



N° 3398

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2020.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360)

TOME IV

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

PAR M. PATRICE PERROT
Député

Voir les numéros : **3360**, **3399** (Tome III, annexe 16).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. DES CRÉDITS RENFORCÉS POUR LES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ	7
A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS SUR LA MISSION.....	7
B. LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR LE PROGRAMME 113	8
1. La politique des paysages et des sites (action n° 1).....	9
2. Les crédits provisionnés pour le règlement des contentieux (action n° 2)	10
3. La gestion des milieux et la biodiversité (action n° 7)	10
a. Espaces et milieux marins	10
b. Politique de l'eau.....	11
c. Espaces naturels protégés.....	11
d. Natura 2000.....	12
e. Connaissance et préservation de la biodiversité	13
4. Le financement de l'ONF	13
5. Les subventions aux associations.....	15
C. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ	15
1. L'OFB bénéficie d'une augmentation de crédits mais continue de souffrir de réductions d'effectifs.....	16
2. Les crédits supplémentaires au titre du plan de relance.....	17
3. Les mesures au titre de la mise en œuvre du plan Biodiversité.....	18
D. LES AGENCES DE L'EAU BÉNÉFICIENT DES MOYENS DU PLAN DE RELANCE MAIS CONNAISSENT DE NOUVELLES BAISSSES D'EFFECTIFS	19
II. DES CRÉDITS STABLES POUR L'EXPERTISE, L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET LA MÉTÉOROLOGIE MAIS UNE NOUVELLE VAGUE DE RÉDUCTION D'EFFECTIFS CHEZ LES OPÉRATEURS	21
A. LES MOYENS ALLOUÉS AU CGDD (ACTION 10).....	22

B. LES MOYENS ATTRIBUÉS AU CEREMA.....	22
C. LA DOTATION DE L'IGN	23
D. LES CRÉDITS ALLOUÉS À MÉTÉO-FRANCE	24
EXAMEN EN COMMISSION	27
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	39

INTRODUCTION

Le présent rapport examine les crédits inscrits par le projet de loi de finances pour 2021 au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » au titre du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » et du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie ».

Le programme 113 est le programme support des politiques des paysages, de l'eau et de la biodiversité. Il bénéficie de 230,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE) dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2021, contre 202,2 millions d'euros en CP et 195,8 millions d'euros en AE dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2020. Cela représente une augmentation des crédits de 14 % entre la LFI 2020 et le PLF 2021. Il convient de souligner que les politiques en faveur de la biodiversité, de l'eau et de la lutte contre l'artificialisation des sols bénéficieront également de 1,25 milliard d'euros dans le cadre du plan de relance.

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » est doté de 480,6 millions d'euros en AE et en CP en PLF 2021, contre 506,5 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2020. Cela représente une diminution de 5,4 %. Cette diminution s'explique toutefois essentiellement par une mesure de périmètre relative à la disparition de la dotation de 19,9 millions d'euros en AE et en CP en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS), basculée vers le programme 305 « Stratégie économique et fiscale », l'économie sociale et solidaire relevant dorénavant du champ d'attribution du ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Ce programme comprend les subventions pour charges de service public de trois opérateurs : Météo-France, 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).

Malgré une augmentation nécessaire et bienvenue des crédits, votre rapporteur pour avis souligne les difficultés rencontrées par certains des opérateurs de la mission, comme l'Office français de la biodiversité (OFB) et le CEREMA, compte tenu des réductions de plafonds d'emplois depuis plusieurs années.

I. DES CRÉDITS RENFORCÉS POUR LES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

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

La mission « Écologie, développement et mobilité durables » connaît une forte évolution à la hausse de ses crédits qui passent de 13,21 milliards d'euros en AE et 13,27 milliards d'euros en CP à 21,8 milliards d'euros en AE et 20,76 milliards d'euros en CP entre la LFI 2020 et le PLF 2021. Une majeure partie de cette augmentation est liée au renforcement du programme 345 « Service public de l'énergie » dont les crédits passent de 2,59 milliards à 9,14 milliards d'euros entre la LFI 2020 et le PLF 2021.

En revanche, les effectifs exprimés en équivalents temps-plein travaillés (ETPT) diminuent une nouvelle fois et passent de 37 355 en LFI 2020 à 36 241 en PLF 2021, opérateurs inclus. De manière générale, de 2013 à 2021, plus de 10 000 emplois auront été supprimés au sein du ministère de la transition écologique (13 250 emplois si l'on ajoute les effectifs des opérateurs sous tutelle du ministère). Météo-France a ainsi connu une décreue importante de ses effectifs, passés de 3 383 ETP en 2012 à 2 641 ETP en 2021.

ÉVOLUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS PAR PROGRAMME

(en ETP)

Numéro et intitulé du programme	LFI 2020					PLF 2021				
	ETPT	dont ETPT opérateurs rémunérés par le programme	ETPT rémunérés par les opérateurs			ETPT	dont ETPT opérateurs rémunérés par le programme	ETPT rémunérés par les opérateurs		
			sous plafond	hors plafond	Total			sous plafond	hors plafond	Total
203 – Infrastructures et services de transports			4 863	30	4 893			5 054	30	5 084
205 – Affaires maritimes			232	16	248			232	16	248
113 – Paysages, eau et biodiversité			5 145	243	5 388			5 086	239	5 325
159 – Expertise, information géographique et météorologie			6 763	188	6 951			6 545	238	6 783
181 – Prévention des risques	440		1 356	279	1 635	444		1 352	296	1 648
174 – Énergie, climat et après-mines			438	465	903			424	477	901
345 – Service public de l'énergie										
217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	36 915	19	470	180	650	35 797	19	465	180	645
355 – Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'Etat (crédits évaluatifs)										
Total	37 355	19	19 267	1 401	20 668	36 241	19	19 158	1 476	20 634

Source : Ministère de la transition écologique

B. LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR LE PROGRAMME 113

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » connaît un renforcement notable de ses crédits depuis trois 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 20 % entre la LFI 2018 et la LFI 2020, passant de 147,8 millions d'euros en AE et CP à 195,8 millions d'euros en AE et 202 millions d'euros en CP, les crédits augmentent à nouveau en PLF 2021 pour atteindre 230,5 millions d'euros en AE et en CP.

RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR ACTION SUR LE PROGRAMME 113 DANS LE PLF 2021

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution	LFI 2020	PLF 2021	Évolution
Action 01 – Sites, paysages, publicité	6,58	6,58	0,0 %	6,58	6,58	0,0 %
Action 02 – Logistique, formation et contentieux	5,66	5,66	0,0 %	5,66	5,66	0,0 %
Action 07 – Gestion des milieux et biodiversité	183,56	218,25	15,89 %	189,77	218,28	13,06 %
Total	195,82	230,51	15,04 %	202,02	230,53	12,36 %

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Sur le programme 113, c'est l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » qui bénéficie de la plus forte augmentation, ce qui s'explique par l'augmentation du budget de l'OFB à hauteur de 51,20 millions d'euros, soit 10 millions d'euros supplémentaires. En 2020, cette somme complémentaire de 10 millions d'euros avait été prélevée sur la trésorerie de l'OFB.

Au niveau des effectifs, opérateurs inclus, le programme 113 connaît en revanche une diminution du plafond d'emplois de 59 ETPT, dont 20 pour l'OFB et 39 pour les agences de l'eau.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des plafonds d'emplois pour chaque opérateur du programme entre la LFI 2020 et le PLF 2021 :

ÉVOLUTION DES EMPLOIS PAR OPÉRATEURS DU PROGRAMME 113

Intitulé de l'opérateur	LFI 2020				PLF 2021					
	ETPT rémunérés par d'autres programmes (1)	ETPT rémunérés par ce programme (1)	ETPT rémunérés par les opérateurs		ETPT rémunérés par d'autres programmes (1)	ETPT rémunérés par ce programme (1)	ETPT rémunérés par les opérateurs			
			sous plafond	hors plafond	dont contrats aidés	dont apprentis	sous plafond	hors plafond	dont contrats aidés	dont apprentis
Etablissement public du Marais poitevin			8				8			
Parcs nationaux			802	56	7	7	803	47	1	7
OFB - Office français de la biodiversité			2 659	150	90	5	2 638	160	60	20
CELRL - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres			140	24	7	2	140	19	2	4
Agences de l'eau			1 536	13		13	1 497	13		13
Total			5 145	243	104	27	5 086	239	63	44

(1) Emplois des opérateurs inclus dans le plafond d'emplois du ministère

Source : ministère de la transition écologique

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

L'action n° 1 « Sites, paysages et publicité » est dotée de 6,5 millions d'euros en AE et en CP dans le PLF 2021, comme dans la LFI 2020. 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, 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 2018-2021 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).

