors opérateurs).

ÉVOLUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS PAR PROGRAMME

(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 |
| Paysage, eau et biodiversité | - 81 | - 78 | - 75 |
| Personnel relevant du ministère de la cohésion des territoires | - 208 | - 203 | - 200 |
| Prévention des risques | - 18 | - 18 | - 18 |
| 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, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologique » | - 14 | - 14 | - 14 |
| TOTAL Programme 217 | - 830 | - 813 | - 799 |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

De manière générale, de 2013 à 2019, 9 000 emplois ont été supprimés au sein du Ministère de la transition écologique et solidaire (13 250 emplois si l'on ajoute les effectifs des opérateurs sous tutelle du ministère). Certains opérateurs ont particulièrement été touchés. C'est le cas du CEREMA, qui est le principal outil d'expertise du ministère. Météo-France a également connu une décreue importante de ses effectifs, passés de 3 383 ETP en 2012 à 2 831 ETP en 2019.

De la même manière, les agences de l'eau ont perdu 44 ETP en LFI 2019, portant leurs effectifs globaux à 1 576 ETP. Elles devraient encore en perdre 40 en PLF 2020.

Dans tous ces domaines, le rapporteur pour avis tient à souligner que l'adaptation au changement climatique, la préservation de la biodiversité, la politique de l'eau et la protection des forêts sont des missions qui nécessitent du personnel qualifié et de l'ingénierie publique. Or, au cours des dernières années, le ministère de la transition écologique et solidaire a largement contribué à la réduction des effectifs de l'État. Par conséquent, **le rapporteur pour avis recommande 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, qui permettraient de ne pas affaiblir davantage les opérateurs concernés. Ce gel devrait concerner en priorité le CEREMA, l'OFB, les agences de l'eau, les parcs nationaux et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dont les crédits relèvent du programme 181. De manière parallèle, le ministère pourrait réaliser un bilan des moyens humains nécessaires pour la réalisation des missions des opérateurs concernés.**

B. LES CRÉDITS PROPOSÉS SUR LE PROGRAMME 113

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » connaît un renforcement notable de ses crédits depuis deux ans sous l’effet de l’adoption du plan Biodiversité et, en 2020, de la création de l’Office français de la biodiversité (OFB).

Alors qu’ils avaient progressé de plus de 10 % entre la LFI 2018 et la LFI 2019, passant de 147,8 millions d’euros en AE et CP à 164,1 millions d’euros en AE et 159,9 millions d’euros en CP, ils augmentent à nouveau en PLF 2020 pour atteindre 195,3 millions d’euros en AE et 201,5 millions d’euros en CP.

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION SUR LE PROGRAMME 113 DANS LE PLF 2020

(en millions d’euros)

| Actions | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|---------------|---------------|---------------------|---------------|---------------|
| | LFI 2019 | PLF 2020 | Évolution | LFI 2019 | PLF 2020 | Évolution |
| Action 01 – Sites, paysages, publicité | 6,59 | 6,59 | 0,0 % | 6,61 | 6,59 | - 0,2 % |
| Action 02 – Logistique, formation et contentieux | 5,64 | 5,66 | 0,4 % | 5,64 | 5,65 | 0,2 % |
| Action 07 – Gestion des milieux et biodiversité | 151,87 | 183,06 | 20,5 % | 147,65 | 189,28 | 28,2 % |
| Titre 2 (P.217, A 13) | 265,33 | 268,15 | 1,1 % | 265,33 | 268,15 | 1,1 % |
| Total (hors titre 2) | 164,10 | 195,31 | 19,0 % | 159,90 | 201,51 | 26,0 % |
| Total y.c. titre 2 | 429,43 | 463,46 | 7,9 % | 425,22 | 469,66 | 10,5 % |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

C’est l’action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » qui bénéficie de la plus forte augmentation, ce qui s’explique par l’attribution de 41,5 millions d’euros à l’OFB qui sera créé le 1^{er} janvier 2020. Au niveau des effectifs, opérateurs inclus, le programme 113 connaît une diminution du plafond d’emplois de 43 ETPT. Le tableau ci-dessous récapitule l’évolution des plafonds d’emplois pour chaque opérateur du programme entre la LFI 2019 et le PLF 2020 :

ÉVOLUTION DES EMPLOIS PAR OPÉRATEURS DU PROGRAMME 113

| Opérateur | LFI 2019 | | | PLF 2020 | | |
|-------------------|----------------|------------|----------------|----------------|------------|------------|
| | ETPT rémunérés | | | ETPT rémunérés | | |
| | SP | HP | Contrats aidés | SP | HP | CA |
| AE | 1 576 | 16 | 16 | 1 536 | 13 | 13 |
| CELRL | 140 | 26 | 15 | 140 | 24 | 9 |
| EPMP | 8 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 |
| PN | 797 | 56 | 13 | 794 | 56 | 14 |
| AFB | 1 216 | 54 | 50 | - | - | - |
| ONCFS | 1 443 | 80 | 68 | - | - | - |
| OFB | | | | 2 659 | 150 | 95 |
| Total ETPT | 5 180 | 232 | 162 | 5 137 | 243 | 131 |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Lecture : **AE** : Agences de l'eau ; **CELRL** : Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; **EPMP** : Établissement public du Marais poitevin ; **ONCFS** : Office national de la chasse et de la faune sauvage ; **PN** : Parcs nationaux ; **AFB** : Agence française pour la biodiversité ; **OFB** : Office français de la biodiversité

Par ailleurs, les crédits prévus dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER) 2015-2020 viennent renforcer les actions en faveur de la biodiversité à hauteur de **291 millions d'euros de CP dans le PLF 2020**. Ces crédits contractualisés sont destinés à engager des projets visant notamment à :

- mieux accompagner les parcs naturels régionaux ou nationaux dans leurs actions de préservation et de restauration des milieux naturels ;
- engager des actions de préservation de la biodiversité (espèces, milieux, connaissance) ;
- reconquérir la biodiversité et préserver les ressources ;
- assurer un développement territorial intégré.

1. La politique des paysages et des sites (action n° 1)

L'action n° 1 « Sites, paysages et publicité » est dotée de **6,58 millions d'euros en AE et en CP dans le PLF 2020, comme en 2019**. Elle recouvre deux volets principaux : une meilleure connaissance des paysages, à travers notamment le développement des atlas de paysage, et la politique des sites inscrits et classés ainsi que l'appui au classement au patrimoine mondial de l'UNESCO. L'objectif est d'inciter les acteurs concernés à adopter des mesures de protection ou de gestion.

La **connaissance du paysage**, traduite notamment dans les atlas de paysages (66 atlas publiés, couvrant 85 départements et 93 % du territoire national), est ainsi un outil important d'aide à la décision en aménagement et doit permettre de traduire les objectifs paysagers dans les politiques sectorielles.

La **politique des sites** résulte quant à elle d'une législation mise en place par la loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique et confortée par la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites (articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement). Cette politique des sites d'exception comprend plusieurs phases : la préservation avec l'inscription ou le classement, puis la valorisation et la gestion du site au niveau national ou international avec respectivement les « opérations grands sites » (OGS) ou l'inscription sur la liste du patrimoine mondial.

Outre le développement de ces politiques sur la durée, la période 2018-2020 est marquée par la mise en place d'un **système d'information géographique** nommé SITE portant sur les sites et territoires d'exception (sites classés, sites inscrits, grands sites de France et biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial).

Au 1^{er} janvier 2019, les sites inscrits au titre du code de l'environnement sont au nombre d'environ 4 800, soit 1,6 million d'hectares couvrant 2,5 % du territoire national.

2. Les crédits provisionnés pour le règlement des contentieux (action n° 2)

Le programme 113 comporte une action n° 2, dotée de 5,6 millions d'euros en AE et en CP, destinée à provisionner des crédits pour faire face au règlement des contentieux attribués au programme (ingénierie publique concurrentielle, sites, publicité, eau et biodiversité). Des crédits sont ainsi provisionnés dès lors que la probabilité de condamnation de l'État est supérieure à 50 %.

Les contentieux en matière d'ingénierie publique, qui représentent la part la plus importante du contentieux porté par le programme, concernent notamment la garantie décennale dans le cadre de prestations de maîtrise d'œuvre ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage que les services de l'État ont apporté aux collectivités territoriales dans la définition de projets d'aménagement ou de réalisation d'ouvrages (construction de stations d'épuration, de dispositifs d'endiguement, etc.). Les contentieux européens et certains contentieux des mines ne sont pas budgétisés sur le programme 113 en raison de leur caractère interministériel et de leur montant très élevé au regard de la dotation du programme.

