

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances pour 2018,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

BIODIVERSITÉ - TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Par M. Guillaume CHEVROLLIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Claude Bérít-Débat, Patrick Chaize, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspert, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Pascale Bories, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean Bizet, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marta de Cidrac, MM. Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mmes Christine Lanfranchi Dorgal, Nadège Lefebvre, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Philippe Madrelle, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Charles Revet, Mmes Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107, 108 à 112 et 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	9
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	11
A. UNE ÉVOLUTION DU PROGRAMME QUI MASQUE UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE BIODIVERSITÉ	11
1. <i>Le programme 113 constitue le support de trois politiques publiques</i>	11
a) La politique de l'eau	11
b) La politique relative à la biodiversité.....	11
c) La politique relative au littoral et au milieu marin	12
2. <i>Trois actions pour mettre en œuvre ces politiques publiques</i>	12
3. <i>Le périmètre du programme 113 connaît un bouleversement majeur qui masque une légère progression des moyens dédiés à la biodiversité</i>	14
a) La débudgétisation des subventions versées à l'AFB, à l'ONCFS et aux parcs nationaux.....	14
b) Une légère augmentation des moyens alloués à l'action n° 7, centrale dans la politique de l'eau et de la biodiversité	16
(1) La gestion des sites Natura 2000 est renforcée.....	18
(2) La politique des espaces et milieux marins bénéficie de moyens supplémentaires	20
B. LES AGENCES DE L'EAU, DES OPÉRATEURS EN DIFFICULTÉ	23
1. <i>Les agences de l'eau au cœur d'un système de fiscalité écologique axé sur le principe « pollueur-payeur » et sur la solidarité entre les territoires</i>	23
2. <i>Des missions élargies et des défis à relever</i>	24
a) Les conséquences de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	25
(1) Un soutien plus fort à la biodiversité terrestre	25
(2) Un nouveau partenariat à construire avec l'Agence française pour la biodiversité (AFB)	28
b) Des priorités nouvelles à conjuguer avec les missions « traditionnelles » exigeantes des agences de l'eau	28
3. <i>Les inquiétants impacts du projet de loi de finances pour 2018</i>	30
a) Les dispositions du projet de loi de finances initial	30
b) Le texte voté par l'Assemblée nationale.....	31
4. <i>La position de votre commission : redonner aux agences de l'eau les moyens d'assurer leurs missions</i>	33
a) Un budget qui pèse sur la capacité à investir des agences de l'eau	34
b) Un impact certain sur le prix de l'eau	34
c) Un prélèvement qui ne tient pas compte du fonctionnement des agences de l'eau	35
d) La remise en cause d'un modèle vertueux	35
e) La contribution supplémentaire votée à l'Assemblée nationale doit être supprimée	36

C. UN AN APRÈS LA NAISSANCE DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ (AFB), LES PREMIÈRES AGENCES RÉGIONALES DE LA BIODIVERSITÉ (ARB) S'APPRÊTENT À VOIR LE JOUR.....	36
1. 2017, première année de fonctionnement de l'AFB	36
a) Une feuille de route d'action de l'agence pour 2017 qui préfigure le contrat d'objectifs et de performance	36
b) Des effectifs sanctuarisés	38
c) Le premier budget de l'Agence française pour la biodiversité	38
2. Une simplification des circuits de financement de l'AFB pour 2018 et des emplois préservés	40
3. Quelle territorialisation pour l'AFB ?	42
a) L'implantation territoriale de l'AFB	42
b) La naissance des ARB : pas de modèle ni de missions obligatoires	44
II. LE PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »	47
A. UN PROGRAMME QUI PREND UNE NOUVELLE DIMENSION AVEC L'INTÉGRATION DE DEUX ACTIONS PORTANT LES CRÉDITS DU CGDD ET LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE	47
1. Au terme de l'évolution du périmètre du programme 159 : des crédits centrés sur le soutien à la transition écologique et à l'économie sociale et solidaire	47
2. La création de deux nouvelles actions	48
B. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ ET UNE FORTE CONTRACTION DES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME.....	49
C. LE CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE POUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT (CEREMA) CONNAÎT CETTE ANNÉE ENCORE DES DIFFICULTÉS	52
1. Un établissement public jeune qui répond au besoin criant d'ingénierie et d'expertise des collectivités territoriales	52
a) Un établissement public jeune	52
b) Un outil essentiel pour les territoires : le Cerema apporte expertise et ingénierie aux collectivités territoriales sur des projets concrets	53
2. Une situation budgétaire toujours extrêmement difficile pour un établissement qui est pourtant au cœur de l'avenir de nos territoires.....	54
a) Une évolution marquée par un rythme difficilement soutenable de réduction des effectifs qui risque de peser sur le partenariat avec les collectivités territoriales.....	54
b) Une forte dynamique d'accroissement des ressources propres.....	56
III. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »	57
A. UN PROGRAMME TOUJOURS QUASI-EXCLUSIVEMENT DÉDIÉ À LA GESTION DE L'APRÈS-MINES	57
1. Trois objectifs : droits des anciens mineurs, politique énergétique, lutte contre le réchauffement climatique	57
2. Un programme dont les crédits sont destinés à plus de 90 % au budget de l'après-mines	59
B. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE ET DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE AUGMENTENT SENSIBLEMENT	62
1. Des crédits en baisse à l'échelle du programme	62
2. Mais un renforcement des moyens consacrés à la transition énergétique... ..	63

a) Des objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.....	63
b) Une petite part des crédits dédiés à la transition énergétique sont portés par le programme 174	64
c) Le financement de la transition énergétique dans les territoires en question : comment seront financées les démarches engagées par les « territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) ?.....	65
d) La promesse électorale du doublement du Fonds chaleur n'est pas tenue	66
3. ... et à la lutte contre le changement climatique	69
EXAMEN EN COMMISSION	71
I. EXAMEN DU RAPPORT	71
II. AUDITION DE M. SÉBASTIEN LECORNU, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, CHARGÉ DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE	84
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	109

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 15 novembre 2017, a examiné le rapport de Guillaume Chevrollier sur les crédits consacrés à la **biodiversité, à l'expertise, l'information géographique et la météorologie ainsi qu'à la transition énergétique** figurant dans le projet de loi de finances pour 2018, respectivement au sein des **programmes 113, 159 et 174** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Le rapporteur a tout d'abord présenté le **nouveau profil budgétaire du programme 113**, délesté pour 2018 des subventions pour charges de service public de la quasi-totalité de ses opérateurs (l'Agence française pour la biodiversité, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et les parcs nationaux), dont la charge est transférée aux agences de l'eau. S'il a salué les **moyens supplémentaires** consacrés à la politique de gestion des **sites Natura 2000** et à la politique de **mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour les milieux marins »**, il a en revanche déploré la « **double peine** » que ce budget fait peser sur **les agences de l'eau**, qui voient en outre le plafond des redevances qu'elles peuvent percevoir réduit à 2,105 milliards d'euros à partir de 2019 et sont ponctionnées en 2018 par un prélèvement supplémentaire de 200 millions d'euros. **La commission a ainsi adopté, à l'initiative du rapporteur, un amendement visant à supprimer ce prélèvement supplémentaire et cette diminution du plafond en 2019**, afin de permettre aux agences de l'eau d'assumer l'ensemble de leurs missions, étendues à la biodiversité terrestre depuis la loi du 8 août 2016.

Votre rapporteur a également présenté l'ébauche de **territorialisation de l'AFB** à travers la mise en place, au 1^{er} janvier 2018, des premières **agences régionales de biodiversité**. Il a souhaité qu'un premier bilan d'étape puisse être conduit par la commission sur ce sujet.

Sur le **programme 159**, le rapporteur s'est inquiété des **baisses de moyens**, notamment humains, supportées par les **différents opérateurs**, en particulier par Météo-France et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

Sur les **crédits consacrés à la transition énergétique**, il a tiré la sonnette d'alarme sur le **financement des initiatives territoriales lancées par les collectivités lauréates de l'appel à projets « territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV)**, sur lequel une récente circulaire du ministre de la transition écologique et solidaire constate une impasse de 350 millions d'euros.

Il regrette que des crédits destinés à alimenter cette enveloppe mise en place en 2016 n'aient pas été prévus sur la ligne budgétaire du programme 174 dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2018. Malgré les annonces du ministre garantissant le déblocage de 75 millions d'euros dans le prochain projet de loi de finances rectificative, il craint que les collectivités les plus ambitieuses en matière de transition énergétique se retrouvent fragilisées par des subventions manquantes.

Enfin, le rapporteur a insisté sur **l'absence d'efforts consentis sur les crédits du Fonds chaleur**, gérés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), dont le Président de la République avait pourtant promis le doublement.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est abstenue sur le vote des crédits du projet de loi de finances pour 2018 consacrés à la biodiversité et à la transition énergétique.

Mesdames, Messieurs,

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est saisie pour avis des crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilité durables »** du projet de loi de finances pour 2018. Comme l'année dernière, le présent avis se concentre sur une partie de cette mission, à travers le suivi de trois programmes spécifiques, sur les politiques liées à **la biodiversité** (à travers le programme 113), à **la transition énergétique** (à travers le programme 174) et à **l'expertise, l'information géographique et la météorologie** (à travers le programme 159).

Ces trois programmes regroupent environ **10 % des crédits de l'ensemble de la mission**, avec **1,1 milliard d'euros de crédits**. Par rapport à l'année dernière, les **moyens** de la politique de la biodiversité, de l'expertise en matière de développement durable et de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique sont **globalement préservés**, malgré des changements de périmètre et de maquette budgétaire importants.

Ce projet de loi de finances s'inscrit dans un **contexte** particulier.

Il s'agit tout d'abord du **premier budget discuté depuis l'élection du nouveau président de la République** et la prise de fonction du nouveau Gouvernement. Votre rapporteur pour avis a donc tenté d'y décrypter plus en détail les priorités et le cap stratégique qui seront fixés pour ce quinquennat en matière de politique environnementale.

Deuxième élément de contexte, 2017 était la **première année de fonctionnement** du nouveau grand opérateur de la nature, **l'Agence française pour la biodiversité**, qui a vu le jour au 1^{er} janvier et qui s'apprête, en 2018, à accompagner la démarche territoriale innovante de création des agences régionales de la biodiversité, et à amplifier son engagement sur ses missions nouvelles, en particulier l'accompagnement des collectivités territoriales et des acteurs du monde économique et associatif.

En matière de politique de lutte contre le changement climatique, 2017 a vu l'adoption en juillet du **nouveau « Plan climat »** du Gouvernement, dont on retrouve déjà certaines dispositions dans la première partie de ce projet de loi de finances, et du **Plan national de réduction des polluants atmosphériques (PREPA)** le 10 mai. La France a en outre reçu **deux avis motivés de la Commission européenne** pour non-respect de la teneur en particules PM₁₀ et en dioxyde de carbone, ce qui pourrait donner

lieu, par la suite à une condamnation si aucune mesure n'est prise. La Cour de justice de l'Union européenne a condamné en avril 2017 la Bulgarie pour non-respect des normes de la qualité de l'air.

Enfin, **2018 sera la dernière année du X^{ème} programme d'intervention des agences de l'eau (2013-2018).**

Votre rapporteur pour avis a souhaité mettre l'accent, dans le cadre de cet avis, sur les **moyens des agences de l'eau**, qui subissent à nouveau cette année une baisse drastique de leurs moyens, sur les débuts de la **territorialisation de l'Agence française pour la biodiversité**, sur les **moyens** des différents opérateurs du programme 159, et en particulier **du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)**. Il a également insisté, dans le cadre de l'examen des crédits dédiés à la transition énergétique, sur le financement des initiatives des collectivités lauréates de l'appel à projet « **territoires à énergie positive pour la croissance verte** » et sur les **moyens du Fonds chaleur**, que l'actuel président de la République s'était engagé à doubler pendant la campagne électorale.

Réunie le 22 novembre 2017, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur, s'est abstenue sur le vote de ces crédits.

I. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »

A. UNE ÉVOLUTION DU PROGRAMME QUI MASQUE UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE BIODIVERSITÉ

1. Le programme 113 constitue le support de trois politiques publiques

a) La politique de l'eau

La politique de l'eau, qui a pour objectif la protection et la gestion de l'eau et des écosystèmes aquatiques, vise à atteindre les **objectifs fixés par la directive-cadre sur l'eau (DCE)**, en matière de protection et de restauration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Elle s'appuie pour cela sur différents outils :

- la **planification**, via les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), validés fin 2015 pour la période 2016-2021, qui prévoient d'atteindre deux tiers des masses d'eau en bon état écologique en 2021, et qui s'articulent avec les plans d'action pour le milieu marin (PAMM) qui ont été élaborés pour la première fois avec un programme de mesures pour 2016-2021 ;

- la protection des **captages** d'eau potable et la **lutte contre les pollutions** diffuses agricoles ;

- la lutte contre les **pollutions par les pesticides** avec notamment les objectifs de la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 (loi Labbé) ;

- la poursuite de la mise en conformité des **systèmes d'assainissement**.

b) La politique relative à la biodiversité

Cette politique, qui a pour objectif la préservation des écosystèmes terrestres, repose sur une **mobilisation de tous les acteurs de la société** et s'incarne à travers des outils de pilotage comme la **Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)** et des programmes d'action.