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

Le programme 113 comporte une action n° 2 « Logistique, formation et contentieux », 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 %.

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 2021 de 218,28 millions d’euros en AE et de 218,2 millions d’euros en CP. Elle représente 94 % des crédits du programme 113 et connaît un renforcement substantiel par rapport à la LFI 2020 puisqu’elle concentre les 30 millions d’euros d’augmentation des crédits en AE et en CP du programme.

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	218,28
Espaces marins - 703	20,74
Mesures territoriales dans le domaine de l’eau - 707	15,82
Trame verte et bleue et autres espaces protégés - 710	57,43
Natura 2000 - 712	28,60
Connaissance biodiversité – 715	40,62
Opérateurs	53,07

Source : Ministère de la transition écologique

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 ainsi qu'à ses obligations européennes et pour mener des opérations de contrôle et de surveillance des activités pour la protection de l'environnement marin. **20,76 millions d'euros sont consacrés à cette sous-action en PLF 2021.**

b. Politique de l'eau

17,82 millions d'euros sont consacrés, en PLF 2021 et hors agences de l'eau, aux mesures territoriales dans le domaine de l'eau, auxquels il convient d'ajouter des crédits relatifs à la police de l'eau (4,70 millions d'euros) et à l'entretien du domaine public fluvial (6 millions d'euros).

Par ailleurs, l'entretien des canalisations est aujourd'hui un enjeu majeur de la politique de l'eau : selon l'Office français de la biodiversité, sur les 5,1 milliards de mètres cubes d'eau mis en distribution en 2018, un milliard s'est perdu dans la nature à cause des fuites, soit 20 % de l'eau potable. Le plan de relance contient ainsi plusieurs actions pour lutter contre ces déperditions (*cf. infra*).

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 57,43 millions d'euros en PLF 2021.**

Au sein de cette enveloppe, les **espaces naturels protégés**, dont les parcs nationaux et les réserves naturelles nationales, bénéficient au total de 8,01 millions d'euros. Sur la période 2016-2019, le programme 113 a versé en moyenne annuellement 1,6 million d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP au titre des investissements des parcs. **La dotation 2021 sera de 4,5 millions d'euros en AE et en CP, soit un renforcement notable.**

En effet, **la situation des établissements publics de parcs nationaux s'est globalement dégradée** ces dernières années et des crédits supplémentaires sont nécessaires pour assurer la soutenabilité des opérations des parcs. Leurs fonds de roulement et leurs trésoreries fléchées ont été mobilisés pour faire face à des besoins d'investissements de plus en plus importants, avec des niveaux parfois très faibles pour certains établissements. Cela s'explique notamment par les besoins croissants des parcs nationaux concernant leur patrimoine immobilier de 311 bâtiments en 2020 (entretien et réhabilitation des biens essentiels à leurs missions, performance environnementale du bâti), aux usages très diversifiés (immeubles de bureaux, espaces accueillant du public, bâtiments de service, logements pour nécessité absolue de service et de passage) et 8 351 hectares de

foncier non bâti (parcelles forestières en libre évolution et agricoles, ouvrages militaires, etc.).

Il convient par ailleurs de souligner qu'alors que les parcs nationaux ont perdu entre 15 et 20 % de leurs effectifs depuis dix ans, leur effectif se stabilise en 2021.

Dans ce cadre, **la décision du Président de la République d'augmenter à l'horizon 2022 la part des espaces naturels protégés**, dont un tiers en protection forte, impose la création de nouvelles aires protégées et l'amélioration de la gestion des aires protégées existantes, et devrait à l'avenir s'accompagner de moyens humains supplémentaires.

Concernant les réserves naturelles nationales (RNN), les projets de création et d'extension de tels espaces prévus en 2021 dans le cadre du plan Biodiversité conduisent à mobiliser 5 millions d'euros en 2021 (3,2 millions d'euros pour revaloriser les dotations des RNN existantes et 1,8 million d'euros correspondant à la création des RNN prévues en 2020 et 2021, dont notamment Glorieuses et Mayotte).

Ainsi, pour 2020, deux projets ont d'ores et déjà été concrétisés :

– le 3 juillet 2020, l'extension de la RNN du Rocher de la Jaquette (Puy-de-Dôme) ;

– le 27 juillet 2020, la création de la RNN du massif forestier de la Robertsau et de La Wantzenau (Bas-Rhin).

Enfin, une **enveloppe de 13,2 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 (*cf. infra*). 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.

d. Natura 2000

La sous-action Natura 2000 est dotée de 28,47 millions d'euros en AE et de 28,60 millions d'euros en CP en PLF 2021. Le réseau Natura 2000 trouve son fondement juridique dans 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 enfin dotée de 40,64 millions d'euros en AE et 40,62 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 (MNHN) avec pour objectif de collecter un million de données (contre 500 000 aujourd'hui).** La crise sanitaire a toutefois impacté le fonctionnement du MNHN qui anticipe une perte de recettes de 5 à 7 millions d'euros sur 2020 et qui viennent s'ajouter aux **grandes difficultés financières de l'établissement.** Le programme 113 ne permet d'ailleurs le versement que de 1,3 million d'euros au MNHN, dotation qu'il serait souhaitable de renforcer.

Par ailleurs, plusieurs négociations vont être menées au cours des prochaines années dans le domaine de la biodiversité, dont certaines dans le cadre d'événements de portée internationale : stratégie des aires protégées, **congrès mondial de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)** au deuxième semestre 2021, conférence des parties en 2021 en Chine sur les suites de la Convention sur la diversité biologique. Le lancement de la stratégie nationale en matière d'aires protégées 2020-2030 est prévu pour l'automne 2020 et sera suivi par les travaux d'élaboration de la future stratégie nationale de la biodiversité (SNB).

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, 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.

Depuis plusieurs années, la situation financière de l'ONF se dégrade néanmoins et les recettes, notamment les ventes de bois, n'équilibrent plus les dépenses. La forêt française est en effet l'une des moins productives d'Europe et la France importe pour 400 millions d'euros de sciages résineux. Depuis plus de vingt ans, les plantations baissent en surface et en nombre de plants. Dans les années quatre-vingt, la France produisait 100 à 120 millions de plants par an (dont 60 millions de résineux) ; aujourd'hui elle connaît une baisse significative avec 30 millions de plants (dont 20 millions de résineux) et 40 millions de plants de pin maritimes. La deuxième raison est l'augmentation des volumes de coupes de bois qui n'a pas arrêté la chute des recettes en raison de la faiblesse des cours du bois. En effet en cinquante ans, la récolte de bois dans les forêts domaniales a augmenté de 35 % mais la recette correspondant à cette récolte a baissé de 30 %. **Ainsi, en 2020, le déficit prévisionnel serait d'environ 55 millions d'euros et l'endettement atteindrait près de 450 millions d'euros.**

Pour 2021, la dotation pour charges de service public versée à l'ONF par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) serait stable à 140 millions d'euros mais le PLF prévoit 95 nouvelles suppressions d'emploi pour 2021.

Il convient par ailleurs de souligner que l'action de l'ONF dans les départements ultramarins génère des charges non financées qui représentent plus de 10 millions d'euros : elle porte essentiellement sur des missions de protection foncière d'espaces naturels et de police de la nature.

En outre, les aménités forestières sont reconnues mais non rémunérées. Or, si un hectare de forêt rapporte environ 100 euros par an en ventes de bois, il rapporte environ 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.

À cet égard, le rapporteur pour avis salue le fait que la contribution du ministère de la transition écologique au fonctionnement de l'ONF évolue de 5,5 millions d'euros pour la LFI 2020 à 12,5 millions d'euros dans le PLF 2021, bien que cette dotation complémentaire ne puisse à elle seule redresser la situation. Cette dotation de 7 millions d'euros supplémentaires permettra notamment de financer les réserves biologiques et les espaces de protection forte ainsi que les plans nationaux d'action (PNA), aux fins de financer l'intégralité de l'implication de l'ONF dans ces dispositifs en faveur des espèces menacées.