3. La gestion des milieux et la biodiversité (action n° 7)

L'action n° 7, consacrée à la gestion des milieux et à la biodiversité, est dotée en PLF 2020 de 183 millions d'euros en AE et de 189,2 millions d'euros en CP. Elle représente 94 % des crédits du programme 113.

Le champ de cette action est très vaste et vise à freiner, voire à inverser, l'effondrement en cours de la biodiversité. L'action 7 est ainsi composée de six sous-actions :

- espaces et milieux marins ;
- politique de l'eau ;
- espaces naturels protégés ;
- Natura 2000 ;
- connaissance et préservation de la biodiversité hors espaces et milieux marins ;
- opérateurs.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE L'ACTION 7 PAR SOUS-ACTIONS

(en millions d'euros)

| | |
|--|--------|
| Action 7 - Gestion des milieux et biodiversité | 189,27 |
| Espaces marins - 703 | 20,07 |
| Mesures territoriales dans le domaine de l'eau - 707 | 15,82 |
| Trame verte et bleue et autres espaces protégés - 710 | 40,54 |
| Natura 2000 - 712 | 33,73 |
| Connaissance biodiversité - 715 | 37,41 |
| Opérateurs | 41,70 |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

a. *Espaces et milieux marins*

La France attache une grande importance à la préservation du littoral et des milieux marins compte tenu d'une part, de la surface de son espace maritime (deuxième espace maritime sous juridiction au monde avec 11 millions de km², soit 20 fois le territoire métropolitain), et, d'autre part, de la richesse de la biodiversité dans ces espaces. En outre, l'océan absorbe 30 % des gaz à effet de serre et produit 50 % de l'oxygène mondial.

Dans ce cadre, les politiques marines et littorales de protection de la biodiversité sont en forte croissance. La France renforce en effet son intervention dans ce domaine, notamment pour répondre à ses engagements nationaux et internationaux, à ses obligations européennes, et pour mener des opérations de

contrôle et de surveillance des activités pour la protection de l'environnement marin. **20 millions d'euros sont consacrés à cette sous-action en PLF 2020.**

b. Politique de l'eau

15,82 millions d'euros sont consacrés, en PLF 2020 et hors agences de l'eau (cf. *supra*), 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 (5,49 millions d'euros).

c. Espaces naturels protégés

L'article 23 de la loi Grenelle I a prévu la constitution d'une **trame verte et bleue (TVB)**, outil d'aménagement du territoire permettant de préserver et de remettre en bon état des continuités écologiques. Cet objectif est désormais inscrit dans le code de l'environnement (art. L. 371-1 et suivants du code de l'environnement). **Le renforcement de la trame verte et bleue mobilise 40,5 millions d'euros en PLF 2020.**

Au sein de cette enveloppe, les **espaces naturels protégés**, dont les parcs nationaux et les réserves naturelles nationales, **bénéficient au total de 37,8 millions d'euros**. Les parcs naturels régionaux (PNR), au nombre de 54 au 1^{er} août 2019, couvrent 9,3 millions d'hectares soit 15 % du territoire national, et 4,1 millions d'habitants, soit 30 % de la population des espaces à dominante rurale. Le PNR du Médoc est le dernier parc créé, en mai 2019. Les parcs régionaux représentent, au regard de leur surface, la première infrastructure écologique avec une perspective de croissance du réseau.

Les réserves naturelles nationales (RNN) sont des protections réglementaires instituées par décret (la première date de 1961), au nombre actuellement de 167 sur le territoire métropolitain et ultramarin français (151 en métropole et 16 en outre-mer). Avec les sept réserves naturelles de Corse, elles représentent au total, sur terre comme sur mer, environ 266 778 hectares en métropole et 2,67 millions d'hectares en outre-mer (dont la réserve des Terres australes françaises (TAF) avec une surface de 0,77 million d'hectares terrestres et 1,57 million d'hectares marins).

D'ici la fin du quinquennat, le Gouvernement s'est notamment engagé à conforter le réseau d'aires protégées. **Les actions 35 et 36 du plan Biodiversité prévoient à ce titre la création ou l'extension de vingt RNN (en moyenne cinq par an), dont au moins deux en outre-mer.**

Enfin, une **enveloppe de 5,5 millions d'euros est prévue pour l'Office national des forêts (ONF)**, à partir de l'action 7 du programme 113, pour la politique forestière. Cette participation concerne notamment l'extension du réseau de réserves biologiques et la définition d'un réseau d'habitats remarquables dans les DOM, mais les coûts supportés par l'ONF pour cette politique sont loin d'être compensés (cf. *supra*).

d. Natura 2000

La sous-action Natura 2000 est dotée de 32,8 millions d’euros en AE et de 33,7 millions d’euros en CP. Le réseau Natura 2000 trouve son fondement juridique au sein de la directive du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (reprenant les termes de la directive « oiseaux » de 1979) et de la directive du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (dite directive « habitats »).

Le réseau Natura 2000, avec son objectif de maintien ou de restauration du bon état de conservation des habitats et des espèces de faune et de flore sauvages d’intérêt communautaire, est donc le levier principal de la politique de l’Union européenne pour la conservation de la biodiversité. Il est le principal réseau d’espaces naturels protégés avec 1 780 sites terrestres et marins, soit plus de 12,9 % du territoire terrestre métropolitain (7 millions d’hectares de surface terrestre) et 34 % de la zone économique exclusive métropolitaine (12 millions d’hectares).

e. Connaissance et préservation de la biodiversité

La sous-action Connaissance et préservation de la biodiversité est dotée de 30,6 millions d’euros en AE et 37,7 millions d’euros en CP. La stratégie nationale de l’acquisition de connaissances en matière de biodiversité terrestre a été confiée au **Muséum national d’histoire naturelle**.

Votre rapporteur pour avis tient ici à relever les **grandes difficultés financières de l’établissement** et la faiblesse des dotations qui lui sont attribuées. L’entretien du patrimoine immobilier de l’établissement est devenu impossible et **certains sites majeurs**, tels que la galerie de paléontologie et d’anatomie comparée ou certains bâtiments de la Ménagerie du jardin des plantes, sont **menacés de fermeture**. Les **modalités de subvention du MNHN devraient être revues en profondeur** car cet établissement *sui generis* ne peut être assimilé ni à un musée, ni à un centre de recherche, ni à une université. La Cour des comptes a dressé des pistes de redressement dans son rapport public annuel 2017, mais la situation nécessite une prise en charge à la hauteur des enjeux.

Par ailleurs, l’enveloppe consacrée au paiement des engagements liés à **l’organisation du Congrès mondial de l’Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)** de 2020 sera complétée par 1,2 million d’euros en CP (par rapport à la LFI 2019) pour atteindre 6,2 millions d’euros.

f. Opérateurs

Enfin, l'OFB sera doté de 41,5 millions d'euros (cf. *supra*).

4. Le financement de l'ONF

Le rapporteur pour avis tient à rappeler les difficultés rencontrées par l'Office national des forêts (ONF) depuis plusieurs années.

L'ONF est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi du 23 décembre 1964 pour assurer la gestion des forêts publiques : forêts domaniales de l'État et forêts des collectivités publiques (collectivités territoriales et métropoles), qui représentent 25 % de la superficie forestière de l'hexagone (soit presque 5 millions d'hectares). L'office y assure les plans de gestion, il programme les coupes et assure la surveillance des forêts. La réalisation des travaux forestiers relève, en revanche, du domaine « concurrentiel », ce qui signifie que les communes peuvent aussi faire appel à des opérateurs privés pour les travaux d'exploitation, d'entretien ou de reboisement. Toutefois, l'ONF a su organiser la mobilisation et la commercialisation des bois issus des forêts publiques qui représentent 40 % des bois mis sur le marché, alors que les forêts publiques n'occupent que 25 % du territoire boisé. L'office a ainsi su valoriser le potentiel des forêts publiques pour approvisionner une filière qui compte plus de 440 000 emplois.