Elle concerne :

- la **protection des espèces animales** : via des **plans nationaux d'action (PNA)** en faveur des espèces les plus menacées (environ 60 PNA ont été mis en œuvre en 2016 au bénéfice de plus de 200 espèces dont une

quinzaine de plans concernant uniquement l'outre-mer)¹, la protection des grands carnivores (le programme 113 est mobilisé pour l'indemnisation des dégâts dans les élevages) et la lutte contre les espèces exotiques envahissantes ;

- la **protection des espaces naturels**² : via des dispositifs qui prennent appui sur les **aires protégées**, la constitution de la **trame verte et bleue (TVB)**, le **plan d'action pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (PARCE)**³ et le **3^{ème} plan national d'action en faveur des milieux humides**.

c) La politique relative au littoral et au milieu marin

Cette politique, centrée sur la protection et la restauration des écosystèmes littoraux et marins, est structurée par les obligations de la **directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM)**⁴ et des **directives Habitat et Oiseau**, ainsi que par des **stratégies nationales** (stratégie nationale mer et littoral, stratégie de création et de gestion d'aires marines protégées⁵, stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte).

2. Trois actions pour mettre en œuvre ces politiques publiques

Le programme 113 comprend **une action principale**, qui concentre l'essentiel des crédits de ces trois politiques publiques, et deux actions secondaires :

- **l'action n° 7 « Gestion des milieux et biodiversité »**, est l'action la plus importante, regroupant **l'essentiel des crédits du programme (91,7 %)**, elle-même décomposée en **six sous-actions** : espaces et milieux marins, politique de l'eau, espaces naturels protégés, Natura 2000, connaissance et préservation de la biodiversité et ressources minérales non énergétiques ;

¹ La loi pour la biodiversité a prévu que l'État établit d'ici le 1^{er} janvier 2020, des PNA en faveur des espèces endémiques de faune ou de flore sauvage particulièrement menacées (environ 120 espèces, dont 75% en outre-mer).

² 10 parcs nationaux, 51 parcs naturels régionaux, 167 réserves naturelles nationales, 170 réserves naturelles régionales, 6 réserves naturelles de Corse, 1768 sites Natura 2000 s'étendant sur 11 200 km² terrestres et 41 500 km² marins, 46 sites « Ramsar ».

³ Le PARCE a été lancé le 13 novembre 2009 et formalisé dans une circulaire du 25 janvier 2010. Il a pour objectif l'amélioration de la connaissance avec la mise en place d'un référentiel unique inventoriant au niveau national l'ensemble des obstacles existants, la définition de priorités d'actions de bassin, la mise en œuvre des aides des agences de l'eau au financement des aménagements ou travaux nécessaires ainsi que l'évaluation des bénéfices environnementaux de ces aménagements ou travaux. Depuis 2012, le PARCE a comme priorité d'action la mise en œuvre des obligations liées aux classements de cours d'eau.

⁴ La mise en œuvre de la DCSMM se décline en un programme de surveillance et des programmes de mesures, qui ont été notifiés à la Commission européenne en juillet 2016 : la mise en œuvre progressive des programmes de mesures a commencé.

⁵ La France dispose d'un réseau d'aires marines protégées sur 22% de ses eaux sous juridiction (parcs naturels marins, réserves naturelles, parcs nationaux, etc).

- **l'action n° 1 « Sites, paysages, publicité »**, qui comprend 4,6 % des crédits du programme, soit 6,77 millions d'euros (AE=CP), c'est-à-dire une **enveloppe stable par rapport à l'année précédente**, et dont les crédits visent à financer la politique des paysages, la politique des sites et le classement au Patrimoine mondial ;

- et enfin **l'action n° 2 « Logistique, formation et contentieux »**, qui concentre 3,8 % des crédits du programme (dépenses de fonctionnement courant et dépenses de contentieux), soit **5,63 millions d'euros en 2018** (comme en 2017).

Le pilotage du programme 113 est assuré par le **directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature** (DGALN) du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES).

Il implique la **DEB** (direction de l'eau et de la biodiversité), la **DHUP** (direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages), les **services déconcentrés** du ministère (DREAL et DDTM), le **réseau scientifique** du ministère (notamment le Cerema) ainsi que de nombreux **établissements publics sous tutelle ou cotutelle** du ministère et liés à lui par des contrats d'objectifs (AFB¹, agences de l'eau, Conservatoire du littoral, parcs nationaux, Muséum national d'histoire naturelle, Office national de la chasse et de la faune sauvage, Office national des forêts, Domaine national de Chambord, Institut national de l'information géographique et forestière, centres techniques « matériaux de construction », BRGM, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, Institut national de l'environnement industriel et des risques).

Il est à noter que le dispositif d'évaluation de la performance du programme 113 a été maintenu à l'identique pour 2018 que pour les trois dernières lois de finances, à l'exception de la suppression d'un sous-indicateur. Le **sous-indicateur « masses d'eau en bon état écologique »** a en effet été **supprimé** car les données présentées ne permettaient pas de mesurer les efforts conduits dans la politique de l'eau. Les sous-indicateurs relatifs au bon état des masses d'eau concernent ainsi l'élément de qualité invertébrés et le paramètre ammonium, qui reflètent l'effet des actions menées pour la reconquête du bon état des masses d'eau. Ils sont complétés par un sous-indicateur portant sur la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

¹ L'Agence française pour la biodiversité a vu le jour le 1^{er} janvier 2017 : elle est issue de la réunion de 4 opérateurs (l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques ONEMA, l'Agence des aires marines protégées AAMP, l'établissement « Parcs nationaux de France » PNF et le GIP « Atelier technique des espaces naturels » ATEN).

3. Le périmètre du programme 113 connaît un bouleversement majeur qui masque une légère progression des moyens dédiés à la biodiversité

a) La débudgétisation des subventions versées à l'AFB, à l'ONCFS et aux parcs nationaux

Les crédits du programme 113 s'élèvent pour 2018 à **148,6 millions d'euros** (AE=CP), soit une **baisse de plus de 47 %** par rapport aux 280,9 millions d'euros votés dans la loi de finances initiale pour 2017.

CRÉDITS DU PROGRAMME 113

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2017 (crédits votés)	PLF 2018 (crédits demandés)	Variation (%)	LFI 2017 (crédits votés)	PLF 2018 (crédits demandés)	Variation (%)
Action 1 Sites, paysages, publicité	6,97	6,77	-2,87 %	6,97	6,77	-2,87 %
Action 2 Logistique formation et contentieux	5,63	5,63	-	5,63	5,63	-
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	268,29	136,19	-49,24 %	268,29	136,19	-49,24 %
Total	280,89	148,59	-47,1 %	280,89	148,59	-47,1 %

(en millions d'euros) – Source : PAP – PLF 2018

Mais cette **baisse de 47,1 %** des crédits demandés au titre du PLF 2018 **ne reflète pas une diminution de la moitié des moyens affectés à la politique de l'eau et de la biodiversité** par rapport à 2017.

Cette diminution traduit en réalité une **évolution majeure du périmètre du programme 113 pour 2018** : la **quasi-totalité des subventions pour charges de service public (SCSP)** jusqu'alors versées par le programme sont **débudgétisées à hauteur de 136,2 millions d'euros (AE=CP)**. Ce montant correspond aux crédits dédiés aux SCSP versées en 2017 par le programme 113 à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), aux parcs nationaux et à l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

Ces subventions seront **désormais financées par les agences de l'eau** selon la répartition suivante :

SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC AUPARAVANT VERSÉES AU TITRE DU PROGRAMME 113 ET Désormais financées par les agences de l'eau

Opérateurs	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Parcs nationaux	64 046 230	64 046 230
Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)	37 634 866	37 634 866
Agence française pour la biodiversité (AFB)	34 498 929	34 498 929
Total	136 180 025	136 180 025

(en euros) – Source : Réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis

En 2018, seules les subventions du Domaine national de Chambord et de l'établissement public du Marais Poitevin continueront à être versées par le programme 113, à hauteur de 1,13 million d'euros (AE=CP).

L'article 54 du PLF 2018 institue ainsi, à compter de 2018, une **contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'Agence française pour la biodiversité (AFB)** à hauteur d'un montant compris entre 240 et 260 millions d'euros et de **l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)** à hauteur d'un montant compris entre 30 et 37 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté, lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances, **deux amendements identiques¹ à l'article 54** visant à **préciser les modalités de versement par les agences de l'eau de leurs contributions à l'AFB et à l'ONCFS**. Un **premier versement** de chacune des agences de l'eau, d'un montant minimal par agence de **10 millions d'euros pour l'AFB** et de **1,5 million d'euros pour l'ONCFS**, devra être opéré **avant le 15 février 2018**.

Elle a également adopté un **amendement du Gouvernement** qui crée un **nouvel article 54 quater** précisant le **montant et les modalités de la contribution qui devra être reversée par l'Agence française pour la biodiversité aux établissements publics chargés des parcs nationaux**. Le montant de cette contribution, qui devra se situer **entre 61 et 65 millions d'euros**, sera fixé chaque année par arrêté du ministre chargé de l'écologie. Cet arrêté fixera également les modalités de versement de cette contribution.

¹ Amendements déposés par le rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et par les membres du groupe LREM.

Les circuits de financement de l'AFB sont ainsi simplifiés¹.

ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DES OPÉRATEURS SUBVENTIONNÉS PAR LE PROGRAMME 113

Opérateurs	2017		2018	
	Subventions pour charges de service public (SCSP)	Taxes affectées (plafond)	Contributions des agences de l'eau ou SCSP	Taxes affectées (plafond)
Agences de l'eau		2 300		2 280
AFB (hors Ecophyto)	34,5	145 (contribution des agences de l'eau)	240 à 260 dont 61 à 65 reversés aux parcs nationaux	
AFB - Ecophyto		41	41	
CELRL		38,5		38,5
EPMP	0,49		0,5	
ONCFS	37,63	67,6	30 à 37	67,6
Parcs nationaux	64,05			
Total	136,67	2 592,1	311,5 à 338,5	2 386,1
<i>Dont total AFB</i>	34,5	186	281 à 301	

(en millions d'euros) - *Source* : Réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur pour avis

b) Une légère augmentation des moyens alloués à l'action n° 7, centrale dans la politique de l'eau et de la biodiversité

En réalité, si l'on retire aux crédits de 2017 le montant des subventions pour charges de service public destinées à l'ONCFS, aux parcs nationaux et à l'AFB, soit 136,18 millions d'euros, qui ne sont plus incluses dans le périmètre du programme 113 pour le PLF 2018, on obtient une **hausse des moyens alloués au programme 113 de +2,68 %** (de 144,71 à 148,59 millions d'euros).

¹ Dans le budget 2017, l'AFB a bénéficié de deux types de ressources : une subvention pour charges de service public versée par l'État via le programme 113 (34,55 millions d'euros) et une contribution des agences de l'eau comprenant d'une part une contribution plafonnée à 150 millions d'euros par an et d'autre part un prélèvement annuel sur le produit de la redevance pollutions diffuses perçu par les agences de l'eau et plafonné à 41 millions d'euros.

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2017 (crédits votés) *sans les SCSP destinées à l'AFB, l'ONCFS et les parcs	PLF 2018 (crédits demandés)	Variation (%)	LFI 2017 (crédits votés) *sans les SCSP destinées à l'AFB, l'ONCFS et les parcs	PLF 2018 (crédits demandés)	Variation (%)
Programme 113	144,71	148,59	+2,68 %	144,71	148,59	+2,68 %

Parallèlement, le soutien aux opérateurs du programme 113 diminue donc massivement en 2018 avec une **enveloppe totale de 2,132 millions d'euros en AE et 2,332 millions d'euros en CP**, contre 138,67 millions d'euros dans le budget 2017. 11,29 millions d'euros (CP) de transferts sont également prévus au titre de l'Agence de services et de paiement et de l'Office national des forêts.

Ainsi, dans le détail, si l'enveloppe dédiée à l'action n° 1 diminue de 200 000 euros (soit une baisse de moins de 3 %), tandis que l'action n° 2 bénéficie de moyens équivalents avec 5,6 millions d'euros, **l'action n° 7**, elle, bénéficie de **5 millions d'euros supplémentaires** dans le cadre du budget 2018.

D'après les informations transmises par le ministère à votre rapporteur pour avis dans le cadre de son questionnaire budgétaire, cette hausse de crédits a été plus spécifiquement fléchée sur deux orientations de l'action n° 7 :

- le renforcement des actions conduites dans le cadre de la **politique Natura 2000** (2 millions d'euros) ;

- le financement des engagements pris au niveau européen dans le cadre de la **directive-cadre « stratégie pour les milieux marins » (DCSMM)** et au niveau national pour la préservation des **espaces marins** (2 millions d'euros).