Il convient également de souligner que les investissements forestiers et outils de financement pour les entreprises de la filière forêt-bois bénéficieront de 178 millions d’euros en AE et 60 millions d’euros en CP en 2021 dans le cadre du plan de relance. Cela doit permettre le renouvellement et la diversification des forêts publiques et privées afin de renforcer leur résilience et accroître leur rôle de puits de carbone. Cela permettra de financer des replantations, notamment pour les forêts d’épicéas ravagées par les scolytes. Ces opérations s’accompagneront d’un soutien à l’investissement au bénéfice de la filière forêt-bois, pour accélérer sa modernisation et son adaptation aux changements induits par le dérèglement climatique. Si l’ONF pourra bénéficier directement ou indirectement de ces crédits supplémentaires, ceux-ci seront fléchés et ne permettront pas de renforcer l’équilibre financier de l’établissement.

Compte tenu de la situation préoccupante dans laquelle se trouve l’ONF aujourd’hui, **le rapporteur pour avis recommande d’envisager une stratégie de réforme globale du mode de gestion de l’office**, telle que proposée notamment par Mme Anne-Laure Cattelot⁽¹⁾, ce qui permettrait de mettre un terme à la situation de crise actuelle. Le Parlement devra en tout état de cause être associé aux choix qui seront faits par le Gouvernement, même si le projet de loi pour l’accélération et la simplification de l’action publique (ASAP) autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

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 2019, répartis entre les différentes actions et sous-actions du programme. Ce montant devrait être stable en 2021. En 2019, dernier exercice clos, ces subventions ont concerné 400 structures associatives sur l’ensemble du territoire national (France métropolitaine et outre-mer). Le montant moyen versé était de près de 90 000 euros.

C. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA 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.

Le rapporteur pour avis salue donc l’augmentation des crédits dédiés à la protection de la biodiversité et au bien-être animal. Cela se traduit par un

(1) <https://agriculture.gouv.fr/remise-au-gouvernement-du-rapport-de-mission-parlementaire-sur-lavenir-de-la-foret-et-de-la-filiere>.

renforcement des crédits de l'OFB (bien que ses effectifs diminuent à nouveau de 20 ETP dans le PLF 2021) ainsi que par la mobilisation de crédits supplémentaires via le plan de relance et la poursuite des actions engagées dans le cadre du plan Biodiversité lancé en 2018.

De manière générale, il convient de rappeler que l'investissement dans la biodiversité génère de la valeur ajoutée dans les territoires, crée de la richesse et des emplois non délocalisables. Ainsi, selon le rapport de M. Delannoy⁽¹⁾, un euro dépensé au titre de la protection de la biodiversité génère en moyenne 2,64 euros de production et 1,31 euro de valeur ajoutée, et un million d'euros de ces dépenses engendre en moyenne pratiquement 19 emplois.

1. L'OFB bénéficie d'une augmentation de crédits mais continue de souffrir de réductions d'effectifs

La première année d'existence de l'OFB n'a pas été sans difficultés, du fait notamment du rapprochement du statut des agents et des systèmes d'information. Aujourd'hui, l'OFB est doté d'un conseil d'administration de 43 membres, dans lequel l'État n'est plus majoritaire, ainsi que d'un conseil scientifique.

L'OFB a dû faire face à des infractions au respect de la biodiversité pendant la période de confinement. Les 1 900 agents de terrain ont dû être mobilisés pour des braconnages, des pollutions et des atteintes à l'environnement, notamment des dépôts de déchets sauvages du fait du ralentissement de l'activité des déchetteries. Près de 250 interventions ont eu lieu durant le confinement.

Alors que l'OFB est appelé à être la vitrine de la politique du Gouvernement en matière de protection de la biodiversité, le rapporteur pour avis souligne une inadéquation croissante entre les budgets et les effectifs de l'OFB et les missions de plus en plus nombreuses qui sont confiées à l'office.

En 2020, le schéma d'emplois était neutre. Mais en 2021, l'OFB doit perdre – 20 ETP, passant de 2 658 à 2 638 ETP. Or, on demande parallèlement à l'OFB de transférer des emplois aux parcs naturels marins (37 ETP) et 40 postes pourraient à nouveau être supprimés en 2022. **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 majeure partie des ressources proviennent des agences de l'eau, ce qui rend la dotation encore incertaine bien qu'elle devrait rester proche de 270 millions d'euros en 2021, comme en 2020. **La dotation budgétaire sera de 51 millions d'euros à partir du programme 113 en PLF 2021.**

(1) https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DELANNOY_BIODIV_Rapport_Final_20161117.pdf

En outre, sur son budget, l'OFB doit également financer **une contribution annuelle en faveur des parcs nationaux, qui s'élèvera à 67,5 millions d'euros** en 2021, afin notamment d'accompagner la montée en puissance du onzième parc national de Forêts (PNFor).

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.

2. Les crédits supplémentaires au titre du plan de relance

Le volet « biodiversité, lutte contre l'artificialisation » du plan de relance est doté de 1,25 milliard d'euros, dont 300 millions d'euros pour la biodiversité dans les territoires, la prévention des risques et le renforcement de la résilience. 300 millions d'euros seront également consacrés aux réseaux d'eau et à la modernisation des stations d'assainissement (y compris en outre-mer). 135 millions d'euros seront notamment dédiés à la restauration écologique, afin d'assurer les continuités écologiques dans les milieux aquatiques comme terrestres, et aux zones humides, et 60 millions d'euros aux espaces protégés.

Le plan prévoit en outre toute une série de soutiens directs à la transition agro-écologique des exploitations agricoles (aides à la certification haute valeur environnementale, plantation de haies, développement des circuits courts, projets alimentaires territoriaux), soit 400 millions d'euros au total.

Le plan en faveur de l'indépendance protéinique (culture du soja en France) va bénéficier de 100 millions d'euros, la modernisation des abattoirs, l'élevage en plein air et le bien-être animal de 250 millions d'euros, le renouvellement des agro-équipements (visant notamment à réduire la consommation de pesticides) de 250 millions d'euros également, et l'adaptation des forêts au changement climatique de 200 millions d'euros.

En particulier, le plan de relance accorde à l'OFB **87 millions d'euros supplémentaires**. Cette enveloppe comprend :

– **45 millions d'euros destinés aux réseaux d'eau**, notamment en outre-mer où l'OFB joue le rôle des agences de l'eau avec pour objectif d'employer ces moyens dans les deux ans à venir ;

– **19 millions d'euros destinés aux aires protégées** afin de financer des projets visibles de protection des aires naturelles ;

– **20 millions d'euros consacrés aux projets de restauration écologique** ;

– et **3 millions d'euros pour le plan « haies »** : plantation de 7 000 km de haies et gestion durable de 90 000 km de haies existantes.

Le rapporteur pour avis salue également les annonces du **Gouvernement en faveur de la faune sauvage captive**. Le Gouvernement va ainsi engager **8 millions d'euros** pour la reconversion des cirques ambulants (les cirques et autres spectacles sédentaires ne sont pas concernés), des personnels des trois delphinariums du pays et des quatre élevages français de visons pour fourrure, qui vont également devoir fermer. La France rejoint ainsi la vingtaine de pays européens qui ont déjà interdit ou limité la présentation d'animaux sauvages dans les cirques.

3. Les mesures au titre de la mise en œuvre du plan Biodiversité

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.

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 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 et en 2020, rattachés à l'action 7 du programme 113.

En 2021, la contribution de l'État demeure constante à 10 millions d'euros, répartis de la manière suivante :

CRÉDITS DU PLAN BIODIVERSITÉ EN 2021

en €

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				3 500 000
total				10 000 000

Source : projet annuel de performances de la mission Écologie, développement et mobilité durables pour 2021.

D. LES AGENCES DE L'EAU BÉNÉFICIENT DES MOYENS DU PLAN DE RELANCE MAIS CONNAISSENT DE NOUVELLES BAISSSES D'EFFECTIFS

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 puis 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, etc.).