Son financement relève essentiellement du programme 149 de la mission budgétaire « Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales », mais le budget de l'ONF est également abondé à partir du programme 113 à hauteur de quelques millions d'euros chaque année (5,5 millions d'euros en PLF 2020). **L'ONF, malgré des efforts de maîtrise budgétaire et de restructuration, reste déficitaire avec un endettement croissant qui atteint aujourd'hui près de 400 millions d'euros.**

Ses effectifs ont été divisés par deux depuis 1980 (300 emplois ont été supprimés uniquement depuis 2018 mais la masse salariale est restée stable à environ 470 millions d'euros, sur un budget global de 868 millions d'euros) en raison de facteurs exogènes comme l'augmentation des charges de pension. Du côté des recettes, la récolte de bois dans les forêts de l'État a augmenté de 35 % depuis cinquante ans, mais la recette correspondant à cette récolte a baissé de 30 % sur la même période, notamment en raison de la faiblesse des cours du bois (encore amplifiée actuellement par la crise des scolytes qui conduit à abattre de nombreux arbres). Des tensions sociales en interne et avec les communes forestières sur les coûts d'entretien, sont venues fragiliser encore l'office, comme en témoigne un rapport sénatorial récent ⁽¹⁾.

(1) Sénat, Rapport d'information de Mme Anne-Catherine Loïsier, fait au nom de la commission des affaires économiques, Une nouvelle stratégie pour l'office national des forêts et les forêts françaises, n° 563, juin 2019.

Le rapporteur pour avis pense donc nécessaire de développer des mécanismes de juste rémunération par l'État des missions d'intérêt général exercées par l'ONF. En effet, selon le Conseil d'analyse stratégique, la valeur des forêts réside aujourd'hui autant, voire davantage, dans les aménités qu'elle procure que dans le bois qu'elle produit ; un hectare de forêt rapporte environ 100 euros par an en ventes de bois, mais 970 euros à la collectivité en « externalités positives » : cueillette, chasse, stockage du carbone, pureté de l'eau, protection des habitats, biodiversité... Alors que le modèle initial de l'ONF, fondé sur le principe selon lequel « le bois paye la gestion forestière » n'est plus opérant, il est urgent de reconnaître la valeur de ces « aménités » forestières.

Ainsi, le financement de l'ensemble des missions de service public assurées par l'office au titre de la transition écologique, n'est pas ou peu rémunéré par l'État et est donc très fortement dépendant des recettes tirées de l'exploitation des forêts domaniales. Il en est de même pour les tâches spécifiques relevant de la biodiversité alors que 30 % des surfaces de forêt publique (38 % en forêt domaniale) sont en sites Natura 2000 et que l'ONF gère en direct 257 réserves biologiques et 21 réserves naturelles (sur les 150 réserves naturelles situées en forêt publique). **Les dépenses engagées par l'office sur ses ressources propres, au titre de la transition écologique et de la biodiversité, représentent 22,4 millions d'euros, qui devraient faire l'objet d'une compensation au moins partielle par l'État.**

Par ailleurs, **l'action de l'ONF dans les départements ultramarins porte essentiellement sur des missions de protection foncière d'espaces naturels et de police de la nature, qui génèrent des charges non financées de plus de 10 millions d'euros.** Compte tenu du faible potentiel de l'exploitation sylvicole et de l'alourdissement de la fiscalité foncière en Guyane, ces missions non financées participent largement au déficit structurel de l'office.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'attrition des prix du bois et de la dégradation de la qualité des volumes vendus sous l'impact des crises sanitaires, **le budget de l'office présenterait un déficit d'au moins 25 millions d'euros en 2019, et cela malgré les efforts de restructuration. Cette tendance devrait se poursuivre en 2020.** Ainsi, compte tenu de la situation préoccupante dans laquelle se trouve l'ONF aujourd'hui, le rapporteur pour avis recommande de conforter les moyens de l'ONF au titre des missions de transition écologique et de biodiversité et de repenser sa structure, conformément aux recommandations du rapport de la sénatrice Mme Anne-Catherine Loisier.

5. Les subventions aux associations

Les subventions aux associations environnementales représentent également une dépense importante sur le programme 113 : près de 35 millions d'euros en 2018, répartis entre les différentes actions et sous-actions du programme. Ce montant devrait être stable en 2019 et en 2020. Cela s'explique par le rôle fondamental joué par ces acteurs en matière de protection de la nature.

Ils remplissent en effet les missions que l'État ne peut assurer seul, d'une part, et sont, d'autre part, des acteurs de terrain assurant une large couverture territoriale.

Les subventions aux dix premières associations ont représenté 11,58 millions d'euros en 2018.

SUBVENTIONS VERSÉES AUX PRINCIPALES ASSOCIATIONS ENVIRONNEMENTALES

(en millions d'euros)

| Associations | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ligue française pour la protection des oiseaux | 2,66 | 2,56 | 2,70 | 3,00 | 2,81 | 3,87 |
| CEDRE | 1,44 | 2,16 | 1,80 | 1,80 | 1,88 | 1,90 |
| Fédération des conservatoires botaniques nationaux | 1,39 | 0,36 | 0,98 | 0,64 | | |
| Fédération des réserves naturelles catalanes | 0,99 | 1,04 | 1,02 | 1,07 | 1,09 | 1,15 |
| Réserves naturelles de France | 1,00 | 0,89 | 0,96 | 0,95 | 0,93 | 1,01 |
| Conservatoire d'espaces naturels Haute-Savoie | 0,93 | 0,95 | 0,94 | 0,98 | 0,94 | 0,93 |
| Conservatoire d'espaces naturels PACA | 0,85 | 0,44 | 0,63 | 0,65 | 0,81 | 0,76 |
| Fédération des parcs naturels régionaux de France | 0,83 | 0,64 | 0,96 | 0,71 | 0,72 | 0,67 |
| Société nationale de protection de la nature | 0,69 | 0,74 | 0,78 | 0,69 | 0,49 | 0,79 |
| Fédération des conservatoires d'espaces naturels de France | 0,58 | 0,40 | 0,67 | 0,51 | 0,46 | 0,50 |
| Total | 11,36 | 10,18 | 11,44 | 11,00 | 10,13 | 11,58 |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

C. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ

1. L'OFB doit bénéficier de crédits à la hauteur de ses missions

Le programme 113 porte également la création, au 1^{er} janvier 2020, de l'Office français de la biodiversité (OFB). Il rassemblera les compétences et les agents de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Ce nouvel établissement, qui regroupera plus de 2 600 agents, dont 1 900 sur le terrain, aura pour mission d'assurer la surveillance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité terrestre, aquatique et marine, ainsi que la gestion équilibrée et durable de l'eau.

Cette fusion répond à une certaine logique compte tenu de la proximité des compétences des deux établissements, l'un plus axé sur la biodiversité terrestre et l'autre, sur la biodiversité aquatique. Les services départementaux seront

constitués en moyenne d'une quinzaine d'agents environ (en moyenne dix provenant de l'ONCFS et cinq provenant de l'AFB), inspecteurs de l'environnement (qualité judiciaire).

Néanmoins, les deux opérateurs connaissent aujourd'hui des difficultés en termes de financement et d'effectifs. Au niveau des effectifs, la création de l'OFB devrait s'accompagner d'une diminution de 63 postes sur les trois prochaines années, sans que leur ventilation entre les différents services ne soit connue à ce jour. Toutefois, ces suppressions d'emploi n'interviendraient finalement qu'à partir de 2021 (un tiers) et 2022 (les deux tiers restant), l'année 2020 étant exemptée de suppressions. Il faut encore ajouter à cela que 37 ETP doivent être transférés par l'OFB aux parcs nationaux. **Ce serait donc au final une centaine d'emplois qui seraient perdus par l'OFB au cours des trois prochaines années.**

Au niveau budgétaire, la création de l'Office français de la biodiversité s'accompagne de la mise en place d'une **dotations budgétaires de 41 millions d'euros à partir du programme 113.** Cette dotation passerait à 51 millions d'euros à partir de 2021. Ainsi, le financement global de l'OFB en 2020 reposerait sur :

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

– le produit de la redevance cynégétique (46 millions d'euros) qui sera désormais versé aux agences de l'eau, lesquelles rebasculeront ensuite ces crédits vers l'OFB ;

– des ressources « propres » (notamment des financements européens), en légère évolution, pour 10 millions d'euros ;

– 41 millions d'euros de crédits budgétaires.