En outre, **500 000 euros** de cette enveloppe supplémentaire seront consacrés au financement d'une dépense nouvelle liée à la **création de l'établissement public du Mont-Saint-Michel**, chargé de **l'entretien du barrage du Couesnon**, ouvrage destiné à préserver le caractère maritime du Mont-Saint-Michel. Et **500 000 euros** supplémentaires sont attribués au Muséum national d'histoire naturelle, chargé de piloter l'élaboration d'une **Stratégie nationale de l'acquisition de connaissances** dans le champ de la biodiversité terrestre.

TABLEAU DE RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113 EN 2018
PAR BRIQUES DE POLITIQUES PUBLIQUES

Briques de politiques publiques	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Sites, paysages et publicité	6,7	6,7
Logistique et contentieux	5,6	5,6
Milieux et espaces marins	18,2	18,2
Eau	13,4	13,4
Trame verte et bleue et espaces protégés	40,4	39,6
Natura 2000	33	33,9
Connaissance de la biodiversité	29,9	29,9
Parcs nationaux	0 (fiscalité de l'eau)	0 (fiscalité de l'eau)
ONCFS	0 (fiscalité de l'eau)	0 (fiscalité de l'eau)
Autres opérateurs	1,1	1,1
AFB	0 (fiscalité de l'eau)	0 (fiscalité de l'eau)
Total	148,6	148,6

(en millions d'euros) – Source : Réponses au questionnaire budgétaire transmis par le rapporteur pour avis

(1) La gestion des sites Natura 2000 est renforcée

Le **réseau « Natura 2000 »** constitue le maillon essentiel de la politique communautaire¹ de protection de la biodiversité.

À l'échelon national, la constitution de ce réseau est **quasiment achevée**. Et le budget 2018 prévoit **33 millions d'euros en AE** et **33,9 millions en CP** de ligne budgétaire sur le programme 113 pour la gestion de ces espaces, soit **2 millions d'euros supplémentaires** par rapport à l'année dernière, confirmant ainsi une montée en puissance de ces crédits.

¹ Les directives 2009/147/CE du 30 novembre 2009 modifiant la directive « Oiseaux » et 92/43/CEE dite « Habitats » imposent des résultats en matière de restauration et de conservation des habitats et des espèces ainsi que des moyens.

LE RÉSEAU « NATURA 2000 » EN FRANCE EN 2017

Au 1^{er} janvier 2017, le réseau français est constitué de **1 768 sites terrestres et marins** couvrant une superficie totale de **11 194 km²**, soit plus de 12,9 % du territoire métropolitain et 11,2 % de la surface marine de zone économique exclusive (7 millions d'hectares terrestres et 4,14 millions d'hectares marins).

1 369 sites ont été désignés au titre de la directive « Habitats » qui prévoit des « **zones spéciales de conservation** » (ZSC), pour une superficie de 75 857 km² et 399 sites ont été désignés au titre de la directive « Oiseaux » qui prévoit des « **zones de protection spéciale** » (ZPS). Certains de ces sites se recouvrent partiellement.

D'un point de vue qualitatif, cet espace regroupe :

- 131 types d'habitats naturels d'intérêt communautaire ;
- 94 espèces animales identifiées à l'annexe II de la directive « Habitats » ;
- 63 espèces végétales identifiées à l'annexe II de la directive « Habitats » ;
- 132 espèces d'oiseaux identifiées à l'annexe I de la directive « Oiseaux ».

La gestion des sites Natura 2000 repose sur trois outils principaux :

- 1^{ère} étape : l'élaboration d'un **plan de gestion** pour chacun de ces sites, dénommé « **document d'objectifs** » ou **DOCOB** : ces documents, réalisés en moyenne tous les trois ans, regroupent l'analyse des effets des activités au regard des enjeux de conservation du site, et définissent les orientations de gestion, les actions à mettre en œuvre ainsi que les dispositions financières ;

- 2^{ème} étape : une **animation territoriale** permettant la mise en œuvre du DOCOB sur chacun des sites, dans le cadre de conventions d'animation passées entre l'État et une collectivité le plus souvent¹ ;

- 3^{ème} étape : la conclusion de **contrats Natura 2000**, passés volontairement par les acteurs locaux propriétaires ou gestionnaires des sites avec l'État, en vue du maintien ou de l'amélioration de la conservation des habitats ou espèces présents dans ces sites.

Le **financement de la politique Natura 2000** concerne principalement :

- l'élaboration et surtout, l'actualisation des DOCOB ainsi que leur animation : en 2018, le programme 113 y consacrera 22,5 millions d'euros (AE=CP) ;

- les **contrats de gestion** : 7,18 millions d'euros en AE et 7,78 millions d'euros en CP sont prévus en 2018 ;

- les **conventions d'appui** technique, naturaliste ou méthodologique pour l'évaluation de l'état de conservation, les inventaires ou l'évaluation des incidences Natura 2000, ainsi que des études ou inventaires ponctuels, le

¹ 60 % des structures porteuses de sites sont des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités.

soutien national à l'animation du réseau, avec une enveloppe fixée à 1,85 million d'euros en AE et 1,95 million d'euros en CP pour 2018 ;

- la **subvention nationale au Centre thématique européen sur la diversité biologique (CTE)** de l'Agence européenne pour l'environnement (obligation européenne), à hauteur de 240 000 euros ;

- le **financement de plusieurs associations** (FNE, LPO, Eurosite et partenaires socio-professionnels : FNCOFOR, CNPF, FNC) et **l'appui à la coordination du réseau** (enveloppe limitée à 240 000 euros en AE et 290 000 euros en CP) ;

- une **subvention** d'un million d'euros dans le cadre de la participation de la France à la **démarche Life N2000**¹.

(2) La politique des espaces et milieux marins bénéficie de moyens supplémentaires

La politique des espaces et milieux marins s'appuie en France sur la mise en œuvre des **engagements pris aux niveaux communautaire et international** ainsi que sur une **forte montée en puissance** de la question de la préservation des écosystèmes marins **au niveau national**.

De nombreux engagements ont ainsi été pris avec l'adoption, en avril 2012, de la **stratégie nationale de création et de gestion des aires marines**, l'adoption de la **stratégie nationale pour la mer et le littoral** par le décret du 23 février 2017², la mise en œuvre d'un **plan d'actions pour la croissance bleue** à la suite de la conférence « mer » du 31 août 2015 et du 8 avril 2016, les engagements pris lors des conférences environnementales en matière de protection d'écosystèmes marins sensibles et stratégiques pour l'adaptation des territoires aux conséquences du changement climatique (protection des mangroves, des récifs, des zones côtières, passage à 23 % de couverture en aires marines protégées, etc.).

Dans le prolongement de ces engagements, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 comporte plus de **25 mesures ou actions concernant la protection du milieu marin**.

¹ Le programme LIFE+, géré par l'Union européenne, finance des actions de conservation et de restauration en faveur d'habitats ou espèces d'intérêt communautaire, sous forme d'appel à projets.

² Le décret n 2017-222 du 23 février 2017 Stratégie nationale pour la mer et le littoral donne un cadre de référence pour les politiques publiques concernant la mer et le littoral. La stratégie vise, sur le long terme : la transition écologique de la mer et du littoral, le développement de l'économie maritime, le bon état écologique des milieux marins et la préservation de l'attractivité du littoral, ainsi que le rayonnement de la France au plan international. Elle fixe quatre grandes orientations stratégiques : s'appuyer sur la connaissance et l'innovation, développer des territoires maritimes et littoraux durables et résilients, soutenir et valoriser les initiatives et lever les freins, promouvoir une vision française au sein de l'Union européenne et dans les négociations internationales et porter les enjeux nationaux.

Au niveau communautaire, la France s'est engagée, dans le cadre de la **DCSMM**¹, à prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un **bon état écologique des eaux marines**, au plus tard en 2020. La transposition de cette directive passe en France par l'élaboration de **4 plans d'action pour le milieu marin (PAMM)**², qui comprennent une définition du bon état écologique des eaux définie par arrêté ministériel ainsi que, à l'échelle de chaque sous-région marine, une évaluation initiale des eaux marines, la définition d'objectifs environnementaux, de programmes de surveillance et de programmes de mesures.

Après un « **premier cycle** » de la **DCSMM**, qui a nécessité plusieurs années de travaux réglementaires et scientifiques et abouti à l'adoption des programmes de surveillance en avril 2015 et des programmes de mesures en avril 2016, la **mise en œuvre opérationnelle** des quatre plans (sur la période 2016-2021) ainsi que la **préparation du « second cycle »** de mise en œuvre de la directive sont aujourd'hui lancées.

La mise en œuvre de ce second cycle implique notamment en juillet 2018 une **révision de l'évaluation initiale des eaux marines** ainsi qu'une **révision des objectifs environnementaux**, et donc une montée en puissance de cette politique justifiant l'octroi de **2 millions d'euros de crédits supplémentaires en 2018**.

Ces travaux sont en cours au sein des services déconcentrés du ministère, avec l'appui de l'AFB (qui a intégré l'ex-Agence des aires marines protégées depuis le 1^{er} janvier 2017), de l'Institut français de la recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ou encore du Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM).

Enfin, le soutien à la politique des espaces marins passe également par le développement du **réseau d'aires marines protégées**, et notamment du réseau de sites Natura 2000 en mer.

À la suite de l'intervention de la Commission européenne, qui a estimé, en 2016, que les mammifères marins (grand dauphin et marsouin commun), les récifs et les oiseaux n'étaient pas suffisamment protégés, la France a répondu le 29 juillet 2016 que **des sites Natura 2000 au large seraient définis au niveau des façades maritimes** dans le cadre de la mise en œuvre de l'instruction du Gouvernement aux préfets maritimes du 15 juillet 2016, puis validés au niveau national en vue d'une notification à la Commission européenne à partir du premier semestre 2017. Ainsi, les préfets maritimes ont transmis au ministre en mars 2017 des propositions de sites

¹ La directive-cadre du 17 juin 2008 (2008/56/CE du 17 juin 2008) a été transposée en droit interne par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Manche-mer du Nord, Mer Celtique, Golfe de Gascogne et Méditerranée.

Natura 2000 au large, qui seront prochainement transmis à la Commission européenne.

Il est à noter que la loi relative à la biodiversité du 8 août 2016 a créé un nouveau type d'aire marine protégée : les **zones de conservation halieutique**.

En ce qui concerne les **parcs naturels marins**, le **9^{ème}** a été créé en **mai 2017 en Martinique**, tandis que la procédure d'étude et de création du parc du golfe Normand-Breton est actuellement suspendue. La mise en œuvre de leurs plans de gestion se poursuit : 5 parcs disposent aujourd'hui d'un plan de gestion approuvé. L'élaboration du deuxième plan de gestion du sanctuaire pour mammifères marins Agoa se poursuit. Enfin, la **Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR)**, réunie pour son sommet annuel en Tasmanie en octobre 2017, a échoué, le 28 octobre 2017, à **trouver un accord** sur le **projet**, porté par la France et l'Australie, de création d'une **aire marine protégée couvrant un million de kilomètres carrés dans l'est de l'Antarctique**.

D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, environ **82 millions d'euros** sont actuellement dépensés chaque année par l'État et ses établissements (AFB et agences de l'eau) pour financer les politiques de préservation et de protection de l'environnement marin, dont 59,2 millions d'euros au titre de la mise en œuvre de la DCSMM.

Votre rapporteur pour avis se **félicite de l'augmentation de l'enveloppe dédiée à cette politique** dans le cadre du programme 113 pour le budget 2018, **mais il rappelle que les besoins de financement** par l'État pour la constitution et la gestion du réseau d'aires marines protégées **ont été chiffrés à 100 millions d'euros par an** par le rapport du comité opérationnel du Grenelle de la mer de Jean-Michel Charpin de 2010. En outre, le coût total de la mise en œuvre des programmes de surveillance des plans d'action pour le milieu marin du premier cycle est estimé à environ 60 millions d'euros par an. Pour les programmes de mesures, le montant total au titre du premier cycle est évalué à 53 millions d'euros sur la période 2016-2021, dont une grande majorité de ces dépenses devraient être effectuées sur les trois dernières années.

D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, **500 millions d'euros par an** (tous financeurs confondus) seraient nécessaires pour financer les politiques de protection du milieu marin et répondre à nos engagements en la matière.

L'Assemblée nationale a adopté, lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances, un **amendement**¹ visant à préciser l'affectation de la **taxe sur l'éolien en mer** en affectant **10 % à l'Agence française pour la biodiversité en faveur de la préservation des écosystèmes**

¹ Amendement de M. Pancher et de membres du groupe Les Constructifs : républicains, UDI, indépendants.

marins et littoraux. Un amendement avait déjà été adopté l'année dernière à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances afin de prévoir l'affectation de 5 % des recettes de ce fonds à l'Agence française pour la biodiversité pris, à fiscalité constante, à partir de l'enveloppe de 10 % qui était fléchée sur le financement de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes. Il s'agit donc de rapatrier l'ensemble de cette enveloppe sur un fléchage AFB.

Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter du **signal positif** que donne l'adoption d'une telle disposition, qui permet d'affecter des moyens supplémentaires à l'AFB en les fléchant sur des actions de préservation des écosystèmes marins et littoraux. Il rappelle néanmoins que les **recettes de cette taxe**, affectées au Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer en vertu de l'article 1519 C du code général des impôts, sont **aujourd'hui fictives** puisque la France ne dispose à ce jour d'aucune installation d'éolienne en mer et que les premières ne devraient pas être mises en service avant au moins 2021.

B. LES AGENCES DE L'EAU, DES OPÉRATEURS EN DIFFICULTÉ

1. Les agences de l'eau au cœur d'un système de fiscalité écologique axé sur le principe « pollueur-payeur » et sur la solidarité entre les territoires

La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 a décentralisé la **gestion de l'eau par bassin-versant** en délimitant six grands bassins hydrographiques. Elle a créé **les agences de l'eau**, qui interviennent sur chaque bassin.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite loi « LEMA ») a précisé la définition et les missions de ces agences. Aux termes de l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, les agences de l'eau sont des **établissements publics de l'État à caractère administratif** chargés de mettre en œuvre les **schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)** prévus par l'article L. 212-1 et les **schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)** prévus par l'article L. 212-3 en favorisant plusieurs objectifs :

- une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- l'alimentation en eau potable ;
- la régulation des crues ;
- le développement durable des activités économiques.

Les agences de l'eau ne bénéficient pas de subventions de l'État mais sont directement financées par des **taxes redevances affectées**, dont le montant est plafonné chaque année. Ces redevances sont payées par les

consommateurs d'eau, les industriels, les producteurs d'électricité, les agriculteurs et les pêcheurs, en fonction des quantités d'eau qu'ils prélèvent, de la pollution qu'ils rejettent ou de l'impact de leur activité sur les milieux aquatiques.

La perception de ces redevances auprès des usagers de l'eau permet le **versement d'aides financières** aux personnes publiques ou privées qui réalisent des actions ou projets d'intérêt commun au bassin ayant pour finalité la gestion équilibrée et durable des ressources en eau (article L. 213-9-2). Ces aides sont définies dans le cadre d'un **programme pluriannuel d'intervention** voté par le conseil d'administration de l'agence sur **avis conforme du comité de bassin**, créé lui aussi par la loi de 1964.

Les **principaux bénéficiaires** des aides des agences de l'eau sont les **collectivités territoriales**, pour subventionner leurs projets de lutte contre la pollution (assainissement domestique, réduction des pollutions industrielles et agricoles), de préservation des ressources en eau potable (en particulier des champs captants prioritaires), d'économie d'eau et de gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que de restauration des rivières, milieux aquatiques, zones humides et milieux marins.

Ce système de redevances fait de la gestion et du financement du circuit de l'eau en France un des rares **modèles vertueux de fiscalité écologique s'appuyant sur le principe « pollueur-payeur »**. En outre, les redevances étant majoritairement payées par les territoires les plus peuplés comme les métropoles et les subventions les plus importantes étant accordées aux projets d'investissements situés en zone rurale, souvent plus coûteux, il s'agit également d'un **modèle exemplaire de solidarité entre les territoires au profit des territoires ruraux**, pour les aider à faire face à leurs besoins d'équipement en matière d'eau potable et d'assainissement.

2. Des missions élargies et des défis à relever

La feuille de route des agences de l'eau est fixée par des **programmes d'actions de six ans**, qui définissent leurs priorités, les modalités financières ainsi que les modalités d'intervention.

2018 est la **dernière année des X^{èmes} programmes 2013-2018**. Ces derniers ont fait l'objet d'une **révision à mi-parcours à l'automne 2015** afin de réorienter les aides des agences en fonction des objectifs des **schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021**, de tirer les conséquences du rapport public 2015 de la Cour des comptes et du contexte budgétaire.

Les aides versées aux maîtres d'ouvrage - en grande partie les collectivités territoriales - concernent pour l'essentiel des **projets d'investissement pour lesquels le paiement s'étale sur plusieurs années** (en moyenne 3 à 4 ans).

Les **XI^{èmes} programmes pluriannuels**, qui couvriront la période **2019-2024**, actuellement en préparation, devront intégrer des orientations découlant de l'élargissement des compétences des agences dans deux domaines :

- la biodiversité et les milieux marins ;
- les adaptations au changement climatique.

a) Les conséquences de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

(1) Un soutien plus fort à la biodiversité terrestre

L'article 29 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a élargi les missions des agences de l'eau à la connaissance, à la protection et à la préservation de la biodiversité terrestre et marine dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale et des stratégies régionales pour la biodiversité, ainsi que du milieu marin dans le cadre des plans d'actions pour le milieu marin. Ce même article pose le principe d'un élargissement, par cohérence, des redevances des agences de l'eau vers les usages portant atteinte à la biodiversité et au milieu marin.

Les agences de l'eau intervenaient déjà sur la biodiversité dite « humide », avec plus de 200 millions d'euros d'aides attribuées chaque année au total par les six agences à des projets en lien direct avec la protection de la biodiversité (rétablissement de la continuité des cours d'eau, restauration des zones humides, etc.).

Elles intervenaient également dans le champ de la biodiversité via des actions spécifiques de conservation ou de restauration des milieux, de restauration des continuités écologiques ou de mesures en faveur d'espèces patrimoniales aquatiques ou de zones humides. Ainsi, certaines agences s'investissaient déjà plus particulièrement sur les migrateurs, la lutte contre les espèces invasives ou encore le soutien aux plans nationaux de protection des espèces menacées.

Certaines actions de prévention subventionnées par les agences avaient également des effets induits non négligeables sur la biodiversité sur des thèmes importants comme la réduction des pesticides, le développement de l'agriculture biologique ou de l'agroforesterie dans les aires d'alimentation de captages par exemple.

Au-delà de ce spectre d'intervention déjà large, les agences contribuent désormais financièrement annuellement aux actions menées par l'Agence française pour la biodiversité (contribution fixée par le Gouvernement calculée en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique et de l'importance relative de sa population rurale). L'article 29 de la loi biodiversité prévoit que la coopération entre l'AFB et les

agences de l'eau doit faire l'objet de conventions passées conformément à une convention-type, fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement, qui à ce jour n'a pas été publiée.

Dans le PLF 2017, la contribution des agences à l'AFB s'est élevée à 145 millions d'euros, à laquelle s'est ajouté un prélèvement annuel plafonné à 41 millions d'euros destiné au volet national du plan Ecophyto, sur le produit de la redevance pollutions diffuses perçu par les agences de l'eau.

Cette contribution s'ajoutait au prélèvement exceptionnel de 175 millions d'euros prévu chaque année entre 2015 et 2017 sur le fonds de roulement des agences de l'eau.

En outre, les agences ont dû adapter leurs programmes d'actions afin de prendre en compte cette extension de leurs missions à la biodiversité.

ACTIONS COMPLÉMENTAIRES DES AGENCES DE L'EAU LIÉES À L'EXTENSION DE LEURS COMPÉTENCES PRÉVUE PAR LA LOI DE RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ DU 8 AOÛT 2016

Sans attendre la mise en place complète du nouveau dispositif de financement et de gouvernance impliqué par la loi sur les territoires, les agences de l'eau ont lancé dès 2016 des **appels à « initiatives pour la biodiversité »**, pour lesquelles elles mobilisent collectivement **30 millions d'euros** et qui préfigurent les futures actions des XI^{èmes} programmes d'intervention. Cet appel vise à faire émerger auprès d'un large panel d'acteurs des initiatives pour la biodiversité.

Comme le rappelle le cahier des charges de cet appel à initiatives pour la biodiversité publié par l'agence de l'eau Artois-Picardie, le **cadre commun** de ces initiatives des six agences s'articule autour de **trois axes** :

***Axe 1 : Restaurer les continuités des trames écologiques et les espaces de transition**

Cet axe concerne la **restauration de corridors écologiques**, pour les différentes sous-trames (identifiées dans les documents régionaux approuvés ou arrêtés) et dans le SDAGE et/ou les SAGE pour les milieux aquatiques et humides, ou les documents de planifications plus précis les déclinant à l'échelle du territoire.

Sont favorisés les projets intégrant des études d'avant-projets ou des travaux. Les initiatives traiteront au titre de cet axe la biodiversité ordinaire comme patrimoniale (espèces et espaces protégées).

***Axe 2 : Réhabiliter les cœurs de biodiversité**

Cet axe vise plus spécifiquement des **réseaux d'espaces remarquables**. Il ne s'agira pas en priorité d'aider un opérateur ou une opération particulière, mais de réhabiliter et/ou de mettre en valeur **des espaces** (réservoirs de biodiversité tels que définis au L. 373-1 du code de l'environnement) de manière coordonnée pour un/des objectif(s) dépassant l'échelle du site remarquable particulier, en favorisant la mise en réseau d'acteurs d'un même territoire ou d'un même espace de fonctionnalité.

Sont favorisés les projets justifiant la cohérence de l'action globale proposée à l'échelle d'une trame écologique, ainsi que les programmes de travaux de réhabilitation d'habitats remarquables ou d'espèces remarquables inféodées aux milieux visés dans l'appel à initiatives, à l'échelle de l'ensemble des réservoirs de biodiversité du territoire. S'agissant d'espaces bénéficiant d'un régime de protection, ne sont éligibles à un soutien que les actions complémentaires aux programmes de travail annuels faisant déjà l'objet d'un soutien financier de l'État et/ou des collectivités. Ainsi, les organismes bénéficiant déjà de subventions de l'État et/ou des collectivités pour leurs actions en faveur de la biodiversité devront démontrer la complémentarité des actions proposées dans le cadre de l'initiative avec ces soutiens existants.

Actions aidées : restauration de milieux remarquables y compris lutte contre les espèces exotiques envahissantes, études de suivi, acquisition foncière, valorisation auprès du public ; établissement de plan de gestion (incluant la définition d'un programme d'action précis et hiérarchisé), animation territoriale (si collective et non préexistante).

***Axe 3 : Faciliter la mise en œuvre effective des trames écologiques sur le territoire du bassin**

Cet axe s'adresse aux maîtres d'ouvrage ou porteurs de projets, qui par une action spécifique favorisent la **mise en œuvre effective de trames écologiques sur les milieux** visés par l'appel à projet.

Il peut s'agir (liste non limitative) de :

- développer des filières spécifiques permettant un changement de pratique sur les espaces considérés ;
- apporter un appui aux collectivités dans la déclinaison et la transcription dans les documents d'urbanisme ;
- mettre en place une animation territoriale locale permettant de définir et concerter un programme d'actions territorial permettant la bonne mise en œuvre des objectifs des politiques régionales, du SDAGE et des SAGE le cas échéant en matière de TVB, complémentaires aux contrats territoriaux en place sur le bassin.

À titre d'exemple, pour l'agence de l'eau Seine-Normandie, entendue par votre rapporteur pour avis, cet appel à initiatives, doté de 10 millions d'euros, a permis de financer des projets dans le cadre actuel du X^{ème} programme, à hauteur maximale de 80 % de l'assiette retenue.

À ce jour, l'agence a apporté des aides pour 27 dossiers, dont 1,6 million d'euros dans le cadre de cet appel à projets (15 dossiers), et 1,1 million d'euros pour des dossiers éligibles aux aides de l'agence déjà explicitées dans le programme (12 dossiers).

Pour 2018, l'agence prévoit de poursuivre le soutien aux actions consolidant les liens entre gestion de la biodiversité et gestion des ressources en eau, dans le cadre d'une instruction « au fil de l'eau », et non plus dans le cadre d'un appel à projets, dont le calendrier peut s'avérer contraignant pour faire émerger des projets de qualité.

De son côté, l'agence Loire-Bretagne, également reçue par votre rapporteur pour avis, a lancé 2 appels à initiatives dotés chacun de 3 millions d'euros, le second étant plus tourné vers le milieu marin.

(2) Un nouveau partenariat à construire avec l'Agence française pour la biodiversité (AFB)

En tant que principaux établissements publics porteurs de financements locaux, les agences de l'eau seront amenées à rester des **acteurs charnières sur les territoires**, au cœur des concertations avec les régions, chefs de file en matière de biodiversité, les antennes régionales de l'Agence française pour la biodiversité, les services déconcentrés de l'État, notamment les DREAL, et les futures agences régionales de la biodiversité (ARB).