L'équilibre financier des six agences de l'eau se traduit toutefois en 2019 par un **résultat comptable global excédentaire de 100,4 millions d'euros** pour la neuvième année consécutive (contre 124,8 millions d'euros en 2018).

Le projet de loi de finances pour 2021 autorise un relèvement du plafond de ressources à 2 191 milliards d'euros, en contrepartie d'une augmentation de 41 millions d'euros de la fourchette de contribution des agences

de l'eau à l'OFB. En revanche, le PLF 2021 fixe un plafond d'emplois à 1 497 ETPT (hors correction technique), pour un schéma d'emplois de - 39 ETP.

Les ressources des agences de l'eau seront par ailleurs renforcées par les crédits du plan de relance. Un montant de 300 millions d'euros de crédits budgétaires sera consacré à des actions de sécurisation des infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales en métropole (250 millions d'euros) et dans les outre-mer (50 millions d'euros). Ces montants seront gérés au plus près des territoires et des porteurs de projets par les agences de l'eau en métropole et par l'Office français de la biodiversité en outre-mer. Les agences de l'eau vont par conséquent significativement renforcer leurs interventions.

Pour l'entretien des canalisations, les crédits débloqués par le plan de relance seront notamment de 220 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2021, répartis entre les différentes agences de l'eau. Ils s'inscrivent dans le cadre de l'objectif « Sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales en métropole et dans les outre-mer, afin de renforcer la résilience de l'alimentation en eau potable face aux risques de sécheresse et de lutter contre les sources de contamination de l'eau par un traitement plus efficace en station d'épuration ». Pour cela, il est prévu en métropole une aide à l'investissement pour la modernisation des réseaux d'eau potable et d'assainissement ainsi que des stations d'épuration, pour l'hygiénisation des boues en zone rurale et une accélération du « plan eau DOM » en outre-mer pour faire face aux difficultés structurelles renforcées par la crise de la covid-19. Cela permettra de financer la mise aux normes des stations de traitement des eaux usées, la rénovation des réseaux d'assainissement, y compris les mauvais branchements, ou des travaux de résorption des fuites.

II. DES CRÉDITS STABLES POUR L'EXPERTISE, L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET LA MÉTÉOROLOGIE MAIS UNE NOUVELLE VAGUE DE RÉDUCTION D'EFFECTIFS CHEZ LES OPÉRATEURS

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » connaît une évolution de périmètre avec le retrait des actions en faveur de l'économie sociale et solidaire qui explique le recul de 20 millions d'euros de ses crédits en AE et en CP en PLF 2021. Le programme continue de porter 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 480,6 millions d'euros en AE et en CP en PLF 2021 (contre 509,7 millions d'euros en AE et en CP en 2020).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 159 ENTRE 2020 ET 2021

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)	LFI 2020	PLF 2021	Évolution (en %)
Action 10 – Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable (<i>Commissariat général au développement durable et mission de l'information géographique</i>)	13 876 869	15 355 820	+ 9,63 %	13 876 869	15 355 820	+9,63 %
Action 11 – Étude et expertise en matière de développement durable (<i>CEREMA</i>)	195 632 326	191 068 736	- 2,38 %	195 632 326	191 068 736	-2,38 %
Action 12 – Information géographique et cartographie (<i>IGN</i>)	88 100 836	89 199 494	- 1,23 %	88 100 836	89 199 494	- 1,23 %
Action 13 – Météorologie (<i>Météo-France</i>)	189 754 162	185 055 482	-2,54 %	189 754 162	185 055 482	-2,54 %
Total	506 516 373	480 679 532	-5,37 %	506 516 373	480 679 532	- 5,37 %

Source : Ministère de la transition écologique

A. LES MOYENS ALLOUÉS AU CGDD (ACTION 10)

L'action 10 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. Le CGDD 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. Ses moyens de fonctionnement représentent 15,3 millions d'euros en AE et en CP en PLF 2021, en augmentation de 1,5 million d'euros par rapport à la LFI 2020.

En effet, le CGDD s'est vu confier en 2020 plusieurs missions stratégiques : l'observatoire de la rénovation énergétique, France transition écologique (plateforme des aides publiques à la transition énergétique et écologique), le plan services publics écoresponsables ou encore l'observatoire des surcoûts du BTP dans le contexte de la crise liée à la covid-19.

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 chargé de la transition écologique. L'action 11 du programme 159 porte la subvention pour charges de service public (SCSP) du CEREMA. **En PLF 2021, cette subvention baisserait à nouveau de 5 millions d'euros pour atteindre 191,6 millions d'euros.** Or, la SCSP a déjà baissé de 2,3 % en moyenne annuelle depuis 2015, soit d'environ 23 millions d'euros entre 2015 et 2020. Cette baisse de la SCSP s'accompagne également de fortes **réductions d'effectifs** qui tendent à fragiliser la structure. En effet, **le PLF 2021 prévoit la suppression de 87 ETP après 101 suppressions en LFI 2020.** L'effectif, de 4 000 ETP en 2005, devrait ainsi atteindre 2 507 ETP à la fin 2021.

Ces réductions importantes de moyens et d'effectifs interpellent le rapporteur pour avis, d'autant plus que le CEREMA a lancé, en juillet 2020, un important projet de transformation baptisé Cérem'Avenir. Ce projet prévoit de renforcer la compétence du CEREMA pour la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement et de développement durable des territoires. Il prévoit également de mettre l'accent sur la modernisation des infrastructures existantes.

En outre, le rapporteur pour avis salue l'initiative prise par le CEREMA qui a signé une convention avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pour apporter un soutien en ingénierie pour les petites collectivités et la rendre gratuite pendant les cinq premiers jours. Ce type d'innovations rappelle le modèle auparavant en vigueur lorsqu'une commune pouvait demander l'assistance de la direction départementale de l'équipement (DDE) pour mener à bien ses études de projet et bénéficier ainsi d'une expertise

technique gratuite. Le CEREMA essaie aujourd'hui de reconstruire ce modèle d'assistance aux petites collectivités et doit être soutenu en ce sens.

Il pourrait donc être souhaitable de modifier le statut du CEREMA pour en faire un établissement public *sui generis*, à la fois national et local, afin de ne pas devoir systématiquement passer par une procédure d'appels d'offres.

Le rapporteur pour avis souhaite en outre que soit étudiée la possibilité d'abonder spécifiquement le budget des collectivités territoriales pour leur apporter une aide financière leur permettant de recourir davantage à des compétences d'ingénierie publique, notamment pour les plus petites collectivités.

C. LA DOTATION DE L'IGN

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).

Les missions de l'IGN 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. Il souligne d'ailleurs l'importance de conserver la gestion de données dans le cadre d'un hébergeur français ou européen.

Au niveau financier, l'IGN fait face à des difficultés en matière de financement des investissements de production et de ressources propres, notamment du fait de 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 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 demeure stable, à 89,19 millions d'euros en PLF 2021 par rapport à 89,01 millions d'euros dans la LFI 2020.** Le plafond d'emplois pour 2021 est en revanche établi à 1 397 ETPT, ce qui représente une diminution de 36 ETP. Or, l'IGN a besoin de maintenir sa capacité à recruter sur les emplois clés et stratégiques, en particulier en matière de nouvelles technologies de l'information.

Enfin, l'IGN va bénéficier de 22 millions d'euros en AE et en CP en 2021 dans le cadre du plan de relance, ce qui permettra d'initier à partir de 2021 le développement de la technologie Lidar Haute Densité. Elle bénéficiera en premier lieu au secteur forestier, en facilitant, au sein des opérateurs de l'État, l'élaboration et le suivi des documents de gestion sylvicole, la dématérialisation des procédures administratives forestières et environnementales ou encore le suivi de la reconstitution des peuplements et de l'état sanitaire des forêts. En matière agricole, cette technologie pourra également être utilisée dans le cadre de la gestion des aides de la politique agricole commune et permettra à terme de diminuer la pression des contrôles sur les exploitants de surfaces pastorales et, potentiellement, de réduire le niveau des refus d'apurements communautaires.

D. LES CRÉDITS ALLOUÉS À MÉTÉO-FRANCE

Météo-France est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique. 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.

Le budget total de l'opérateur devrait évoluer de 373 à 393 millions d'euros entre la LFI 2020 et le PLF 2021, mais cela résulte essentiellement de l'augmentation de la contribution de Météo-France à l'organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT). En revanche, la SCSP issue du programme 159 diminue de 182,1 millions d'euros (LFI 2020) à 175 millions d'euros (PLF 2021).