Le budget global de l'OFB s'élèverait donc à 418 millions d'euros, ce total global intégrant par nature les ressources nécessaires au financement de l'ensemble des charges, y compris la contribution prévue par la loi au profit des parcs nationaux. Hors contribution aux parcs nationaux (67 millions d'euros), les ressources de l'OFB seraient en 2020 de 351 millions. Ce montant est à rapprocher du budget en dépenses consolidé de l'AFB et de l'ONCFS en 2019 qui s'élèveraient entre 360 et 365 millions d'euros. **Il existe ainsi un écart encore non comblé de 10 à 15 millions d'euros.**

Le budget de l'OFB en 2020 devra donc être équilibré par un prélèvement sur le fonds de roulement de 10 millions d'euros *a priori* compatible avec la situation de la trésorerie de l'OFB. En 2021, le budget de l'OFB pourrait être voté à l'équilibre, sans prélèvement sur le fonds de roulement, grâce à la dotation de 51 millions d'euros prévue sur le programme 113.

Cependant, du fait de la situation antérieure des deux organismes appelés à fusionner, ce budget global pourrait se révéler insuffisant au regard des missions à accomplir.

En effet, à l'heure actuelle, l'AFB estime à environ 20 millions d'euros les crédits manquants pour lui permettre d'accomplir la totalité de ses missions.

Pour sa part, l'ONCFS dispose d'un budget de l'ordre de 120 millions d'euros, très majoritairement constitué de la masse salariale (93 millions d'euros) et de charges de fonctionnement et d'investissement (respectivement 22 millions d'euros et 5 millions d'euros). Mais à compter de 2019, ce budget a évolué avec une **diminution significative des recettes liées aux redevances cynégétiques (liée à la baisse du prix du permis de chasser), de l'ordre de 21 millions d'euros**, ce qui a conduit à un prélèvement équivalent sur le fonds de roulement, non reconductible en l'état. En outre, l'ONCFS doit compenser le transfert de la fixation des plans de chasse de l'autorité préfectorale aux fédérations départementales des chasseurs, ce qui se traduit par une dépense supplémentaire à la charge de l'ONCFS d'environ 9 millions d'euros.

Reste l'engagement pris de financer les **projets en faveur de la biodiversité, portés par les fédérations départementales des chasseurs** à hauteur de 5 euros par permis de chasser, et abondés à hauteur de 10 euros par un financement public, ce qui crée un **besoin de financement complémentaire de 10 millions d'euros**.

Il conviendra donc de s'assurer que les moyens et les effectifs alloués seront suffisants pour permettre à l'OFB un plein exercice de ses missions, notamment en matière d'effectifs minimaux pour la police environnementale. En effet, la lutte contre les atteintes aux espèces protégées et la protection de leurs habitats sont des axes forts de la mission de police de la nature de l'ONCFS puisque 2 300 infractions, des délits pour l'essentiel, ont été relevées en ce domaine en 2018. La lutte contre le trafic des espèces protégées, qui peut générer des revenus importants et porter sur des espèces en mauvais état de conservation, prend une place significative, avec de plus en plus d'enquêtes sur cette thématique. **Selon des associations spécialisées comme France Nature Environnement (FNE), ce seraient ainsi 100 à 150 millions d'euros supplémentaires sur dix ans qui seraient nécessaires.**

Enfin, le rapporteur pour avis estime que l'OFB devrait relancer le financement du dispositif du bulletin de santé du végétal (BSV), documents d'information technique et réglementaire, rédigés sous la responsabilité des chambres régionales d'agriculture, pour fournir des éléments de situation phytosanitaire et d'analyses de risque de qualité pour les principales filières végétales de la région. En effet, les crédits consacrés à ce dispositif par l'AFB ont diminué de 23 % entre 2018 et 2019.

2. Les crédits supplémentaires au titre de la mise en œuvre du plan Biodiversité

La biodiversité se trouve dans un état préoccupant. Selon le rapport « Planète vivante » 2018 du Fonds mondial pour la nature (WWF), les populations sauvages de vertébrés – poissons, oiseaux, mammifères, amphibiens et reptiles – ont chuté de 60 % en moins de cinquante ans au niveau mondial. En France, selon l'Observatoire national de la biodiversité, 22 % des oiseaux communs ont disparu entre 1989 et 2017, et 38 % des chauves-souris entre 2006 et 2016. Les surfaces de coraux vivants ont diminué dans 29 % des stations suivies.

Cinq causes majeures d'érosion de la biodiversité ont été identifiées, liées en grande partie aux activités humaines : l'artificialisation et la fragmentation des milieux naturels, les trafics et la surexploitation d'espèces sauvages, les pollutions de l'eau, des sols et de l'air d'origine domestique, industrielle et agricole, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes et enfin le changement climatique.

La mise en œuvre du **plan Biodiversité, présenté en juillet 2018 par le Gouvernement, permet de donner des moyens supplémentaires pour les politiques de protection de la biodiversité et de progresser vers l'objectif de zéro perte nette de biodiversité** inscrit dans la loi pour la reconquête de la biodiversité. Il prévoit de créer vingt réserves naturelles nationales sur quatre ans, ce qui constitue un excellent niveau d'ambition dont il faut se féliciter. C'est dans ce cadre que sera créé, dès l'automne 2019, le onzième parc national (celui des forêts de Champagne et de Bourgogne), et que sera édifée la réserve naturelle nationale du massif forestier de la Robertsau et de la Wantzenau (710 hectares) en région Grand-Est. Le plan Biodiversité prévoit également d'allouer des moyens pour accélérer la constitution d'un patrimoine numérique, qui compte aujourd'hui plus de 40 millions de données, afin d'atteindre un objectif de 100 millions de données d'ici 2022.

Au plan budgétaire, le plan Biodiversité prévoit de mobiliser 600 millions d'euros de crédits entre 2019 et 2022, décomposés comme suit :

– 150 millions d'euros seront consacrés aux **paiements pour les services environnementaux** dans le domaine de l'agriculture, afin de préserver les prairies, restaurer les haies, développer le couvert végétal et protéger les sols ;

– 250 millions d'euros seront dédiés au renforcement des actions engagées par le ministère et ses opérateurs pour la **restauration et la gestion des milieux, la lutte contre les plastiques, les actions destinées à encourager le développement de la nature en ville**, et pour le déploiement des solutions innovantes fondées sur la nature ;

– enfin, 200 millions d'euros seront issus de la **hausse de la redevance sur les pollutions diffuses** et viendront financer le **développement de l'agriculture biologique**.

Peu de crédits supplémentaires sont apportés par l'État, dès lors qu'**environ 510 millions d'euros proviendraient d'un redéploiement des interventions des agences de l'eau** entre le dixième et le onzième programme d'intervention. À ce titre, l'État n'a apporté que 10 millions d'euros en 2019 en AE et en CP et le PLF 2020 prévoit également 10 millions d'euros, rattachés à l'action 7 du programme 113, qui seront répartis comme indiqué dans le tableau qui suit.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PLAN BIODIVERSITÉ EN 2020
(HORS AGENCES DE L'EAU)**

(en euros)

| sous-action | politique | opération | action du plan | AE=CP |
|---|--|--|----------------|-------------------|
| Milieux et espaces marins | CEDRE et plan POLMAR | Lutte contre les pollutions plastiques en mer | 18 | 300 000 |
| | Récifs coralliens | Protection des récifs coralliens et écosystèmes marins | 37 | 300 000 |
| | Plan d'action espèces marines | Protection des cétacés et des tortues | 43 | 300 000 |
| sous-total | | | | 900 000 |
| Eau | Domaine public fluvial non navigable | Continuité des cours d'eau | 39 | 300 000 |
| | Préservation des zones humides et des milieux aquatiques | Restauration de zones humides en outre-mer et valorisation des usages agricoles en zones humides | 5 | 300 000 |
| sous-total | | | | 600 000 |
| Trames verte et bleue et espaces protégés | Réserves naturelles nationales | Création de réserves naturelles nationales | 35 | 500 000 |
| | | Stratégie de création des aires protégées | 35 | 500 000 |
| | Trames verte et bleue et schémas de cohérence écologique | Restauration des continuités écologiques | 39 | 1 000 000 |
| | | Nature en ville : opérations innovantes | 1 et 2 | 500 000 |
| | Parcs nationaux | Création du parc national des feuillus en plaine | 36 | 2 500 000 |
| sous-total | | | | 5 000 000 |
| Connaissance et préservation de la biodiversité | Acquisition des connaissances | Connaissance en matière de biodiversité terrestre | 51 | 300 000 |
| | | Gestion adaptative des espèces chassables | 44 | 200 000 |
| | Mobilisation des actions en faveur de la biodiversité | Campagnes de communication en faveur de la biodiversité | 77 à 81 | 2 000 000 |
| | Lutte contre les espèces exotiques envahissantes | Actions de préventions contre les espèces exotiques envahissantes | 45 | 500 000 |
| | Plans d'actions espèces terrestres | Mise en place de plans nationaux d'action en Outre-Mer | 42 | 500 000 |
| | sous-total | | | |
| total | | | | 10 000 000 |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

De leur côté, les agences de l'eau devront mettre en œuvre des mesures préfigurant la politique agricole commune post-2020 avec des paiements pour services environnementaux au profit des exploitants agricoles, à hauteur de 50 millions d'euros en 2019, 2020 et 2021.