Un partenariat s'est d'ores et déjà mis en place, malgré l'absence de conventions formalisées à ce jour. Il se traduit :

- au niveau national par le soutien de l'AFB à des programmes de recherche et développement intéressant les agences de l'eau, une collaboration sur la question de la surveillance de l'état des milieux dans la mesure où l'AFB a notamment repris la mission de l'Onema de **construction des indicateurs d'évaluation** ;

- au niveau de chaque agence de l'eau par un **échange d'expertise** sur les projets de restauration des milieux aquatiques (en particulier sur la restauration de la continuité écologique des cours d'eau) et de **partage des priorités d'action** dans les domaines de compétence respective des deux établissements ; l'AFB sera également plus apte à apporter son soutien aux agences de l'eau pour l'évaluation des projets de biodiversité terrestre qu'elles seront amenées à examiner ;

- de manière renouvelée dans le cadre de la **préfiguration puis de la création des agences régionales de la biodiversité**, actuellement en cours.

Votre rapporteur pour avis a pu constater, lors de ses auditions, que les agences de l'eau étaient satisfaites des rapports entretenus avec l'Agence française pour la biodiversité. Il est d'ailleurs à noter qu'elles sont **représentées au conseil d'administration de l'AFB** et que réciproquement, l'AFB est présente au conseil d'administration des agences.

Il souligne que des questions se posent néanmoins pour **éviter des superpositions de financement**.

b) Des priorités nouvelles à conjuguer avec les missions « traditionnelles » exigeantes des agences de l'eau

La priorité des agences de l'eau, dans le cadre des X^{èmes} programmes d'intervention 2013-2018 qui a fixé un **cadre global de dépenses maximales de 13,3 milliards d'euros**, est la **mise en œuvre des directives communautaires dans le domaine de l'eau**, structurées par la directive-cadre sur l'eau (DCE)¹, qui fixe un objectif décliné dans les plans de

¹ La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau poursuit 4 objectifs : la non-

gestion des eaux par grands bassins hydrographiques, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

En découle un accent mis sur :

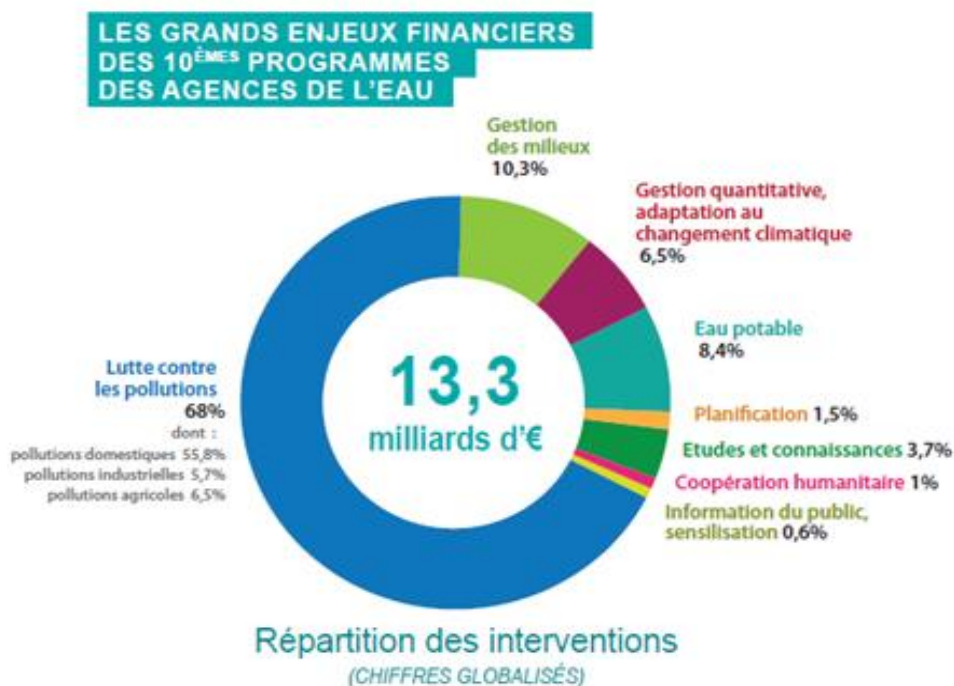
- la **lutte contre les pollutions diffuses**, notamment agricoles (produits phytosanitaires et nitrates).

- la **restauration des milieux aquatiques**, de la continuité écologique et des zones humides.

- la **gestion des ressources en eau** et le partage de ces ressources en anticipation au **changement climatique** ;

- les **actions pour le littoral**, qui contribuent à la mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (5 370 km de façade maritime en métropole).

Pour les deux priorités, pollutions diffuses et milieux aquatiques, les capacités de financement globales sont très fortement augmentées, voire doublées dans les bassins les plus impactés.



Source : lesagencesdeleau.fr

Les nouveaux SDAGE (2016-2021) intègrent des **mesures d'adaptation au changement climatique au niveau des bassins** (réduction des pollutions à la source, amélioration de la continuité écologique, limitation de l'imperméabilisation, sauvegarde des zones humides, maîtrise

dégradation des ressources et des milieux, le bon état des masses d'eau (sauf dérogation motivée), la réduction des pollutions liées aux substances, le respect des normes dans les zones protégées.

des prélèvements d'eau, etc.), qui ont conduit les agences à adopter des **plans ou des stratégies d'adaptation au changement climatique**¹ ambitieux, qui appellent des besoins de financement supplémentaires.

3. Les inquiétants impacts du projet de loi de finances pour 2018

a) Les dispositions du projet de loi de finances initial

Le projet de loi de finances initial pour 2018 prévoyait :

- la **non-reconduction du prélèvement exceptionnel** de l'État, qui avait été mis en place sur la période 2015-2017 à hauteur de **175 millions d'euros** par an ;

- la mise en place d'un **plafonnement des redevances pour l'ensemble des agences de l'eau à 2,105 milliards d'euros** (alors qu'il était fixé dans le PLF 2017 à 2,3 milliards d'euros et que les recettes réelles en 2017 ont été de 2,28 milliards d'euros), soit un **manque à gagner de 175 millions d'euros** dans la mesure où l'excédent de recettes perçu par les agences en 2018 serait automatiquement versé au budget de l'État (article 19 du projet de loi de finances) ;

- la **prise en charge par les agences de l'eau de subventions pour charges de service public**, jusqu'à présent versées par l'État (sur la ligne du programme 113), à l'AFB, aux **parcs nationaux et à l'ONCFS**, pour un **total de 270 à 297 millions d'euros** (240 à 260 millions d'euros pour l'AFB et 30 à 37 millions pour l'ONCFS), alors que la contribution des agences de l'eau s'élevait à 145 millions d'euros en 2017 (article 54 du projet de loi de finances).

Le cumul de ces dispositions représentait une **perte nette pour l'ensemble des agences de l'ordre de 140 millions d'euros**, alors même que 2018 est la dernière année d'exécution du X^{ème} programme d'intervention et qu'on constate un réel dynamisme des engagements depuis 2015.

Pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne par exemple, que votre rapporteur a entendue, ces dispositions se traduiront par une perte nette de 27 millions d'euros, avec une nette diminution des prévisions de paiement des interventions et une importante augmentation des restes à payer.

¹ L'agence de l'eau Seine-Normandie a par exemple adopté, le 8 décembre 2016, à l'unanimité du comité de bassin, une Stratégie d'adaptation au changement climatique du bassin Seine-Normandie : http://www.eau-seine-normandie.fr/mediatheque/Dossier_partage/INSTITUTIONNEL/PLAQUETTES/AESN_Changclim_Strat_v8BD.pdf

Autre exemple, le comité de bassin Rhône-Méditerranée avait anticipé en adoptant en mai 2014 un Plan de bassin d'adaptation au changement climatique dans le domaine de l'eau : https://www.eaurmc.fr/fileadmin/grands-dossiers/documents/Changement_climatique/Plan_Bassin_Chgt_Clim-VF30-06-14.pdf

CHIFFRES CLÉS DU BUDGET PRÉVISIONNEL 2018 POUR L'AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE

		évolution / 2017		
Rédevances	émises	355 M€	-0,3%	Stabilité des redevances émises et encaissées
	encaissées	355 M€	-0,6%	
Subventions	engagées	367 M€	-19%	Dynamisme des engagements plafonné par la dotation du programme
	payées	244 M€	-17%	
Avances		20,6 M€	-46%	Diminution des avances payées en raison de l'arrêt partiel du dispositif
Dépenses liées		16,7 M€	+8%	Nouvelle dépense engagée liée à la surveillance du biote (DCE)
Masse salariale		23,4 M€	-1%	Léger infléchissement après 4 années de baisse d'effectifs
Investissement		3,4 M€	-13%	Maîtrise des dépenses
Fonctionnement		4,5 M€	0%	Stabilisation des dépenses
Concours		85 M€	+40%	Fortes augmentations de la contribution au profit de l'Etat et des opérateurs MTES
Solde budgétaire		-10 M€		Le solde négatif est la conséquence directe du paiement des contributions nouvelles
△ Trésorerie		-28 M€		La variation va consommer toute la trésorerie pour atteindre 4 M€ en fin d'année
△ Fonds de roulement		-3 M€		Le fonds de roulement de 87 M€ descendra à 48 M€ tout début 2019
△ Restes à payer		+122 M€		Les restes à payer continuent de progresser en raison du dynamisme des engagements de subventions sans affaiblir la soutenabilité budgétaire

Source : Réponse transmise par l'agence de l'eau Loire-Bretagne au rapporteur pour avis

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis au cours de l'audition du directeur général de l'aménagement, de la nature et du logement, ces dispositions s'appuient sur le constat d'un X^{ème} programme un peu trop élevé par rapport aux besoins réels, notamment en matière d'assainissement, et sur une trésorerie des agences de l'eau qui reste élevée.

En outre, le projet de loi de finances prévoit une **forte réduction des effectifs des agences de l'eau**, avec **200 suppressions de postes prévues sur la période 2018-2022 dans les six agences**, alors que le nombre attendu de départs à la retraite ne devrait pas dépasser 120 personnes.

Pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne, cela représente une réduction de 35 à 40 postes en 5 ans.

Pour l'agence de l'eau Seine-Normandie, le plafond en ETP a baissé d'environ 3 % par an depuis 2013. Mais pour 2018, une augmentation du rythme de réduction de l'ordre de 20 % a été annoncée par le ministère, et la réduction passera donc de 3 à 3,6 %.

b) Le texte voté par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2018 par l'Assemblée nationale, un **amendement gouvernemental** modifiant l'article 19 a :

- **rehaussé le plafond des redevances à 2,28 milliards d'euros en reportant la diminution du plafond à 2019** : le texte de l'amendement prévoit uniquement une dérogation pour 2018 à la baisse du plafonnement qui demeure dans l'article ;

- **rétabli un prélèvement de l'État pour 2018 augmenté à 200 millions d'euros** sur les ressources accumulées des agences de l'eau.

AMENDEMENT DU GOUVERNEMENT ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
LE 21 OCTOBRE 2017

ART. 19

N° I-1379

ASSEMBLÉE NATIONALE

21 octobre 2017

PLF POUR 2018 - (N° 235)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

AMENDEMENT

N ° I-1379

présenté par
le Gouvernement

ARTICLE 19

Compléter cet article par les quatre alinéas suivants :

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

« B. - En 2018, il est opéré un prélèvement de 200 millions d'euros sur les ressources accumulées des agences de l'eau mentionnées à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement.

« Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et du budget répartit entre les agences de l'eau le montant de ce prélèvement, au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel pour l'année concernée des redevances mentionnées à l'article L. 213-10 du code susmentionné et sans remettre en cause les programmes de préservation et de reconquête de la biodiversité et l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau.

« Le versement de ce prélèvement est opéré pour 30 % avant le 30 juin et pour 70 % avant le 30 novembre. Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à ce prélèvement sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires. »

Source : Assemblée nationale

Ces évolutions se traduisent par une **perte de ressources pour le budget 2018 des agences de l'eau de 352 millions d'euros**, alors même qu'elles ne prévoyaient pas de prélèvement supplémentaire pour 2018 lors de la révision à mi-parcours des X^{èmes} programmes.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis par l'agence de l'eau Seine-Normandie, qu'il a reçue dans le cadre de ses audits, ses prélèvements pour 2018, après la première lecture à l'Assemblée nationale, seront de 66 millions d'euros pour le nouveau

prélèvement de l'État et de 104 millions d'euros pour l'AFB, soit 53 millions d'euros de plus qu'en 2017.

Comme l'a indiqué l'agence Seine-Normandie à votre rapporteur pour avis, le maintien d'un prélèvement pour 2018, même s'il n'avait pas été décidé lors de la construction du budget 2017, était une hypothèse qui avait été envisagée et l'agence avait choisi de construire son budget en dégageant une trésorerie prévisionnelle de 74 millions d'euros fin 2018. Si l'augmentation du prélèvement en 2018 reste donc soutenable, **la trésorerie de l'agence serait amenée à un peu moins de 10 millions d'euros fin 2018**, ce qui aura des **conséquences importantes sur la situation financière de l'agence dans les premières années du XI^{ème} programme**, dont le niveau de dépenses sera fortement déterminé par les engagements des années antérieures. Les aides aux maîtres d'ouvrage pourraient ainsi s'élever à 3,7 milliards d'euros pour le XI^{ème} programme, contre 4,3 milliards d'euros pour le X^{ème} programme.