Au niveau des effectifs, la suppression programmée de 475 ETP dans le cadre d'« Action Publique 2022 » amènerait l'effectif total à 2 500 ETP d'ici 2020 et permettrait une économie de 15,7 millions d'euros sur la masse salariale. En 2021, il est ainsi prévu 95 suppressions de postes, après 94 suppressions en

2020. La centralisation massive des services (techniques comme administratifs) induit par ailleurs la fermeture de plusieurs centres territoriaux, notamment à Marignane, Angers ou Calvi. **Cependant, Météo-France devrait obtenir un relèvement des emplois hors plafond de 10 ETP** (dont 5 contrats d'apprentissage), pour répondre à ses besoins.

Le rapporteur pour avis insiste néanmoins pour que la redevance versée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à Météo-France pour la surveillance des conditions météorologiques du trafic aérien, à hauteur de 85,55 millions d'euros, soit reconduite à l'identique en 2021, même si le trafic aérien a été fortement impacté par la pandémie. La baisse de cette redevance, stable depuis plus de dix ans, entraînerait en effet un déséquilibre financier impossible à résorber pour Météo-France étant donné que la prestation qu'il fournit est indépendante des conditions du trafic aérien.

À moyen terme, il sera indispensable de dégager des crédits supplémentaires pour la modernisation des équipements de Météo-France ainsi que pour la prochaine génération de supercalculateur : l'opérateur fait ainsi état d'un besoin d'investissements de **18,8 millions d'euros en 2023 et de 9,7 millions d'euros pour 2024**.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique et de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué chargé des transports au cours de sa réunion du mercredi 21 octobre 2020 après-midi ⁽¹⁾, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, le mercredi 21 octobre 2020 après-midi, pour avis, sur le rapport de M. Patrice Perrot, les crédits du programme « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

M. Paul-André Colombani, rapporteur pour avis (« Prévention des risques »). En 2021, pour la première fois, les crédits consacrés à la prévention des risques frisent le milliard d'euros, puisque le programme 181 est doté de 1 032,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 992,6 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'agit donc, à première vue, d'une forte augmentation des crédits par rapport à l'année dernière – de l'ordre de 26 % en AE et de 21 % en CP. En réalité, cette hausse apparente résulte d'un changement de périmètre, avec l'intégration au budget général de l'État des crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », au sein du programme 181, pour un montant de 205 millions d'euros. À périmètre constant, les crédits du programme 181, hors titre 2, connaissent une relative stabilité en AE – qui augmentent de 0,70 % – et une baisse importante en CP – qui diminuent de 4,50 %.

Le champ du programme 181 est particulièrement large, puisqu'il couvre la prévention de nombreux risques : naturels, technologiques, industriels, nucléaires et miniers. Tous ces risques sont surveillés et gérés par la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Le programme 181 apporte également, depuis 2018, un soutien à l'économie circulaire et au développement des énergies renouvelables, à travers le financement de l'ADEME, désormais dénommée Agence de la transition écologique.

Ce programme, par la diversité des risques qu'il entend identifier, prévoir et prévenir, est ambitieux et essentiel. Si l'on déplore généralement peu d'accidents industriels graves en France, les risques n'en demeurent pas moins présents, comme l'a illustré le grave accident survenu au sein de l'entreprise Lubrizol de Rouen en septembre 2019. En août dernier, l'explosion d'une usine dans le port de Beyrouth nous a rappelé les dangers liés au nitrate d'ammonium, qui était déjà à l'origine de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, en septembre 2001.

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

Le risque nucléaire reste également d'actualité. S'il semble avoir été, jusqu'à présent, raisonnablement maîtrisé, il pourrait être aggravé par le changement climatique, qui est susceptible de provoquer des catastrophes naturelles plus fréquentes et plus violentes que par le passé. Si la protection des centrales a été renforcée depuis l'inondation de la centrale du Blayais en décembre 1999, le risque demeure non nul. Le réchauffement climatique affecte également le fonctionnement des centrales. Cette année, la France a mis en route ses centrales à charbon bien plus tôt que d'habitude, parce que quatre réacteurs nucléaires sur dix étaient à l'arrêt fin septembre, du fait d'opérations de maintenance décalées en raison du confinement, mais aussi de la sécheresse, qui complique le refroidissement des installations. Il convient donc de rester vigilant.

Les risques naturels pourraient devenir plus fréquents et plus sévères en raison du dérèglement climatique et de la concentration des populations sur les littoraux ou dans des zones potentiellement exposées à des aléas, les terribles inondations provoquées par la tempête Alex en témoignent. Les tempêtes et les cyclones, qui touchent particulièrement les territoires d'outre-mer, paraissent également occasionner toujours plus de dégâts. Les incendies de forêt, quant à eux, ne se limitent plus au sud-est de la France ni à la période estivale. Ils frappent désormais tout le territoire, et pas seulement en été. Des milliers d'hectares ont ainsi brûlé, en février dernier, dans le massif de Bavella, situé dans ma circonscription.

Le champ d'action de la direction générale de la prévention des risques, déjà très vaste, doit désormais intégrer une réflexion sur des risques nouveaux accompagnant les progrès de la technologie et soulevant débats – perturbateurs endocriniens, nanotechnologies, effets du réseau 5G sur la santé et l'environnement.

Les actions de prévention et de gestion des risques menées dans le cadre du programme 181 couvrent donc un large périmètre et sont d'une importance cruciale en ce qu'elles concernent directement notre sécurité et notre santé. Dans ce contexte, la préservation *a minima* des crédits du programme est essentielle. Je salue l'effort budgétaire consenti pour la prévention des risques naturels, et en particulier des inondations, à travers l'augmentation des crédits du fonds Barnier.

Plusieurs établissements publics et opérateurs de l'État m'ont fait part de leurs inquiétudes concernant la baisse de leurs financements ou de leurs emplois.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), tout d'abord, connaît une forte baisse de son financement, partagé entre cinq programmes différents. Cette évolution est susceptible de compromettre la réalisation de ses missions, alors que celles-ci sont toujours plus nombreuses, notamment en matière de sécurité sanitaire.

L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), ensuite, qui joue un rôle central dans la connaissance des risques industriels, doit

faire face à la baisse continue de son plafond d'emplois, qui pourrait ne pas être sans conséquences, à terme, sur son niveau de compétence et d'expertise.

L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a également indiqué avoir besoin d'effectifs supplémentaires pour mener à bien ses missions à court et moyen termes. L'agence fait face à un accroissement de sa charge de travail, qui résulte notamment de difficultés en matière de construction et d'exploitation des installations nucléaires.

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) connaît une baisse tendancielle, depuis une dizaine d'années, du budget consacré à la recherche, qui diminue de 1 % chaque année, ce qui constitue une évolution préoccupante à long terme.

Enfin, bien que sa mission ne concerne pas la prévention des risques, je voudrais dire un mot de l'ADEME, qui se trouve dans une situation particulière. Elle dispose d'un budget élevé, puisqu'elle bénéficie, dans le cadre du plan de relance, de 1,8 milliard d'euros pour la période 2020-2022. Toutefois, ces moyens financiers doivent s'accompagner de moyens humains supplémentaires afin de pouvoir mener à bien les nombreuses missions qui lui sont confiées. Or l'agence est soumise à un effet de ciseaux, car les emplois en intérim, d'une durée de dix-huit mois, ne seront pas forcément adaptés à la gestion des projets issus du plan de relance, qui doit s'étaler sur deux ans.

Le thème qui a retenu plus particulièrement mon attention cette année est la gestion du risque d'inondation. En France, il s'agit du premier risque naturel par l'importance des dommages qu'il provoque, le nombre de communes et les habitations concernées ; 17,1 millions de personnes habitent dans des zones inondables. Si l'ensemble du territoire français est vulnérable, les inondations touchent plus fréquemment le bassin méditerranéen et la Corse. Quelques semaines avant la tempête Alex, qui a frappé le département des Alpes-Maritimes au début du mois, le Gard et l'Hérault ont été touchés par de violentes pluies. En décembre dernier, puis à nouveau en juin, la Corse a également subi des précipitations d'une rare intensité, en particulier dans la région d'Ajaccio.