Votre rapporteur pour avis souhaite souligner la **nécessaire adaptation des moyens aux ambitions du plan Biodiversité**. Il faut que l'effort budgétaire ne repose pas exclusivement sur les agences de l'eau. Il existe d'ailleurs un certain manque de visibilité des différents acteurs de la politique de la biodiversité sur les moyens dont ils disposeront à trois ou cinq ans. Or, il apparaît aujourd'hui que les enjeux liés à l'eau et à la biodiversité sont étroitement associés. **Dès lors, le rapporteur pour avis propose de travailler à élaborer une programmation pluriannuelle des moyens en matière de biodiversité, qui se calquerait sur les programmes des agences de l'eau.** Une telle programmation serait de nature à favoriser le dialogue entre les différents acteurs et permettrait aussi un débat public devant le Parlement, sur le modèle de ce qui se fait en matière d'énergie.

D. L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DES AGENCES DE L'EAU

1. Un relèvement technique du plafond annuel fixé par la loi de finances

Les ressources financières des agences de l'eau font face à des difficultés de deux ordres : **l'existence d'un plafond « mordant »** sur leurs ressources, abaissé en 2019 à 2 105 millions d'euros (et rehaussé à 2 151 millions d'euros en PLF 2020 du fait de l'affectation de la redevance cynégétique, à hauteur de 46 millions d'euros, qui sera désormais versée aux agences de l'eau puis reversée à l'OFB), et la **mobilisation d'une partie des ressources sous plafond pour le financement d'autres politiques publiques** conduites par le ministère (plan Biodiversité, parcs naturels, futur OFB).

Pour rappel, les agences de l'eau sont principalement financées par le produit de redevances perçues auprès de l'ensemble des usagers de l'eau. On rappellera notamment que les agences de l'eau sont chargées du recouvrement de sept redevances :

– la redevance pour pollution de l'eau, dont la part pour usage non-domestique est notamment assise sur les activités d'élevage ;

– la redevance pour modernisation des réseaux de collecte ;

– la redevance pour pollutions diffuses, prélevée par l'agence Artois-Picardie pour le compte des cinq autres agences ;

– la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, laquelle s'applique notamment à l'irrigation et à l'exploitation de canaux ;

– la redevance pour stockage d'eau en période d'étiage ;

– la redevance pour obstacle sur les cours d'eau ;

– la redevance pour protection du milieu aquatique.

Les agriculteurs sont assujettis à trois d'entre elles, à savoir les redevances pour pollutions diffuses (RPD), pour pollution des élevages (RPE) et pour prélèvement d'eau à usage d'irrigation (RPEUI).

Le plafonnement annuel de ces taxes affectées aux agences de l'eau est fixé au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. La loi de finances pour 2018 avait abaissé ce plafond – au-dessus duquel les recettes sont reversées au budget général de l'État – de 2,3 milliards à 2,105 milliards d'euros. Un dispositif dérogatoire avait été concédé par le Gouvernement pour l'exercice 2018, avec un plafond fixé à 2,28 milliards d'euros. **En 2019, cette dérogation a disparu, ce qui a entraîné une baisse de dotations de 195 millions d'euros, accentuant le caractère « mordant » de ce plafond.** Cela peut avoir un effet négatif sur la taxation de l'utilisation des ressources en eau et des redevances pour pollutions : afin de ne pas dépasser le plafond, les comités de bassin et les agences de l'eau pourraient en effet être amenés à abaisser les taux qu'ils ont le pouvoir fixer.

En outre, l'article 135 de la loi de finances pour 2018 a instauré une **contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'Agence française pour la biodiversité**, à hauteur de 243 millions d'euros, **et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage**, à hauteur de 37 millions d'euros. Ces évolutions ont suscité des oppositions en raison de la rupture **du principe selon lequel « l'eau paye l'eau », ainsi que du principe du « pollueur-payeur »**, présidant à la politique de l'eau. Dans leur rapport sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, publié en juillet 2018, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) critiquent ainsi cette débudgétisation du financement d'un certain nombre d'opérateurs et dénoncent *« le caractère purement comptable de cette pratique (...) d'autant plus explicite qu'aucun objectif, ni de résultats, ni de moyens ne sont définis entre les agences, l'AFB et l'ONCFS »*.

Au final, les agences de l'eau sont confrontées à un **effet de ciseau important**, entre la diminution de leurs moyens (baisse du plafond mordant et contribution aux opérateurs de la biodiversité) et l'élargissement de leurs missions dû aux 10^e et 11^e programmes. Il existe ainsi un risque de **resserrement des budgets d'intervention des agences de l'eau**, qui peut se traduire par un relèvement des seuils d'intervention, au détriment de certains projets. Leur plafond d'emplois est par ailleurs réduit de 40 ETPT en PLF 2020.

Or, les agences de l'eau attribuent des **subventions** variées aux agriculteurs : aides à la conversion et/ou au maintien en agriculture biologique, lutte contre les pesticides et les pollutions azotées, gestion des effluents d'élevage et résorption des excédents de phosphore, action contre les fuites d'eau, etc. L'une d'entre elles, le paiement pour services rendus à l'environnement, est au cœur du plan Biodiversité (cf. *supra*).

En outre, **le rapporteur pour avis 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. Le rapporteur pour avis estime essentiel de combiner ces deux aspects.

2. Travailler à une nouvelle tarification de l'eau

Le rapporteur pour avis souhaite également que la question de la facturation de l'eau soit retravaillée en profondeur. En effet, il serait souhaitable d'aller vers une **nouvelle tarification forfaitaire qui prenne en compte la consommation réelle par foyer et permettre une modulation grâce à un système de bonus-malus** au-delà d'une certaine consommation (par exemple au-delà de 145 mètres cubes pour une famille de quatre personnes). Cela permettrait d'autoriser une augmentation moyenne de 4,80 euros par foyer de la tarification, sous réserve bien sûr d'accompagner les foyers les plus en difficulté et d'instaurer des bonus pour les foyers dont la consommation demeure comprise entre 110 et 145 mètres cubes. **Il convient également que les ressources supplémentaires engendrées soient fléchées sur la rénovation du réseau en eau** : actuellement seul 0,6 % du réseau est modernisé chaque année, contre un objectif de 1,2 %.

E. DÉVELOPPER LE FINANCEMENT D'AIDES AUX AGRICULTEURS POUR SERVICES RENDUS À L'ENVIRONNEMENT

Le 11^e programme des agences de l'eau (2019-2024) prévoit l'expérimentation d'un nouvel outil : les paiements pour services environnementaux. Rémunérer les agriculteurs pour les services qu'ils rendent en matière de biodiversité, de paysage ou de qualité de l'eau est une idée qui fait son chemin depuis plusieurs années, surtout sous le prisme de l'agriculture biologique. Cette idée s'est notamment concrétisée à travers le lancement d'un service baptisé « Epiterre » par la FNSEA, premier syndicat agricole, et l'association agréée de protection de l'environnement Imagin' rural.

L'effondrement de la biodiversité dans les espaces ruraux façonnés par l'activité agricole ainsi que les impacts négatifs de cette activité sur la ressource en eau conduisent à faire le constat d'une inadéquation entre les aides à l'agriculture et les objectifs de préservation de l'eau et de la biodiversité. De plus, une demande sociétale forte (associations environnementales, certaines organisations professionnelles agricoles) s'exprime en faveur de la création de paiements pour services environnementaux (PSE) pour les agriculteurs.