Pour cette agence, ce sont ainsi 16 % des redevances issues de l'eau qui seront sorties du « cycle de l'eau ».

4. La position de votre commission : redonner aux agences de l'eau les moyens d'assurer leurs missions

Votre rapporteur pour avis a entendu les **très vives inquiétudes des agences de l'eau et des présidents de comités de bassin**, qui ont publié un communiqué commun le 14 septembre dernier, en réaction au projet de loi de finances initial, dénonçant « *un nouveau coup dur pour les agences* » qui risque de ne pas leur permettre de faire face à leurs « *énormes défis : l'adaptation au changement climatique, l'atteinte de 100 % de bon état des eaux en 2027, la prise en main de la GEMAPI par les collectivités territoriales, l'élargissement des compétences à la biodiversité, l'accompagnement dans le financement du renouvellement des réseaux et la lutte contre les fuites* ». L'association des maires de France (AMF) a également publié un communiqué « *exigeant le respect du budget des agences de l'eau* », de même que l'association des départements de France et Régions de France.

Il a reçu les directeurs des agences de l'eau et les présidents de deux comités de bassin, celui de Seine-Normandie et celui de Loire-Bretagne, dont les positions étaient semblables et semblaient refléter celles de l'ensemble des agences, touchées par cette forte baisse de moyens.

Il a constaté que **28 amendements identiques** de suppression de l'abaissement du plafonnement des redevances perçues par les agences de l'eau avaient été déposés à l'article 19 du projet de loi en séance à l'Assemblée nationale lors de l'examen de la première partie, malgré l'adoption de l'amendement du Gouvernement remontant ce plafond pour 2018 seulement mais aggravant en contrepartie la situation budgétaire des

agences par le prélèvement d'une nouvelle contribution de 200 millions d'euros.

Après quatre années de prélèvement sur leur fonds de roulement – 210 millions d'euros en 2014, puis 175 millions d'euros en 2015, 2016 et 2017 – votre rapporteur pour avis craint que **les nouveaux efforts demandés aux agences de l'eau** pour 2018, dernière année d'exécution de leur X^{ème} programme pluriannuel d'intervention marquée par une forte dynamique des subventions à décaisser, ne mettent en péril l'atteinte de leurs objectifs ainsi que, mécaniquement, **le volume des aides qu'elles apportent prioritairement aux collectivités territoriales**. Cette crainte est renforcée par la **situation plus que tendue des effectifs des agences**, qui continuent de baisser, mais cette année beaucoup plus fortement que les précédentes. À terme, votre rapporteur pour avis s'inquiète pour la **viabilité de ce modèle vertueux de fiscalité écologique et de solidarité entre les territoires**.

a) Un budget qui pèse sur la capacité à investir des agences de l'eau

La baisse de ces moyens, concomitante de l'extension des missions des agences de l'eau, risque en effet d'affecter de manière importante leur **capacité à investir** alors même que les engagements de la France en matière de qualité des eaux doivent être tenus et que les nouvelles missions incombant aux agences demanderont une marge d'intervention supplémentaire en termes de financement. L'accompagnement des collectivités territoriales pour le **renouvellement des canalisations**, notamment dans les communes rurales, risque ainsi de pâtir de cette baisse de moyens, alors même qu'il convient de conserver un taux d'aide significatif. L'agence de l'eau Seine-Normandie indiquait ainsi à votre rapporteur pour avis que le premier plan d'accompagnement avec un taux de subvention à 20 % n'avait pas fait l'objet de beaucoup de demandes, tandis que le nouveau plan lancé avec un taux d'aide à 50 % remportait un réel succès. Au total pour cette agence, c'est 17 à 20 % du plan d'investissement qui seraient détournés.

Cette marge d'investissement des agences de l'eau est essentielle car elle permet d'injecter de l'argent dans les économies locales. Il a ainsi été calculé qu'**un million d'euros d'aides** d'une agence de l'eau induit en moyenne **24 emplois** dans le secteur du BTP.

b) Un impact certain sur le prix de l'eau

Les collectivités territoriales seront donc directement touchées par une baisse des aides des agences de l'eau, qui aura également un **impact sur le prix de l'eau**. En effet, si l'adoption de ces dispositions devrait, dans un premier temps, conduire à faire baisser les redevances, la baisse des aides aux collectivités induira dans un second temps une **hausse du prix de l'eau**, alors même qu'il devient déjà souvent élevé en zone rurale.

c) Un prélèvement qui ne tient pas compte du fonctionnement des agences de l'eau

L'argument avancé par le Gouvernement relatif au fort niveau de trésorerie des agences de l'eau ne tient pas compte du mode de fonctionnement d'un système qui conduit les agences à accorder des **subventions à d'importants investissements, qui mettront plusieurs années à se réaliser concrètement et qui nécessiteront un décaissement échelonné des aides**, au fur et à mesure de la réalisation effective des opérations subventionnées. Le système des **avances remboursables**, qui est pratiqué depuis des années et qui va perdurer pour les aides aux collectivités territoriales, fait apparaître **une trésorerie qui masque souvent des restes à payer importants**.

À titre d'exemple, l'agence de l'eau Loire-Bretagne devrait disposer d'une trésorerie ne s'élevant plus qu'à 31 millions d'euros au 31 décembre 2017, alors même que ses restes à payer visant à couvrir les engagements qu'elle a pris pour 2017, s'élèveront à la fin de l'année à plus de 675 millions d'euros. Hors prélèvement, le projet de budget 2018 aboutirait à une trésorerie chutant à 4 millions d'euros fin 2018 et donc à des reports de paiement de subventions sur 2019.

L'adoption de ces dispositions conduirait ainsi les agences de l'eau à **consacrer, pendant les premières années du XI^{ème} programme, leurs dépenses d'intervention au paiement de subventions déjà accordées**, au détriment des nouveaux besoins d'investissement des territoires.

d) La remise en cause d'un modèle vertueux

Votre rapporteur pour avis estime ainsi que les dispositions du projet de loi de finances pour 2018, tel que modifié par l'Assemblée nationale, **menacent gravement l'équilibre d'un modèle vertueux**, qui **met en œuvre le principe pollueur-payeur** et qui permet d'atteindre les objectifs ambitieux de la directive-cadre sur l'eau en matière de qualité des eaux et de faire face aux défis d'adaptation au changement climatique, tout en s'appuyant sur un partenariat étroit avec les collectivités territoriales, et plus largement les maîtres d'ouvrage.

Même si le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature a indiqué à votre rapporteur pour avis qu'une réflexion était en cours pour **faire évoluer l'assiette des redevances des agences de l'eau** afin de leur donner un **lien plus substantiel avec la biodiversité terrestre**, à l'image de la diversification des missions des agences, cette piste ne résoudrait pas la question de la diminution des moyens de ces opérateurs, concomitante de l'extension de leurs missions.

Les présidents des comités de bassin considèrent que l'adoption d'un tel budget nécessitera de dégager des priorités dans les actions et les interventions des agences de l'eau et d'abandonner d'autres objectifs dans le

cadre d'une feuille de route qui devra être clairement fixée par le Gouvernement.

e) La contribution supplémentaire votée à l'Assemblée nationale doit être supprimée

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur pour avis a proposé à votre commission d'adopter un amendement visant :

- d'une part, à **supprimer le prélèvement supplémentaire de 200 millions d'euros en 2018** adopté à l'Assemblée nationale ;

- d'autre part, à **supprimer la baisse du plafonnement des redevances perçues par les agences de l'eau à partir de 2019** ; le PLF adopté par l'Assemblée prévoit un plafond fixé à 2,28 milliards d'euros en 2018 puis à 2,105 milliards dès 2019. L'amendement de votre rapporteur pour avis propose de prévoir **un seul plafond fixé à 2,28 milliards d'euros**. En vertu du principe d'annualité budgétaire, il ne convient pas en effet de maintenir cette baisse du plafond pour 2019. Le débat aura lieu de nouveau l'année prochaine.

Votre commission a suivi la position du rapporteur en adoptant son amendement.

C. UN AN APRÈS LA NAISSANCE DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ (AFB), LES PREMIÈRES AGENCES RÉGIONALES DE LA BIODIVERSITÉ (ARB) S'APPRÊTENT À VOIR LE JOUR

1. 2017, première année de fonctionnement de l'AFB

a) Une feuille de route d'action de l'agence pour 2017 qui préfigure le contrat d'objectifs et de performance

L'Agence française pour la biodiversité (AFB) a été créée par l'article 21 de la loi n° 2017-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Le **nouvel article L. 131-8 du code de l'environnement** prévoit en effet la mise en place d'un nouvel établissement public de l'État à caractère administratif contribuant, s'agissant des milieux terrestres, aquatiques et marins, « à la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité, au développement des connaissances, ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité, à la gestion équilibrée et durable des eaux et à la lutte contre la biopiraterie ».

L'AFB a vu le jour le **1^{er} janvier 2017**, à partir du **regroupement de quatre organismes existants**, l'Agence des aires marines protégées (AAMP), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF) et le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (GIP ATEN), dont elle a repris les missions, les orientations et les moyens.

L'agence intègre en outre les missions et personnels de la Fédération des conservatoires botaniques nationaux (FCBN), ainsi que 75 ETPT du programme 113 initialement basés au Muséum national d'histoire naturelle, principalement au service du patrimoine naturel¹. Il est à noter que l'intégration de ces 75 ETPT, prévue initialement au printemps 2017, a dû être repoussée à la fin de l'année afin de « *consolider juridiquement ce transfert* », selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis.

Lors de son audition devant votre commission l'année dernière, le directeur général de l'agence, Christophe Aubel, avait évoqué les premières initiatives concrètes qui seraient lancées en 2017, dans l'attente de la finalisation du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement. Ces initiatives se sont organisées autour de trois axes :

- la sensibilisation du public ;
- des actions concrètes de reconquête de la biodiversité, comme des actions de restauration de milieux dégradés ou des actions d'aménagement dans les parcs naturels marins ;
- des actions de connaissance des enjeux dans les territoires.

Dans cet objectif, une **feuille de route de l'action de l'agence pour 2017** a été établie avec sa tutelle, la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement. Cette feuille de route se décline autour de **7 axes de travail** :

- l'appui à la mise en œuvre des politiques de reconquête de la biodiversité ;
- la gestion et la restauration des espaces protégés ;
- le contrôle et la prévention des atteintes à l'eau et à la biodiversité ;
- la connaissance et la compréhension de l'état et du fonctionnement des écosystèmes ;
- la sensibilisation et la mobilisation de nos concitoyens ;
- l'accompagnement des acteurs ;

¹Décret n°2017-1498 du 27 octobre 2017 relatif à la reprise par l'Agence française pour la biodiversité de certaines activités du Muséum national d'histoire naturelle : ce décret rend effectif le transfert de certaines activités du Muséum national d'histoire naturelle en matière de données et d'expertise sur la biodiversité à l'AFB à compter du 1^{er} novembre 2017 ainsi que le transfert des 75 agents qui en découle. Les activités transférées sont les suivantes, en vertu du nouvel article D. 131-12-7 du code de l'environnement, qui découle de la loi du 8 août 2016 : « 1° Mise en œuvre de programmes nationaux d'inventaire, de suivi, de cartographie et d'évaluation de la biodiversité, et animation des réseaux contribuant à ces programmes ; 2° Production et administration de référentiels de données, standards, méthodes ou protocoles pour l'acquisition, la gestion et la diffusion des données ; 3° Valorisation et diffusion de données de la biodiversité ; 4° Préparation de rapports requis par les directives et règlements européens ; 5° Expertise pour la mise en œuvre des réglementations pour la conservation ou la préservation des espaces naturels et des espèces sauvages ; 6° Conception, développement et gestion de services numériques nécessaires à ces activités ».

- la construction d'un nouvel établissement performant et novateur.

D'après les informations qui figurent dans le projet annuel de performance, le « bleu budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2018, la rédaction du **contrat d'objectifs et de performance** de l'établissement est en cours et devrait aboutir **début 2018**. Le directeur général de l'AFB, entendu par votre rapporteur pour avis, a plutôt évoqué la date de **2019**. Un **projet d'établissement** sera également défini, afin d'instaurer une « culture commune » pour les personnels de l'agence.

b) Des effectifs sanctuarisés

Le plafond d'emplois de l'AFB a été fixé dans la loi de finances initiale pour 2017 à **1 227 ETPT**, auxquels venaient s'ajouter 54 emplois hors plafond (dont 37 contrats aidés). L'ensemble des personnels des établissements intégrés avaient donc été repris et **50 postes avaient été créés**, afin notamment de permettre à l'Agence de s'emparer de ses nouvelles missions mais également pour renforcer les parcs naturels marins (25 postes) ou pour régulariser des situations spécifiques (15 postes). Les premières années d'existence de l'établissement public ne devaient ainsi pas voir ses effectifs contribuer à l'effort de maîtrise des dépenses publiques touchant l'ensemble des autres opérateurs.

c) Le premier budget de l'Agence française pour la biodiversité

2017 fait figure d'année particulière pour l'agence puisqu'il s'agit de sa **première année d'existence**, avec un budget non pas adopté par son conseil d'administration mais arrêté par décision ministérielle.