Il existe un large éventail de dispositifs de prévision, de prévention et d'alerte, tels que les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) ou les programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI). Ces dispositifs sont détaillés dans le rapport. J'insisterai plus particulièrement sur deux points qui, selon moi, permettraient de réduire à l'avenir les effets des inondations.

Le premier est l'amélioration de la connaissance de l'ensemble des acteurs et le développement d'une culture du risque, encore trop faible en France. Deux dispositifs permettent aux services de l'État, aux élus locaux et aux acteurs de terrain de disposer d'informations sur les risques correspondant à leur territoire : Vigicrues et Vigicrues flash. Cependant, ces informations indispensables doivent impérativement être complétées par une connaissance pratique du risque

d'inondation. Il est essentiel d'effectuer des exercices fréquents et audacieux, de manière à développer les capacités d'adaptation des acteurs locaux. Les exercices, organisés par les préfetures, doivent s'orienter davantage vers ce risque et porter notamment sur la communication et l'articulation entre les services.

Il convient également de mieux sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation. Malgré les informations disponibles en mairie ou sur internet, les campagnes de prévention pluie-inondation, ou encore l'institution d'une journée nationale dédiée à la prévention des inondations, le 13 octobre, de nombreux acteurs déplorent un manque de culture du risque. L'information des citoyens passe aussi par l'entretien de la mémoire des événements, en particulier par la pose de repères de crues normalisés.

Le deuxième point sur lequel je souhaite insister concerne la prise en compte du risque d'inondation dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Les inondations sont aggravées par l'artificialisation des sols, depuis des décennies. Entre 2006 et 2014, la France a perdu 490 000 hectares de terres agricoles, qui absorbaient les eaux de pluies et ne peuvent plus le faire. L'artificialisation des sols peut avoir des conséquences dramatiques pour les habitants de nombreux quartiers qui se trouvent confrontés à un risque accru d'inondation. Ainsi, à Ajaccio, les graves inondations de décembre 2019 et de juin 2020 ont montré les limites de la politique d'expansion urbaine de la commune. Il est aujourd'hui admis que l'urbanisation non maîtrisée sur ses hauteurs a accru la fréquence et la gravité des inondations.

D'une manière générale, les plans locaux d'urbanisme doivent mieux prendre en compte les risques d'inondation. À cet égard, je souhaiterais que le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) soit saisi afin de procéder à l'évaluation de la régularité, de la qualité et de l'efficacité des dispositifs de prévention des inondations en vigueur à Ajaccio. Son expertise a déjà été sollicitée dans les Alpes-Maritimes.

Enfin, la période qui suit une catastrophe climatique est souvent marquée par le souhait d'un retour à l'état préexistant, ce qui se traduit par des reconstructions à l'identique. Or cette période doit, au contraire, constituer une opportunité pour réaménager le territoire sinistré afin de réduire sa vulnérabilité à une nouvelle catastrophe climatique. Il est essentiel de mieux reconstruire après une inondation.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis (« Paysages, eau et biodiversité »). J'interviens ici en tant que rapporteur de deux des neuf programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » et le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie ».

Le programme 113 est le programme support des politiques des paysages, de l'eau et de la biodiversité. Il bénéficie de 230,5 millions d'euros en CP et en

AE dans le projet de loi de finances pour 2021, contre 202,2 millions d'euros en CP et 195,8 millions d'euros en AE dans la loi de finances initiale 2020. Cela représente une augmentation bienvenue des crédits de 14 %, soit 30 millions d'euros supplémentaires qui vont profiter à l'OFB, aux parcs nationaux, à l'ONF et à d'autres opérateurs.

Je salue le plus que doublement de la dotation des parcs nationaux dans le PLF 2021, passant de 2,1 à 4,5 millions d'euros, notamment pour aider les parcs à entretenir leur parc immobilier, qui devient vétuste. Je me réjouis également que la contribution du ministère de la transition écologique au fonctionnement de l'Office national des forêts connaisse une forte progression, puisqu'elle passe de 5 à 12 millions d'euros. Cette dotation de 7 millions d'euros supplémentaires permettra notamment de financer les réserves biologiques et les espaces de protection forte, conformément à l'objectif fixé par le Président de la République de porter de 20 % à 30 % la partie du territoire placée en espaces naturels protégés, dont un tiers en protection forte.

Évidemment, cela ne suffira pas à résoudre l'ensemble des difficultés de l'ONF, dont la dette grandit et dont les ressources ne couvrent plus les besoins, notamment en raison de la chute des prix du bois – notamment liée à la crise sanitaire. Mais cela relève d'une réforme globale, sur laquelle notre collègue Anne-Laure Cattelot a récemment fait des propositions.

L'OFB bénéficiera également de 10 millions d'euros de crédits budgétaires supplémentaires. Le prélèvement du même niveau effectué l'an passé sur son fonds de roulement ne se renouvellera donc pas. En revanche, l'opérateur doit perdre 20 équivalents temps plein (ETP) en 2021, alors que ses effectifs avaient été intégralement préservés lors de sa création au début de cette année. L'OFB nous alerte sur le fait qu'il se voit confier un nombre croissant de missions, alors que ses effectifs stagnent, voire décroissent.

Notons également que le plan de relance alloue 300 millions d'euros aux réseaux d'eau et à la modernisation des stations d'assainissement – y compris en outre-mer –, 135 millions d'euros à des opérations de restauration écologique et 60 millions d'euros aux espaces protégés qui concernent directement l'OFB.

L'OFB percevra environ 85 millions d'euros supplémentaires en 2021, qui ne se retrouvent pas dans les crédits du programme 113, dont 45 millions d'euros destinés aux réseaux d'eau en outre-mer – où l'opérateur joue le rôle d'agence de l'eau –, 19 millions d'euros destinés aux aires protégées, afin de financer des projets de protection des aires naturelles, 20 millions d'euros consacrés aux projets de restauration écologique et 3 millions d'euros pour le plan haies, afin de planter 7 000 kilomètres de haies, en complément de la gestion durable de 90 000 kilomètres de haies existantes. Enfin, 10 millions d'euros seront consacrés, comme en 2019 et en 2020, à la poursuite des objectifs du plan biodiversité.

Globalement, les crédits des politiques publiques en faveur de la biodiversité sont renforcés, ce qui est encourageant. Il faudra cependant veiller à ce que les effectifs des opérateurs qui permettent le déploiement de ces politiques publiques sur le territoire ne soient pas trop affaiblis.

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » finance les subventions pour charges de service public de trois opérateurs : Météo France, l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et le CEREMA. Il comprend également l'ensemble des moyens de fonctionnement du Commissariat général au développement durable (CGDD).

Le programme est doté de 480 millions d'euros en AE et en CP dans le présent projet, contre 506 millions d'euros en AE et en CP dans la LFI 2020, soit une diminution de 5,4 %. Cette baisse des crédits s'explique essentiellement par un changement de périmètre, puisque la dotation de 19,9 millions d'euros en AE et en CP en faveur de l'économie sociale et solidaire (ESS) a été transférée vers le programme 305 « Stratégie économique et fiscale », piloté par Bercy. En dehors de cela, les crédits demeurent à peu près stables, exception faite d'une diminution de 5 millions d'euros des crédits attribués au CEREMA.

On remarque cependant que les effectifs de tous les opérateurs connaissent des évolutions à la baisse assez marquées : moins 87 ETP pour le CEREMA, moins 36 ETP pour l'IGN, moins 95 ETP pour Météo France. J'ai vu que des amendements avaient été déposés pour limiter ou inverser les réductions d'effectifs.

Ma préoccupation principale concerne le CEREMA, dont les effectifs seront passés de plus de 4 000 ETP en 2010 à moins de 2 500 en 2021. L'établissement a lancé, en juillet 2020, un important projet de transformation, Cérem'Avenir, qui prévoit de renforcer la compétence de l'établissement pour la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement et de développement durable des territoires et met l'accent sur la modernisation des infrastructures existantes. Ce sont des compétences précieuses, notamment pour aider les petites collectivités. Dans le cadre de la convention qu'il a récemment signée avec l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), le CEREMA apportera un soutien en ingénierie publique aux petites collectivités, à titre gratuit pendant les cinq premiers jours, comme le faisaient autrefois les directions départementales de l'équipement.