Le rapporteur pour avis se réjouit donc que 50 millions d'euros par an soient prévus chaque année pour cette action, dans le plan Biodiversité, entre 2019 et 2021 (soit un total de 150 millions d'euros).

Cependant, concernant le cadre juridique, une notification a été transmise à la Commission européenne fin juillet 2019, en vue de montrer le respect des lignes directrices agricoles et le respect de la réglementation des aides d'État. Or, la Commission y a répondu par une nouvelle série de questions, ce qui a conduit à reporter le délai de mise en œuvre du dispositif. Alors que les décisions attributives d'aides aux agriculteurs devraient être signées pour de premiers paiements fin 2020 ou début 2021, **il existe encore à ce jour une incertitude sur la possibilité de mettre en œuvre le plan dans les délais prévus.** Une action de la part du Gouvernement en direction de la Commission européenne pourrait dès lors s'avérer nécessaire pour accélérer le mouvement.

Sur le plan opérationnel, il s'agit en effet de tester une nouvelle logique de rémunération de l'agriculture, conditionnée à la fourniture de services environnementaux (logiques de résultats et non de moyens) afin d'optimiser les services écosystémiques liés aux enjeux en matière de biodiversité, d'eau, et le cas échéant, de protection des sols. **L'idée est donc de généraliser ces pratiques et de les contractualiser afin que le manque à gagner lié à la perte de production (par le changement des pratiques ou par la réduction de la surface agricole) soit compensé, partiellement ou totalement, par le contrat signé avec les agences de l'eau.** Plusieurs actions adaptées aux territoires pourront être financées dans ce cadre : plantations de haies ou de surfaces mellifères, entretien de prairies humides, restauration de zones humides, agroforesterie, etc.

Cette rémunération des externalités positives rendues par les agriculteurs est, de plus, l'occasion de leur redonner de l'autonomie décisionnelle (paiement sur les résultats observés et non, comme dans la majorité des aides actuelles à l'environnement, uniquement sur les moyens mis en œuvre) et de faire évoluer le regard que la société porte sur eux. **Le rapporteur pour avis pense qu'il est nécessaire de poursuivre l'investissement dans cette voie,** notamment pour former les agriculteurs aux actions de préservation de la biodiversité et pour rémunérer davantage la valorisation paysagère, les retenues d'eau, le recyclage des déchets et la fourniture de chauffage renouvelable.

II. DES MOYENS À CONSOLIDER POUR L'EXPERTISE, L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET LA MÉTÉOROLOGIE (PROGRAMME 159)

Le programme 159 « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie » voit son périmètre stabilisé après les évolutions intervenues en 2018. En effet, il regroupe depuis 2017 les subventions pour charges de service public des opérateurs suivants :

– le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ;

- l’Institut national de l’information géographique et forestière (IGN) ;
- Météo-France ;
- ainsi que les moyens du Commissariat général au développement durable (CGDD).

Le programme est doté de 509,7 millions d’euros en AE et en CP en PLF 2020 (contre 513,96 millions d’euros en AE et en CP en 2019).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 159 ENTRE 2019 ET 2020

(en euros)

| Actions | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|--------------------|------------------|---------------------|--------------------|------------------|
| | LFI 2019 | PLF 2020 | Évolution (en %) | LFI 2019 | PLF 2020 | Évolution (en %) |
| Action 10 – Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable (commissariat général au développement durable et mission de l’information géographique) | 14 246 860 | 14 406 860 | 1,12 % | 14 246 860 | 14 406 860 | 1,12 % |
| Action 11 – Étude et expertise en matière de développement durable (CEREMA) | 201 281 114 | 196 695 001 | - 2,28 % | 201 281 114 | 196 695 001 | - 2,28 % |
| Action 12 – Information géographique et cartographie (IGN) | 90 308 261 | 89 014 103 | - 1,43 % | 90 308 261 | 89 014 103 | - 1,43 % |
| Action 13 – Météorologie (Météo France) | 188 771 452 | 189 754 162 | + 0,52 % | 188 771 452 | 189 754 162 | + 0,52 % |
| Action 14 – Économie sociale et solidaire (Haut-commissariat à l’Économie sociale et solidaire et à l’innovation sociale) | 18 394 587 | 19 894 587 | + 8,15 % | 18 394 587 | 19 894 587 | + 8,15 % |
| Titre 2 (P217, A 28) | 51 070 264 | 51 428 081 | + 7,00 % | 51 070 264 | 51 428 081 | + 7,00 % |
| Total (hors titre 2) | 513 002 274 | 509 764 713 | -0,63 % | 513 002 274 | 509 764 713 | - 0,63 % |
| Total y. c. titre 2 (P217, A 28) | 564 072 538 | 561 192 794 | -0,51 % | 564 072 538 | 561 192 794 | - 0,51 % |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

A. LES MOYENS ALLOUÉS AU CGDD (ACTION 10)

Cette action rassemble les moyens nécessaires au Commissariat général au développement durable (CGDD) pour élaborer et mettre en œuvre la transition écologique vers un développement durable au travers des politiques publiques et des actions des acteurs socio-économiques. Il assure un rôle de coordination et

d'animation dans la mise en œuvre de cette transition et développe également des actions de prospective et d'observation : production de statistiques, d'études, d'expertises et d'évaluations. **Les moyens de fonctionnement du CGDD représentent 9,54 millions d'euros en AE et en CP en PLF 2020.**

3 millions d'euros sont consacrés aux études en matière d'évaluation et d'intégration du développement durable dans les politiques publiques, notamment des actions à mettre en œuvre dans le cadre des CPER. Ces crédits sont consacrés au financement d'études et d'actions destinées à l'accompagnement des acteurs privés et publics dans leurs démarches de développement durable, à la mise en œuvre nationale des objectifs du développement durable de l'Organisation des Nations unies, à la veille stratégique sur les sujets émergents du développement durable, à la promotion de la participation des acteurs aux politiques de développement durable et à la mise en œuvre de cadres stratégiques pour la transition écologique.

1,2 million d'euros sont consacrés au pilotage du réseau scientifique et technique et à la direction de la recherche et de l'innovation (DRI) au sein du CGDD.

Enfin, 4 millions d'euros sont consacrés aux études et enquêtes en matière de données et de statistiques. À titre d'exemple, dans le domaine de l'énergie, les crédits sont destinés à financer des enquêtes et études sur la production d'énergie (notamment les énergies renouvelables) et la consommation d'énergie dans les secteurs résidentiel et tertiaire. La plupart de ces enquêtes répondent à des obligations européennes.

B. LES MOYENS ATTRIBUÉS AU CEREMA

Le CEREMA est un établissement public à caractère administratif créé le 1^{er} janvier 2014 et placé sous la tutelle du ministre de la transition écologique et solidaire. La répartition des activités de l'établissement en 2018 met en évidence une large domination du domaine « Infrastructures de transport » avec 60 %, devant le secteur « Environnement et risques » (15 %) et « Mobilités » (11 %). Les trois autres domaines d'activité (« Ingénierie des territoires », « Performance et gestion patrimoniale des bâtiments », « Mer et littoral ») représentent 14 % de l'activité. Ces domaines thématiques sont enrichis par des approches transversales aux différents secteurs en matière de recherche, de formation ou d'homologation.

C'est également le cas en matière de transition écologique et, plus particulièrement, d'appui à l'adaptation au changement climatique qui est désormais au cœur des missions du CEREMA. Le CEREMA est par exemple très présent sur les thématiques liées aux risques d'inondation continentale (débordement de cours d'eau, ruissellement, remontée de nappe), aux risques littoraux (submersions marines, reculs du trait de côte) et aux risques terrestres, en particuliers ceux liés aux mouvements de terrain et de sols (glissements, chute de blocs, effondrements, cavités, sécheresse, séismes). **Le CEREMA s'est aussi**

fortement positionné en soutien des collectivités locales pour la mise en œuvre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Le CEREMA dispose également de compétences en océanographie (mesures et modélisation), en géophysique, en géotechnique, en risques sismiques, en biodiversité marine, en balisage maritime et en trafic maritime.

Le rapporteur pour avis est conscient du rôle majeur joué par le CEREMA en matière d’expertise de second niveau et d’ingénierie hautement qualifiée. Il est donc préoccupé par les difficultés que rencontre actuellement l’établissement du fait de la diminution des dotations budgétaires et des effectifs imposée à l’opérateur.