En 2017, l'AFB a bénéficié de **215 millions d'euros de recettes**, provenant de **trois types de ressources** :

- une **subvention pour charges de service public** versée par l'État, budgétée sur le **programme 113** : cette dernière devait s'élever, dans le projet de loi de finances initial pour 2017, à 34,5 millions d'euros mais seuls **32,6 millions d'euros** ont été effectivement versés à l'Agence, soit environ 15 % de son budget ;

- une **contribution des agences de l'eau** représentant **84 % des recettes de l'établissement**, soit **186 millions d'euros**, dont 41 millions d'euros de prélèvement annuel sur le produit de la redevance pollutions diffuses perçu par les agences à destination du plan Ecophyto et le reste correspondant à l'ancienne contribution versée à l'Onema ;

- des **ressources propres et subventions diverses** sur projet à hauteur de **1 % de son budget total**, soit environ **2 millions d'euros**, comme la subvention de l'Union européenne au titre du programme Life.

Pour ce qui est des dépenses, elles s'élèvent pour 2017 à **212 millions d'euros en crédits de paiement** et 240 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont :

- **80 millions d'euros de masse salariale** ;
- 28 millions d'euros de fonctionnement ;
- 8 millions d'euros d'investissement (principalement immobilier) ;
- et surtout **96 millions d'euros de crédits d'intervention, premier poste budgétaire de l'Agence** (43 % des dépenses), dédiés aux subventions à des tiers, notamment dans le cadre du programme Ecophyto, à hauteur de 40 millions d'euros, et du programme de solidarité interbassins (outre-mer et Corse), à hauteur d'environ 30 millions d'euros.

En termes de dépenses par destination budgétaire (missions), les 212 millions d'euros de dépenses prévisionnelles pour 2017 se ventilent comme suit :

**VENTILATION DES DÉPENSES PRÉVISIONNELLES DE L'AFB EN 2017
PAR DESTINATION BUDGÉTAIRE**

Destination	Montant total en CP (M€) ¹	%
1. Recherche, développement, innovation	34,6 M€	16,3 %
2. Appui technique aux politiques publiques	4,6 M€	2,2 %
3. Police	1,2M€	0,6 %
4. Formation, éducation	4,2 M€	2 %
5. Appui financier aux politiques publiques	57 M€	26,9 %
6. Gestion ou appui à la gestion des aires protégées	2,1 M€	1 %
7. Soutien et management	108,3 M€	51 %
TOTAL	212 M€	100 %

Source : Informations prévisionnelles transmises à votre rapporteur pour avis par le directeur général de l'Agence française pour la biodiversité lors de son audition du 31 octobre 2017

Concrètement, l'AFB a, en 2017, assuré la **continuité de l'activité des quatre organismes qu'elle a intégrés**, avec notamment la création du 9^{ème} parc naturel marin en Martinique, le lancement de l'appel à projets 2017 du programme Ecophyto, la continuité des activités de police de la nature de ses services territoriaux, ou encore l'élaboration de la convention multipartite précisant le dispositif du « rattachement » des parcs nationaux à l'agence. Elle a par ailleurs lancé ses premières initiatives marquantes, dont les premiers **séminaires de préfiguration des agences régionales de la biodiversité**, ainsi que des séminaires sur des thématiques innovantes (telle

¹ Le total inclue la masse « Personnel », à hauteur de 80 millions d'euros (AE=CP), entièrement imputée sur la destination « 7. Soutien et management »

que l'ADN environnemental), des **appels à projets** dont un pour des « sites pilotes pour la reconquête de la biodiversité » (pour lequel 14 projets ont été retenus) et un dédié aux atlas de la biodiversité communale.

2. Une simplification des circuits de financement de l'AFB pour 2018 et des emplois préservés

Sur le plan des **recettes**, afin de rationaliser et de simplifier les circuits de financement des opérateurs, le projet de loi de finances pour 2018 opère une **débudgétisation** de certaines **subventions** portées par le programme 113, dont celle **versée à l'AFB**, au profit d'une **contribution additionnelle des agences de l'eau**.

L'article 54 du projet de loi de finances prévoit donc qu'à compter de 2018 « *il est institué une contribution annuelle des agences de l'eau (...) au profit de l'Agence française pour la biodiversité, à hauteur d'un montant compris entre 240 et 260 millions d'euros* ».

Ce montant global inclut **une part** significative (61 à 65 millions d'euros) destinée à être « **reversée** » **par l'AFB aux parcs nationaux**¹, le solde alimentant le budget « propre » de l'Agence.

Si, comme l'ont indiqué à votre rapporteur pour avis le directeur général et le directeur général adjoint de l'agence, le montant exact de cette contribution globale pour 2018 n'est pas encore formellement fixé à ce stade², non plus que la « répartition » entre la partie propre au budget de l'AFB et la partie destinée aux parcs nationaux, **l'hypothèse de travail** – qui reste à confirmer – pour la construction du budget de l'AFB pour 2018 est celle d'une **contribution s'élevant à 245 millions d'euros dont 65 millions d'euros pour les parcs**.

La contribution aux parcs nationaux pourrait, sous toutes réserves, être gérée en quasi-totalité sous la forme extra-budgétaire « d'opérations pour compte de tiers » dont 95 % pourraient être pré-répartis et 5 % discutés avec les parcs pour le financement d'actions communes avec l'AFB, ce qui pourrait donner « un sens politique » au « rattachement »³ des parcs nationaux à l'AFB.

Sur le plan des **dépenses** qui seraient prévues pour 2018, votre rapporteur pour avis s'est vu transmettre les informations suivantes :

- les **charges de personnel augmenteraient de près de 7 %** (soit +5,9 millions d'euros) : cette hausse serait en grande partie due à « **l'effet en**

¹ Dont la subvention pour charges de service public attribuée sur le budget de l'État est également supprimée.

² Le montant de cette contribution des agences de l'eau sera fixé par arrêté ministériel.

³ Le décret n°2017-65 du 24 janvier 2017 relatif au rattachement des parcs nationaux à l'Agence française pour la biodiversité a rattaché les parcs nationaux à l'AFB, au sens de l'article L. 131-1 du code de l'environnement, comme l'a prévu la loi du 8 août 2016 de reconquête de la biodiversité.

année pleine » en 2018 des postes créés en 2017 lors de la création de l'AFB (+50 ETP) et de **l'intégration dans les effectifs** de l'agence fin 2017 des **75 ETP** du Muséum national d'histoire naturelle et des **4 ETP** de la Fédération des conservatoires botaniques nationaux, soit environ 10 % des effectifs de l'AFB qui n'ont été présents qu'une partie de l'année en 2017 ; cet effet mécanique d'augmentation de la masse salariale devrait porter de 80 à 86 millions d'euros les dépenses de personnel en 2018 ;

- « l'effet année pleine » de ces intégrations de postes en cours d'année aurait également un léger impact sur les **charges de fonctionnement**, qui augmenteraient d'environ 5 % (+1,5 million d'euros) ;

- les **dépenses d'intervention augmenteraient d'environ 12 millions d'euros en crédits de paiement**, cette évolution étant à mettre en regard du montant correspondant des autorisations d'engagement en 2017 (124 millions d'euros) et de l'engagement de l'AFB en 2018 sur ses **missions nouvelles**, en particulier le soutien aux collectivités territoriales et aux acteurs du monde économique et associatif, dans le cadre de leur contribution à la mise en place de plans et d'actions s'inscrivant dans une démarche de portée nationale (démarches contractuelles innovantes, appel à projets sur les atlas biodiversité communaux, budget participatif « Plan Climat » en partenariat avec l'Ademe, etc.) et le soutien financier à la mise en place des agences régionales de la biodiversité en partenariat avec les régions.

Selon ces prévisions, en 2018, les recettes de l'AFB seraient légèrement inférieures aux dépenses.

Sur le plan des effectifs, enfin, **le plafond d'emplois des effectifs « sous plafond » sera reconduit à l'identique en 2018** et les effectifs « hors plafond » évolueront d'environ 35 ETPT, liés à des projets importants sur convention et à des contrats spécifiques.

Au cours de leur audition, le directeur général et le directeur général adjoint de l'agence ont indiqué à votre rapporteur pour avis que les dépenses d'intervention de l'AFB en 2018 commenceraient à figurer le « **virage** » que doit prendre l'établissement afin qu'il ne se résume **pas à la simple reconduction de l'existant** mais qu'il déploie tant ses missions nouvelles que la dimension inédite de « **cœur de réseau** » qu'il a pour objectif d'impulser. Une première inflexion pourrait donc être visible dès 2018 dans les orientations des interventions de l'agence, notamment dans le partenariat avec les collectivités territoriales : au-delà de la mise en place des agences régionales de la biodiversité, il y a une volonté d'avancer, pour 2019, vers un **système de reconnaissance, voire de labellisation des territoires engagés dans la biodiversité**.

3. Quelle territorialisation pour l'AFB ?

Devant votre commission l'année dernière, alors que l'AFB était sur le point de voir le jour, son directeur général Christophe Aubel avait eu ces mots : « *Ma conviction, c'est que si l'on « rate » les territoires, on rate l'agence* ».

Au-delà de l'organisation propre de l'AFB, qui prévoit des déclinaisons et des antennes territoriales, **l'article 21 de la loi biodiversité** a donné, de manière innovante, la possibilité aux régions et à l'AFB de créer conjointement des « **agences régionales de la biodiversité** » (ARB).

EXTRAIT DE L'ARTICLE L. 131-8 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

L'Agence française pour la biodiversité et les collectivités territoriales coordonnent leurs actions dans les domaines d'intérêt commun. Les régions et l'Agence française pour la biodiversité peuvent mettre en place conjointement des délégations territoriales, dénommées agences régionales de la biodiversité, auxquelles peuvent notamment s'associer les départements, en particulier au titre de leur compétence en matière d'espaces naturels sensibles. Ces délégations exercent tout ou partie des missions de l'agence, à l'exception des missions de police de l'environnement. Elles peuvent être constituées en établissements publics de coopération environnementale mentionnés à l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales. Dans les départements et collectivités d'outre-mer, ces délégations peuvent être constituées à la demande de plusieurs collectivités mentionnées au présent article et exercent alors leurs compétences sur tout ou partie du territoire de ces collectivités.

Ces ARB n'ont pas vocation à remplacer les implantations régionales de l'AFB mais peuvent être chargées de certaines missions, notamment d'assistance technique aux collectivités. Le choix a été fait, au moment des débats sur la loi biodiversité, de laisser une **grande liberté** aux agences régionales sur leurs missions, leur forme juridique, leurs partenaires et leur organisation. Aucun modèle n'a ainsi été imposé, la création d'une structure nouvelle n'était pas nécessaire et l'objectif était plutôt de ne pas laisser l'AFB et les régions « en tête à tête », mais au contraire de « faciliter » les partenariats entre acteurs territoriaux. Au cours de la même audition devant votre commission, Christophe Aubel avait également indiqué : « *C'est la société dans son ensemble qui peut et doit se mobiliser, l'agence doit donc être un catalyseur, une agence qui certes fait par elle-même puisqu'elle dispose de moyens d'action, mais tout autant une agence qui aide à faire* ».

a) L'implantation territoriale de l'AFB

L'Agence française pour la biodiversité comprend des **services centraux** répartis sur trois sites (Vincennes, Brest, Montpellier) et regroupant **450 personnes**. Ces services comprennent **4 directions** (recherche, expertise et développement des compétences ; appui aux politiques publiques, parcs naturels marins, parcs nationaux, territoires ; contrôle des usages), **une**

mission communication, un secrétariat général et une unité mixte de service PATRINAT (AFB/MNHN/CNRS).

Mais l'AFB est également présente sur l'ensemble du territoire, en métropole comme dans les territoires ultramarins, via ses **implantations territoriales** qui regroupent environ **850 personnes** et constituent un maillage dense du pays. On compte, au titre de ces implantations :

- 7 directions régionales et leurs services départementaux ;
- 3 directions interrégionales et leurs services départementaux ;
- 6 antennes de façade ;
- 10 parcs naturels marins ;
- 10 parcs nationaux rattachés ;
- des services en outre-mer.