Afin d'appuyer l'action de l'opérateur, j'ai déposé deux amendements visant à limiter la baisse des effectifs, en la ramenant de moins 87 ETP à moins 37, ainsi qu'à stabiliser sa dotation budgétaire à son niveau de 2020, en annulant la baisse prévue de 5 millions d'euros de la subvention pour charges de service public.

Il serait également souhaitable, à terme, de modifier le statut du CEREMA pour en faire un établissement public *sui generis*, à la fois national et local, ce qui

lui éviterait de devoir systématiquement passer par une procédure d'appel d'offres lorsqu'il veut aider les collectivités.

Les plans de transformation en cours des autres opérateurs, comme l'IGN et Météo France, doivent être menés à leur terme. L'IGN ne devrait toutefois plus avoir à connaître à l'avenir de réduction de postes, sauf à devoir abandonner plusieurs missions stratégiques. Notons cependant qu'en 2021, il bénéficiera de 22 millions d'euros de crédits supplémentaires, dans le cadre du plan de relance, pour le développement de la technologie de télédétection par laser (Lidar) haute densité. Cela facilitera le suivi du secteur forestier, l'élaboration et le suivi des documents de gestion sylvicole, la dématérialisation des procédures administratives forestières et environnementales ou encore le suivi de la reconstitution des peuplements et de l'état sanitaire des forêts.

Quant à Météo France, les interrogations portent essentiellement sur les investissements qui devront être conduits dans les années à venir pour moderniser les équipements et lancer la prochaine génération de supercalculateur. L'opérateur fait état d'un besoin d'investissements de 18,8 millions d'euros en 2023 et de 9,7 millions d'euros en 2024, qu'il nous faut anticiper.

Il est cependant essentiel que la redevance versée par la direction générale de l'aviation civile à Météo France pour la surveillance des conditions météorologiques du trafic aérien, à hauteur de 85,55 millions d'euros, soit reconduite à l'identique en 2021, car cette dotation est fondamentale pour le fonctionnement de l'opérateur.

M. Gérard Leseul. L'accident de Lubrizol a particulièrement marqué les habitants de la métropole de Rouen, ma circonscription, et bien au-delà. Le risque industriel est une réalité dans notre pays. Les rapports se sont multipliés pour tirer la sonnette d'alarme sur le manque de moyens et les failles de notre système de contrôle des sites industriels ; il y a eu plusieurs effets d'annonce : le système d'alerte « *cell broadcast* », le bureau d'études accidents plutôt qu'une autorité de sûreté, bref, rien de bien nouveau. Il faudrait surtout accroître les moyens pour renforcer les contrôles et rassurer les 2,5 millions de Français qui vivent aux alentours des sites industriels. L'une des mesures annoncées par le Gouvernement est l'augmentation de 50 % des inspections des sites : en valeur absolue, l'objectif est de passer de 18 000 à 27 000 inspections par an. Comment peut-on les effectuer avec une augmentation de cinquante postes d'inspecteur ? Le groupe Socialistes et apparentés défend le relèvement des crédits alloués à la prévention des risques.

Mme Chantal Jourdan. Tous les constats révèlent, l'un après l'autre, la rapidité de la dégradation de nos milieux de vie. Le groupe Socialistes et apparentés salue l'augmentation de 28,5 millions d'euros, en CP, du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité ». Cela étant, plusieurs points sont à revoir, à commencer par la baisse des effectifs de l'ONF et de l'OFB. Les moyens humains sont primordiaux pour remplir des missions environnementales, écologiques et

sociales et appliquer les nouveaux modèles de développement que nous appelons de nos vœux.

Mme Sophie Panonacle. Comme vous l'avez dit, monsieur Colombani, le changement climatique tend à accroître la fréquence et l'intensité des risques naturels. J'ai travaillé, en 2018, sur une proposition de loi relative au recul du trait de côte et à ses conséquences sur l'adaptation des territoires littoraux. Ces travaux législatifs ont été arrêtés au motif que le fonds Barnier excluait l'érosion côtière de son champ d'intervention. Ce fonds permet pourtant l'acquisition de biens de particuliers sinistrés exposés au risque, à l'amiable ou par expropriation. Les crédits affectés au fonds de prévention des risques naturels majeurs seront désormais regroupés au sein de la nouvelle action 14 du programme 181. La totalité des prélèvements effectués sur la prime « catastrophes naturelles » des contrats d'assurance multirisques habitation et automobile souscrits par les particuliers abonderont donc le fonds Barnier, qui verra sa dotation augmenter de plus de 73 millions. Pensez-vous que nous pourrions rouvrir le débat, en considérant que le phénomène d'érosion côtière, même s'il est prévisible, revêt le caractère d'une catastrophe naturelle ?

M. Paul-André Colombani, rapporteur pour avis. L'INERIS nous a alertés sur le fait que, ses effectifs diminuant, le nombre de missions d'inspection se réduisait, passant de 25 000 à 18 000 par an. Le Gouvernement s'est engagé à créer cinquante postes d'inspecteur, trente la première année et vingt l'année suivante, mais cela aura pour contrepartie la suppression de trente emplois administratifs, ce qui nous amène à formuler une réserve majeure.

Votre idée me paraît bonne, madame Panonacle, mais le fonds Barnier change de destination cette année et est intégré au budget de l'État. Des esprits critiques y verront une forme de recentralisation. Je me demande, pour ma part, si cela n'intervient pas trop tôt. On peut craindre que le fonds Barnier soit dénaturé, à terme, en se voyant assigner de nouvelles missions. Il faudra avoir ce débat. Les catastrophes naturelles n'étant pas appelées à diminuer, je n'ai pas de crainte quant au financement du fonds.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. L'ONF pourra recruter dix équivalents temps plein, au titre de l'augmentation des effectifs hors plafond. Les effectifs de l'opérateur sont gérés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et non par le ministère de la transition écologique et solidaire. Son budget connaît une progression relativement élevée – d'un montant de 7 millions d'euros. Je vous invite, madame Jourdan, à redéposer votre amendement tendant à accroître les effectifs vers la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Article 33 et état B

La commission est saisie de l'amendement II-CD45 de M. Patrice Perrot.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet d'abonder le budget du CEREMA de 5 millions d'euros. Lors des auditions, l'opérateur nous a indiqué qu'il affrontait des difficultés budgétaires qui le contraindraient à faire des choix dans ses missions. Le CEREMA évolue, notamment au travers du partenariat qu'il est en train de nouer avec l'ANCT. Il s'efforce de répondre aux besoins des territoires, notamment des plus petits d'entre eux, des collectivités les plus excentrées, qui ont un fort besoin d'ingénierie – nous sommes tous d'accord sur ce point, je pense. Or l'établissement subit une forte baisse de ses effectifs. Dans la présente période, il serait terrible qu'il ne puisse pas offrir un vrai service public de proximité.

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

Elle est saisie de l'amendement II-CD34 de Mme Chantal Jourdan.

Mme Chantal Jourdan. Il s'agit de renforcer les moyens humains et financiers de l'ONF pour lui permettre de combler son déficit et de réaliser l'ensemble de ses missions.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. L'ONF connaît un problème d'équilibre financier, chacun en a conscience. Toutefois, comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, la subvention pour charges de service public n'est pas directement rattachée à la mission « Écologie, développement et mobilité durables » mais à la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Mieux vaudrait redéposer votre amendement sur cette mission.

Le ministère de la transition écologique et solidaire verse une dotation complémentaire à l'ONF, qui a été relevée de 5 à 12 millions. La majoration de 7 millions n'est pas anodine, qui permettra notamment de financer les réserves biologiques et les espaces de protection forte, conformément à l'objectif fixé par le Président de la République.

Cela étant, l'opérateur est conscient qu'il doit poursuivre sa réforme. Lors de son audition, il ne nous a pas tant alertés sur la question budgétaire que sur l'évolution de son modèle économique. Il a manifesté la volonté de conserver l'intégralité de ses activités, et souhaité que ses missions d'intérêt général soient distinguées de l'ensemble.

Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Elle est saisie de l'amendement II-CD35 de Mme Chantal Jourdan.