En effet, **en 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, la SCSP a déjà baissé de 2,3 % en moyenne annuelle depuis 2015, soit de 19,7 millions d’euros entre 2015 et 2019.

Cette baisse de la SCSP s’accompagne également de fortes **réductions d’effectifs** qui tendent à fragiliser la structure, d’autant plus que la SCSP baisse plus rapidement que les gains réalisés sur la masse salariale. **Ainsi, avec une trajectoire de -101 ETP en 2020, la masse salariale diminuerait de seulement 1 million d’euros par rapport à 2019.** En outre, les effectifs du CEREMA ont déjà affiché une très forte baisse depuis la création de l’établissement en 2014. En 2018, le schéma d’emplois annuel était de -103 ETP, en 2019 de - 101 ETP et en 2020, il sera maintenu à - 101 ETP. **En 2020, de manière inédite, la SCSP ne couvrira plus l’ensemble des dépenses de personnel.**

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU CEREMA

(en ETP)

| Effectifs du CEREMA | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------|-------------|-------|-------|-------|-------|-----------------------|--------------------|
| ETPT Sous-Plafond | LF1 | 3 152 | 3 024 | 2 899 | 2 796 | 2 695 | 2 599 |
| | Réalisation | 3 060 | 2 979 | 2 867 | 2 747 | 2 655 (projection) | - |
| ETPT Hors plafond | Prévision | 4 | 10 | 15 | 33 | 33 | 50 |
| | Réalisation | 4 | 8 | 20 | 29,3 | 33 (projection) | 50 (projection) |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Le rapporteur pour avis pense qu’il est nécessaire de permettre au CEREMA d’absorber les restructurations en cours avant d’aller plus loin. En effet, si les dépenses de fonctionnement ont déjà baissé de manière si significative depuis 2015 (- 16,8 % entre 2015 et 2019), les dépenses d’investissement accusent une très forte baisse depuis 2015 : - 47,1 % entre 2015 et 2019. Aujourd’hui, elles ne représentent plus que 7 millions d’euros par an.

Or, le CEREMA dispose à l'heure actuelle de près de 1 900 équipements et installations scientifiques et techniques, dont la majeure partie est vétuste, avec de nombreux équipements en fin de vie et reposant sur des technologies parfois obsolètes. À titre d'exemple, les déflectographes dont dispose l'établissement ont un âge moyen supérieur à vingt ans pour deux catégories d'entre eux, la troisième catégorie ayant une moyenne d'âge de dix ans. Ils permettent de réaliser des mesures à une vitesse de 3 km/h environ et nécessitent pour leur utilisation la mobilisation de deux personnes, alors que des matériels plus récents permettraient de les réaliser à une vitesse de 70 km/h en ne mobilisant qu'une personne. Au total, près de 45 % des équipements du CEREMA ont été acquis avant 2000 : le besoin de renouvellement est ainsi particulièrement important.

Au regard de ces différents éléments, le rapporteur pour avis, de manière conjointe avec sa collègue Mme Danielle Brulebois, a déposé un amendement visant à préserver les moyens du CEREMA.

C. LA DOTATION DE L'IGN EST EN LÉGER RECUL

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés du développement durable et des forêts. Les crédits qui lui sont versés dans le cadre de l'action 12 financent la production de l'information géographique, les activités de recherche de l'institut et son appui aux politiques publiques, en plus de ressources contractualisées (dont la majeure partie avec le ministère de la Défense).

Ses **missions sont extrêmement variées et utiles pour la société** : réseaux géodésiques et de nivellement, photographies aériennes, mesures laser, images satellitaires, relevés de terrain, entretien des bases de données numériques structurées et fonds cartographiques, diffusion de l'information géographique et cartographique en France (Géoportail). Dans le contexte du réchauffement climatique, l'IGN surveille également l'évolution des forêts, des surfaces artificialisées et du trait de côte. Par ailleurs, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer a sollicité l'appui de l'IGN pour la définition et la mise en œuvre de la stratégie nationale sur le véhicule autonome, et plus particulièrement pour la définition de la cartographie haute définition dynamique nécessaire au déplacement des véhicules autonomes. Une expérimentation est en cours avec la région Île-de-France.

Le rapporteur pour avis insiste également sur le rôle de premier plan joué par l'IGN en matière de défense et de sécurité, avec la programmation et le traitement d'images satellites et aériennes.

L'IGN assure enfin une mission de formation initiale et continue dans le domaine de l'information géographique qui est confiée à l'École nationale des sciences géographiques (ENSG), également chargée de la mission de recherche de l'IGN. L'institut a enfin pour mission d'administrer le patrimoine national d'informations géographiques.

Au niveau financier, l'IGN fait face à des difficultés en matière de financement des investissements de production et de ressources propres. Le chiffre d'affaires de l'IGN a atteint 55,8 millions d'euros en 2018, en baisse de 4,2 millions d'euros par rapport à 2017, notamment en raison de l'arrêt de la vente des cartes routières.

Ses recettes propres sont par ailleurs menacées par la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (dite loi « Valter »). **La gratuité totale des données 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.

Pour l'instant, **la subvention pour charges de service public versée à l'IGN recule de 1,98 % en PLF 2020 par rapport à la LFI 2019, pour atteindre 89,01 millions d'euros.** Cette baisse de la subvention s'accompagne d'un recul des effectifs (à hauteur de 39 ETPT pour un total de 1 433 ETPT d'emplois sous plafond en 2020) et, par conséquent, d'une difficulté pour l'IGN à renouveler suffisamment ses équipes.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'IGN DEPUIS 2014 (EN ETP)

| ETP | Catégorie | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | Réel | Réel | Réel | Réel | Réel | Prév. | Prév. |
| Sous-Plafond | À | 423,72 | 427,22 | 443,91 | 451,51 | 456,71 | 477,68 | 478,68 |
| | À+ | 80,8 | 79,4 | 79,9 | 82,5 | 83,4 | 90,70 | 90,7 |
| | B | 909,34 | 923,06 | 902,11 | 866,71 | 849,2 | 803,30 | 768,3 |
| | C | 207,8 | 172,16 | 141,4 | 125,7 | 99,2 | 89,00 | 84 |
| | Total général | 1 621,66 | 1 601,84 | 1 567,32 | 1 526,42 | 1 488,51 | 1 460,68 | 1 421,68 |
| Hors-Plafond | À | 21,6 | 18 | 22 | 23 | 15 | 16 | 36 |
| | B | 3,5 | 8,5 | 12,5 | 11,5 | 11,5 | 13 | 19 |
| | C | 1 | 12 | 16 | 10 | 3 | 7 | 8 |
| | Total général | 26,1 | 38,5 | 50,5 | 44,5 | 29,5 | 36 | 63 |
| TOTAL | | 1 647,76 | 1 640,34 | 1 617,82 | 1 570,92 | 1 518,01 | 1 496,68 | 1 484,68 |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

D. LES CRÉDITS ALLOUÉS À MÉTÉO-FRANCE

Météo-France est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire. Ses missions sont nombreuses et évoluent, en particulier du fait du changement climatique. De très nombreux secteurs d'activité dépendent de la météorologie, tels que la Défense, la sécurité civile, la prévention des risques, l'aéronautique, l'agriculture, les transports, la production d'énergies renouvelables, le tourisme, etc. En France, 25 % à 30 % du PIB sont directement influencés par les conditions météo-climatiques. **Un rapport demandé par le ministère de la transition écologique et solidaire en novembre 2017 à France Stratégie a ainsi estimé que les services rendus par Météo-France rapportaient entre 1 et 2,5 milliards d'euros par an à l'économie française.**

Dans ce cadre, Météo-France a poursuivi en 2018 et 2019 l'amélioration de ses modèles de prévision : son modèle mondial Arpège a ainsi été affiné à 5 km sur la métropole depuis juillet 2019, et le modèle à aire limitée sur la métropole et l'Europe de l'Ouest a une résolution horizontale à 1,3 km. Les améliorations portent aussi sur l'outre-mer avec une résolution de 2,5 km d'Arome. Au niveau de la performance, le bilan 2018 montre l'amélioration simultanée du taux de non-détection (1,9 % contre 2,9 % l'année précédente) et du taux de fausses alarmes (10,2 % contre 18 % l'année précédente). Météo-France participe également activement aux travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Dans le cadre du Plan national d'adaptation au changement climatique, Météo-France a développé un portail, « DRIAS, Les futurs du Climat » (50 000 visiteurs annuels), qui met à la disposition des bureaux d'études et des professionnels les projections climatiques françaises régionalisées produites par la communauté scientifique française (Météo-France, Institut Pierre Simon Laplace notamment).

À l'occasion de l'audition de Mme Nathalie Schwarz, récemment nommée à la tête de l'établissement, par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, **des craintes ont toutefois été exprimées sur les effectifs et l'évolution des implantations de Météo-France.** L'établissement a en effet vu ses effectifs diminuer de plus de 20 % depuis dix ans (3 700 agents en 2008 et 3 000 en 2018). La suppression programmée de 475 ETP dans le cadre d'« Action Publique 2022 » amènerait l'effectif à 2 500 ETP d'ici 2020. Cela s'accompagne de profondes restructurations, parfois mal vécues par les personnels. En outre, la centralisation massive des services (techniques comme administratifs) sur Toulouse induit la fermeture de plusieurs centres territoriaux.

Au niveau budgétaire, les crédits prévus par le PLF 2020 sont de 182,1 millions d'euros en AE et CP (soit - 1,7 million d'euros par rapport à 2019). À noter que le financement de Météo France est assuré de manière complémentaire par une subvention pour charges de service public et des ressources externes (recettes commerciales et redevance de navigation aérienne).

On note une grande stabilité des redevances de navigation aérienne qui constituent la ressource externe la plus importante et s'élèvent à 86 millions d'euros depuis 2012.

Enfin, le schéma d'emplois est fixé à - 95 ETP, la baisse de la masse salariale induite étant estimée à environ 5 millions d'euros.

La capacité de l'établissement à investir pour maintenir et développer ses systèmes d'observation et de prévision est un enjeu essentiel. Elle s'est heureusement maintenue depuis 2012 avec des opérations d'investissement qui se situent aux alentours de 18 à 20 millions d'euros chaque année et correspondent principalement à la mise à niveau des équipements d'observation et de traitement de l'information prévue par le contrat d'objectifs. **Les investissements atteignent même 27 millions d'euros en 2019 du fait de l'acquisition d'un nouveau supercalculateur.** La mise en œuvre de ce nouveau supercalculateur est un projet majeur pour l'établissement, nécessaire au maintien de Météo-France en tant que centre météorologique national de référence. Cette acquisition permettra d'améliorer la prévision des phénomènes dangereux. En effet, avec la multiplication par cinq de la puissance de calcul, il sera ainsi possible de gagner une à deux heures d'échéance sur les prévisions. Le budget nécessaire est de 144 millions d'euros sur 2019-2025.

E. LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Depuis la LFI 2018, le programme 159 porte les crédits de l'économie sociale et solidaire (ESS), suite au transfert des crédits relatifs au développement de l'ESS, en provenance du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », et des crédits relatifs au dispositif local d'accompagnement (DLA), en provenance du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et de l'emploi ». Ces crédits sont pilotés et gérés par le Haut commissariat à l'économie sociale et solidaire et l'innovation sociale (HCESSIS).

Le PLF 2020 prévoit des dépenses d'intervention à hauteur de 18,7 millions d'euros en AE et 18,5 millions d'euros en CP :

– 9,2 millions d'euros en AE et CP au titre de l'action 14, sous-action 1, pour les actions de développement de l'économie sociale et solidaire ;

– 9,54 millions d'euros en AE et 9,34 millions d'euros en CP au titre de l'action 14, sous-action 2, dans le cadre du dispositif local d'accompagnement.

La sous-action 1 apporte un financement aux actions prioritaires pour le développement de l'économie sociale et solidaire déterminées par le Gouvernement, s'inscrivant notamment dans les politiques de développement entrepreneurial, de soutien à l'innovation sociale, d'essaimage territorial et de croissance des emplois de ce secteur.

Elle soutient les centres de ressources de l'ESS, les organismes de recherche, les têtes de réseaux et les organismes fédérateurs de l'ESS, notamment ceux dont le rôle a été conforté par la loi relative à l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 dans leurs actions de promotion de l'économie sociale et solidaire, de structuration des acteurs et d'accompagnement des entreprises et des porteurs de projet. Ce soutien sert d'effet de levier pour encourager l'engagement financier d'autres partenaires, régions ou autres acteurs privés de l'économie sociale et solidaire ou de l'économie classique.

La sous-action participe aussi au financement des chambres régionales de l'ESS (CRESS) par le biais de conventions pour permettre l'exécution des missions qui leur ont été confiées par la loi du 31 juillet 2014, et soutient un réseau de correspondants dans les administrations déconcentrées travaillant en coordination avec les CRESS.

Elle porte le programme « French Impact », initiative lancée en janvier 2018 par le HCESSIS. Cette bannière nationale a pour ambition de fédérer l'écosystème de l'innovation sociale et environnementale, tant au niveau national que territorial. Les initiatives innovantes, à impact social et environnemental, sont identifiées dans le cadre d'appels à projet ou d'appels à manifestation d'intérêt et sont valorisées par le HCESSIS pour devenir des solutions nationales.

Par ailleurs, 10,4 millions d'euros sont consacrés au financement des dispositifs locaux d'accompagnement. Ces crédits étaient précédemment portés par le programme 103 et gérés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Le Ministère de la transition écologique et solidaire en a repris la gestion tout en gardant le principe de crédits déconcentrés délégués aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Ce dispositif est destiné à accompagner la consolidation et le développement des entreprises de l'ESS. Cofinancé par l'État, la Caisse des dépôts, le Fonds social européen et les collectivités territoriales, le DLA accompagne à travers un réseau d'opérateurs régionaux et départementaux environ 6 000 structures de l'ESS chaque année. Cet accompagnement, à destination principalement des associations, se traduit par des missions d'ingénierie sur leurs projets stratégiques, leur organisation interne, leurs compétences internes, leur modèle économique, ainsi que leurs projets de regroupements et de partenariats.

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. Adrien Morenas, les crédits des programmes « Paysages, eau et biodiversité » et « Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie » 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 Béragère 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 Bérangère 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 Bérangère 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)

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

M. Hervé Lapie, membre du Bureau de la FNSEA, référent dossier Biodiversité

M. Gilles Baraize, juriste Environnement

Mme Nelly Le Corre, chef du service Environnement

France Nature Environnement (FNE)

M. Jean-David Abel, pilote du réseau biodiversité et vice-président de FNE

Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E)

M. Tristan Mathieu, délégué général

M. Hugues D'Antin, membre du bureau de la FP2E

M. David Colon, membre du bureau de la FP2E

ONCFS

M. Olivier Thibault, directeur général

AFB

M. Paul Michelet, directeur général adjoint

Office national des forêts

M. Jean-Marie Aurand, directeur général par intérim

M. François Bonnet, directeur général adjoint

Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

M. Daniel Bursaux directeur général

M. Emmanuel Rousselot, secrétaire général

Fédération nationale des chasseurs

M. Willy Schraen, président

M. Pascal Sécula, trésorier

M. Nicolas Rivet, directeur général

M. Thierry Coste, conseiller politique

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

Audition conjointe avec Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis « Prévention des risques »

M. Pascal Berteaud, directeur général

Mme Cécile Arcade, secrétaire générale

ADEME

Audition conjointe avec Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis « Prévention des risques »

M. Arnaud Leroy, président

M. Fabrice Boissier, directeur général délégué

Office Français de la Biodiversité

M. Pierre Dubreuil, directeur général de la préfiguration

M. Denis Charissoux, directeur général délégué aux ressources préfigurateur de l'OFB

Agences de l'eau

M. Martin Gutton, directeur général de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

M. Bertrand Galtier, directeur général de l'agence de l'eau Artois Picardie

Chambres d'agriculture de France

M. Claude Cochonneau, président

M. Luc Servant, vice-président

Mme Floriane Di Franco, chargée de mission « Eau Service politique et actions agri-environnementale »

Ministère de la transition écologique et solidaire

M. Thierry Vatin, directeur de l'eau et de la biodiversité

M. Brice Huet, adjoint au directeur de l'eau et de la biodiversité

Météo-France

Mme Virginie Schwarz, présidente

Mme Anne Debar, directrice générale adjointe

M. Alain Soulan, directeur général adjoint

M. Philippe Gonzalez, directeur financier

M. Christophe Morel, directeur de la stratégie