M. Gérard Leseul. L'amendement vise à renforcer les moyens dévolus à l'OFB en créant un nouveau programme, intitulé « Fonds de soutien à l'Office français de la biodiversité », doté de 10 millions d'euros. Puisque nous ne pouvons, malheureusement, faire autrement que de le gager, nous proposons de prélever les crédits sur l'action 04 « Gestion économique et sociale de l'après-mines » du programme 174 « Énergie climat et après-mines ».

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Comme vous, nous sommes très attachés aux moyens de l'OFB, qui est une vitrine de l'action publique en matière de biodiversité. Je crois donc nécessaire de clarifier les évolutions budgétaires qui le concernent.

D'abord, le budget 2021 prévoit une augmentation de la subvention pour charges de service public, qui passe de 41 à 51 millions d'euros. Cela rend la situation plus claire, alors que l'opérateur avait subi, l'année dernière, un prélèvement de 10 millions d'euros sur son fonds de roulement. L'évolution est donc positive. Ensuite, l'OFB bénéficiera en 2021 de 85 millions supplémentaires au titre du plan de relance. Cet abondement considérable confortera l'ensemble de ses opérations.

Néanmoins, il est vrai que l'opérateur connaîtra une diminution de ses effectifs de 20 ETP, qui sera partiellement compensée par l'augmentation de 10 ETP des emplois hors plafond. Si cette situation est encore supportable cette année, il faudra veiller à ce que ses effectifs soient préservés à l'avenir : la réduction potentielle de 40 ETP prévue pour 2022 pourrait le mettre en grande difficulté. Toutefois, dans la mesure où le niveau des crédits pour 2021 est satisfaisant, je vous demande de retirer l'amendement. À défaut, l'avis serait défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement II-CD28 de M. Guillaume Garot.

M. Paul-André Colombani, rapporteur pour avis. De l'aveu même de ses dirigeants, l'ADEME ne manque pas de moyens. Elle a été largement bénéficiaire du plan de relance, ce qui justifie une demande de retrait de l'amendement.

En revanche, il y aurait un sujet concernant la bonne manière de dépenser les moyens. Je maintiens que de ne prévoir des emplois intérimaires que pour une durée de dix-huit mois risque de faire perdre au plan de relance une partie de son efficacité. Il aurait probablement fallu procéder à des embauches et en faire profiter les territoires.

L'amendement est retiré.

Article 38 : Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CD47 de M. Patrice Perrot et II-CD39 de M. Sylvain Templier.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. L'amendement II-CD47 vise à transférer 60 ETP de la Société du Grand Paris à raison de 50 ETP vers le CEREMA et de 10 ETP vers les parcs naturels nationaux. La SGP a connu un renforcement très notable de ses effectifs au cours des dernières années, qui se prolongera en 2021 avec 250 ETP supplémentaires. Cette réaffectation est d'importance compte tenu des missions majeures du CEREMA et du rôle qu'il assumera dans le cadre de l'accompagnement du plan de relance.

L'investissement voulu par le Gouvernement en matière de transition écologique, grâce au plan de relance, ne doit pas s'accompagner d'un recul des fonctions de contrôle et d'expertise du CEREMA. L'établissement doit veiller à préserver sa capacité de développer des outils de référence sur ces sujets, à renforcer le contact avec les territoires, à affirmer sa contribution aux programmes nationaux, à assurer des formations, à animer des retours d'expérience de terrain, à capitaliser les expériences et à diffuser les savoirs et les bonnes pratiques à travers l'ensemble du territoire, au plus près de nos collectivités. En outre, ses activités de recherche et ses partenariats nécessitent également du personnel qualifié. Pour toutes ces raisons, la pression continue sur les effectifs constitue le point de faiblesse de l'établissement public. Pour que le CEREMA continue de jouer pleinement son rôle dans le contexte de forte pression que l'on connaît, et compte tenu de l'enjeu climatique, il faut impérativement que nous poussions pour maintenir ses moyens et ses effectifs.

Les parcs naturels nationaux doivent connaître un doublement de leurs dotations dans le PLF 2021, à 4,5 millions d'euros, mais ils ont perdu entre 15 % et 20 % de leurs effectifs depuis dix ans. Si le PLF met un terme à cette chute en prévoyant 1 ETP supplémentaire, cet effort pourrait être conforté. En ce sens, l'amendement reprend les dispositions de l'amendement II-CD39 de Sylvain Templier, les 10 ETP supplémentaires étant prélevés sur la Société du Grand Paris.

M. Sylvain Templier. L'amendement II-CD39 vise à maintenir des moyens humains dans les parcs nationaux, dont les effectifs ont drastiquement baissé en dix ans. Par exemple, en 2012, la création du parc national des calanques s'est faite à moyens constants. Il n'est pas possible de faire de même avec le parc national des forêts, qui fêtera, le 6 novembre, sa première année, et qui couvre, en partie, ma circonscription de Haute-Marne. Le schéma d'emploi de ce onzième parc national prévoit dix emplois pour 2021. Cela ne saurait se faire en prélevant un emploi à chacun des autres parcs, car cela contraindrait les agents à se replier sur leurs compétences de base, à savoir la protection en cœur de parc, au détriment des actions de développement durable qu'ils mènent avec les collectivités locales.

Les parcs nationaux contribuent au développement local en conférant à leur territoire une forte visibilité : 1 euro investi par les établissements génère localement jusqu'à 14 euros de retombées locales. Ils participent aussi à la transition et à la préservation de la biodiversité sur l'ensemble de leur aire d'adhésion.

Puisqu'il faut gager l'amendement, nous proposons de prélever les 10 ETP sur la Société du Grand Paris. Celle-ci a vu ses effectifs augmenter considérablement au cours des derniers exercices budgétaires : 200 emplois supplémentaires dans le PLF 2019, 155 dans le PLF 2020, à nouveau 290 dans le PLF 2021. Les 10 ETP que nous demandons représentent moins de 2 % de ses effectifs. Cet effort ne remettrait pas en cause la capacité de la SGP d'atteindre ses objectifs, alors que les 10 ETP constituent une absolue nécessité pour les parcs nationaux et la concrétisation des engagements de la France et du Président de la République pour la préservation de la biodiversité.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Je demande le retrait de l'amendement II-CD39 au bénéfice de l'amendement II-CD47.

M. Paul-André Colombani, rapporteur pour avis. Les membres du groupe Libertés et territoires soutiennent cette initiative en faveur des parcs naturels nationaux. Cela tient particulièrement à cœur à Jeanine Dubié, nouvelle présidente de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM).

M. Sylvain Templier. La ministre Pompili ayant demandé à chacun d'accomplir un effort et annoncé qu'elle ne soutiendrait pas l'accroissement des effectifs du CEREMA, je maintiens mon amendement. La réduction de 60 ETP des effectifs de la Société du Grand Paris pourrait ne pas être jugée acceptable, tandis que ma proposition ne vise à les diminuer que de 10 ETP. J'ai également déposé cet amendement en commission des finances.

M. Patrice Perrot, rapporteur pour avis. Il faut avoir conscience que c'est soit l'un soit l'autre. Nous avons opté pour un prélèvement de 60 ETP, à répartir. L'amendement, je le rappelle, intègre les 10 ETP destinés aux parcs nationaux. Je ne suis pas sûr qu'en segmentant notre action, on conserve le même niveau d'efficacité.

*La commission **adopte** l'amendement II-CD47.*

*En conséquence, l'amendement II-CD39 **tombe**.*

*

* *

Lors de sa réunion du mercredi 4 novembre 2020 matin, 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 ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Météo-France

Mme Virginie Schwarz, présidente-directrice générale

M. Philippe Gonzalez, secrétaire général.

Office français de la biodiversité (OFB)

M. Pierre Dubreuil, directeur général

M. Denis Charissoux, directeur général délégué aux ressources

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

M. Sylvain Latarget, directeur général par intérim

Mme Jeanne Strausz, secrétaire générale

France nature environnement

M. Jean-David Abel, vice-président de France nature environnement

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

M. Pascal Berteaud, directeur général

Office national des forêts (ONF)

M. Bertrand Munch, directeur général

M. Nicolas Lagnous, directeur économique et financier

Ministère de la transition écologique – Direction de l'eau et de la biodiversité

M. Olivier Thibault, directeur

Agence de l'eau Loire-Bretagne

M. Martin Gutton, directeur général