LES IMPLANTATIONS TERRITORIALES DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ



Source : site internet de l'Agence française pour la biodiversité

b) La naissance des ARB : pas de modèle ni de missions obligatoires

Votre rapporteur pour avis s'est interrogé sur **la mise en place concrète de ces agences régionales**, craignant peut-être qu'une forme de logique à deux vitesses s'instaure sur le territoire national, étant donné la grande liberté laissée pour l'organisation de ces structures, avec d'un côté des régions engagées dans cette possibilité que leur offre la loi, et d'autres ayant fait le choix de ne pas emprunter cette faculté pour mettre en œuvre leur politique de biodiversité.

Il a ainsi souhaité interroger la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et l'AFB sur ce sujet.

Depuis l'adoption de la loi, plusieurs régions ont engagé une réflexion pour préfigurer une ARB sur leur territoire.

Le **périmètre des acteurs mobilisés** dans le cadre des ARB est très **large** et varie d'une région à l'autre. Il s'appuie sur une analyse des besoins des territoires, des volontés des uns et des autres, sur les compétences à associer au dispositif, mais aussi sur les structures déjà existantes.

Ainsi, certaines régions ont fait le **choix d'ouvrir très largement le débat sur le périmètre des acteurs** en organisant des assemblées partenariales pour accueillir tout acteur motivé pour agir et s'inscrire dans cette communauté d'acteurs. On peut citer les communautés de chercheurs, d'experts, de collectivités et de syndicats spécialisés, des conseils départementaux, des associations de protection de l'environnement, des parcs naturels régionaux, et de représentants des milieux professionnels, des agriculteurs, des entreprises, etc.

C'est le cas par **exemple de la région Bourgogne-Franche-Comté**, qui, en lien avec l'AFB, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les agences de l'eau compétentes sur le territoire, a fait le choix d'un processus de préfiguration le plus ouvert possible en lançant, en février 2017, une **concertation auprès du grand public**. Un dernier séminaire consacré à la restitution de toutes les contributions reçues y sera organisé fin novembre au terme d'un long processus de consultation. Le choix de ce processus s'inscrit en réalité dans le cadre de la démarche plus globale de **l'élaboration de la « stratégie régionale pour la biodiversité »**.

Entendu par votre rapporteur pour avis dans le cadre de ses auditions, le directeur général de l'AFB Christophe Aubel a ainsi estimé que, dans la plupart des régions, les premiers questionnements, qui étaient nombreux après l'adoption de la loi, sur « quelle structure juridique pour ces agences régionales ? » et surtout sur « qui va commander ? », ont progressivement laissé la place à **un questionnement plus profond s'appuyant sur une logique des territoires**, une logique du « pour faire quoi ensemble ? ».

Les **premières conventions** entre l'AFB, les régions et l'État, en vue de la préfiguration d'agences régionales pour la biodiversité, ont été adoptées au conseil d'administration de l'AFB du **29 mars 2017**.

Au 1^{er} septembre 2017, **6 initiatives de création d'agences régionales de la biodiversité ont été engagées par un processus de préfiguration et un conventionnement avec l'AFB** (Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, Centre-Val-de-Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Bretagne, et Occitanie). Les projets de convention ont été débattus et validés en conseil d'administration de l'AFB, et environ 400 000 euros de subvention ont été mobilisés par l'Agence pour soutenir ces projets.

En outre, le directeur général et le directeur général adjoint de l'AFB ont indiqué à votre rapporteur pour avis que **la Nouvelle Aquitaine et l'Île-de-France** étaient également sur le point d'aboutir à la création de leur ARB. L'Île-de-France devrait créer directement une ARB au 1^{er} janvier 2018, sans passer par l'étape de la préfiguration, et en se basant sur la **structure existante de Nature Parif**. Elle devrait constituer un département dédié de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Île-de-France et être hébergée en son sein.

Outre-mer, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon pourraient rapidement s'engager dans cette démarche également.

Trois critères sont retenus par l'AFB afin d'établir une convention de création d'une agence régionale de la biodiversité :

- la structure doit obligatoirement couvrir la biodiversité terrestre, aquatique et marine ;
- la structure doit associer les différents acteurs sur le territoire ;
- la structure doit prendre en charge un certain nombre de missions, quelles qu'elles soient, et ne pas uniquement prendre en charge la communication.

Au total, la dynamique de mise en place de ces agences a pris, sauf dans deux régions – Auvergne et Hauts-de-France – qui ont fait le choix de poursuivre leurs politiques régionales en matière de biodiversité sans passer par cette opportunité de démarche commune ouverte par la loi.

Le 23 octobre 2017, le ministre en charge de la transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, le président délégué de Régions de France (ARF), François Bonneau et le président de l'AFB, Philippe Martin, ont réuni les présidents de régions lors d'un événement intitulé : « *Le pari des territoires pour la biodiversité : coup de projecteur sur les agences régionales de la biodiversité* ». Ils ont signé à cette occasion une **déclaration d'intention nationale intitulée « L'État et les régions font, ensemble, le pari des**

territoires pour la biodiversité »¹ dans laquelle il est pris acte de la nouvelle structuration des compétences des collectivités territoriales et de l'implication des régions dans leur rôle de chef de file et de planificateur en matière de biodiversité et soulignée l'importance de la **démarche partenariale « d'un nouveau type »** entre l'État et les régions, dont la préfiguration des agences régionales de la biodiversité est une illustration innovante : « *ces agences régionales sont des lieux d'exercice d'une gestion partagée, débattue et organisée entre l'État et les collectivités, de l'action publique en matière de biodiversité. Elles ont vocation à fédérer et rassembler les envies d'agir, les compétences et les moyens des territoires selon le format le plus approprié pour se regrouper et intervenir efficacement* ».

Votre rapporteur pour avis attire l'attention de votre commission sur **l'importance d'une bonne articulation de cette démarche avec les actions déjà menées par les différents acteurs sur le terrain**, par exemple les agences de l'eau, qui disposent de marges de manœuvre financières beaucoup plus importantes et avec qui il faudra construire une répartition et un périmètre d'intervention bien identifiés. Les premiers témoignages que votre rapporteur pour avis a pu recueillir auprès des agences de l'eau tendent à indiquer que la coordination, à ce jour, se passe bien. En effet, les acteurs se connaissent souvent déjà sur le terrain et avaient déjà l'habitude de travailler ensemble à l'époque de l'ONEMA. Ils travaillent parfois dans les mêmes locaux.

Il estime qu'une première **évaluation de la mise en place de ces structures régionales** devra être rapidement menée à partir du deuxième semestre 2018, peut-être dans le cadre, plus global, d'un bilan de l'application de la loi biodiversité.

¹https://www.afbiodiversite.fr/sites/default/files/actualites/biodiversit%C3%A9_d%C3%A9claration%20d'intention%20nationale.pdf

II. LE PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »

A. UN PROGRAMME QUI PREND UNE NOUVELLE DIMENSION AVEC L'INTÉGRATION DE DEUX ACTIONS PORTANT LES CRÉDITS DU CGDD ET LES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

1. Au terme de l'évolution du périmètre du programme 159 : des crédits centrés sur le soutien à la transition écologique et à l'économie sociale et solidaire

Le périmètre du programme 159 évolue encore cette année¹ afin de s'orienter davantage sur la **transition écologique** vers un développement durable et sur le **soutien au développement de l'économie sociale et solidaire**, qui fait désormais partie des compétences du ministre en charge de l'environnement.

À compter du 1^{er} janvier 2018, en plus des subventions pour charges de service public versées au **Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)**, à l'**Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)** et à **Météo-France** et des crédits alloués à la politique d'information géographique, **le programme 159 se verra également confier :**

- les moyens du commissariat général au développement durable (CGDD)² ;
- les crédits dédiés au financement des actions prioritaires décidées par le Gouvernement pour le **développement de l'économie sociale et solidaire**³ ;
- le financement des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)⁴.

¹ En 2017, le périmètre du programme 159 s'était déjà étendu à deux nouveaux opérateurs : Météo-France et le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

² Les crédits du CGDD étaient jusqu'alors inscrits sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ». Il est à noter que le programme 159 portait déjà des crédits gérés directement par le CGDD sur la politique d'information géographique.

³ Ces crédits sont issus du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ».

⁴ Ce financement est transféré du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». Les DLA sont des structures assurant des services d'accompagnement professionnel destinés à la consolidation technique et financière des employeurs associatifs et de l'insertion par l'activité économique.

2. La création de deux nouvelles actions

Cette nouvelle orientation du programme 159 se traduit par la **création de deux nouvelles actions** :

- **l'action n° 10 « Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable »**, qui rassemble les **crédits de fonctionnement et d'intervention du CGDD** et qui regroupe 2,8 % des crédits du programme (14,66 millions d'euros AE=CP) qui consistent essentiellement en la production de statistiques, d'études, d'expertises et d'évaluations, le financement du fonctionnement de l'autorité environnementale au niveau local et du dispositif d'enquêtes publiques, le pilotage du réseau scientifique et technique ;

- **l'action n° 14 « Économie sociale et solidaire »**, qui finance les actions visant à favoriser la création d'emplois durables à impact social et qui regroupe 3 % des crédits du programme.

En plus de ces deux nouvelles actions, le programme 159 comprend toujours les **3 actions** suivantes, qui concentrent **l'essentiel des crédits** :

- **l'action n° 11 « Études et expertise en matière de développement durable »**, **regroupant 39,9 % des crédits** : cette action est intégralement constituée de la **subvention pour charges de service public du Cerema**, encore en baisse cette année (206,04 millions d'euros pour 2018 contre 211 en 2017) ;

- **l'action n° 12 « Information géographique et cartographique »**, qui comprend **17,7 % des crédits du programme** (91,67 millions d'euros pour 2018 contre 93,2 en 2017) et qui est constituée quasi-intégralement de la **subvention pour charges de service public de l'IGN** (91,16 millions) ; 505 000 euros sont consacrés au pilotage de la politique d'information géographique¹ ;

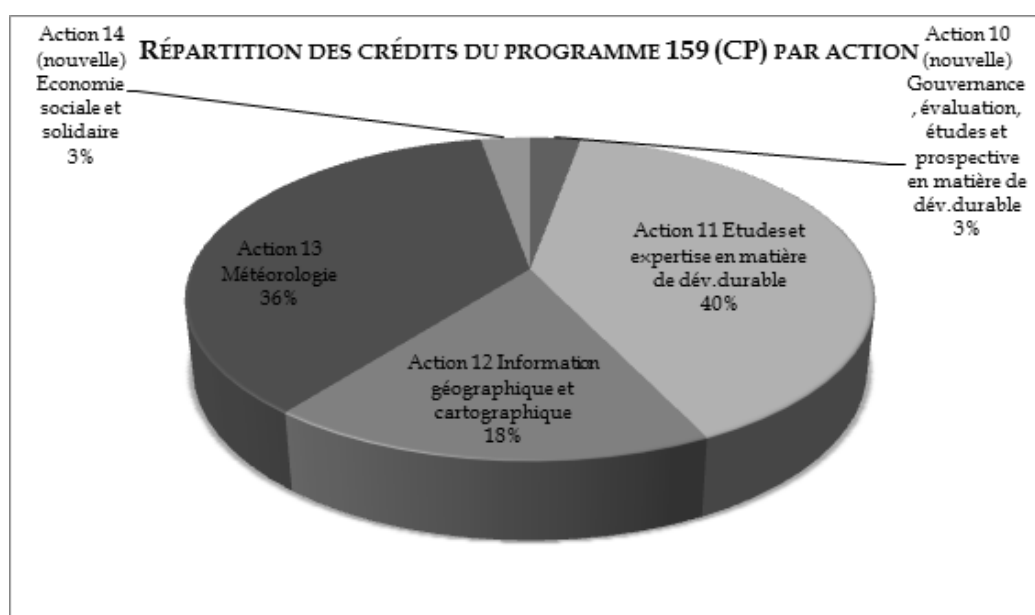
- **l'action n° 13 « Météorologie »**, qui concentre **36,6 % des crédits** (188,85 millions d'euros pour 2018 contre 192,84 en 2017) du programme et représente le financement des attributions de l'État en matière de prévision et de recherche météorologiques et climatiques, confiées à l'établissement public administratif **Météo-France**.

¹ Cette politique inclut une subvention au BRGM à hauteur de 346 000 euros (AE=CP).

B. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ ET UNE FORTE CONTRACTION DES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME

Alors qu'en 2016, le programme 159 ne comprenait que la politique d'information géographique et cartographique, il a pris une toute nouvelle dimension avec le transfert, en 2017, de la subvention pour charges de service public du Cerema, et cette année avec l'intégration des crédits dédiés au soutien à la mise en œuvre de la transition écologique vers un développement durable et des crédits finançant les actions prioritaires pour le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS).

Son profil budgétaire a ainsi beaucoup évolué. D'un programme regroupant environ 96 millions d'euros de crédits en 2016, on est passé à un **programme cinq fois plus important en masse budgétaire**, avec des crédits s'élevant à **516,47 millions d'euros en AE** et **515,46 millions d'euros en CP** en 2018.



CRÉDITS DU PROGRAMME 159

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2017 (crédits votés à périmètre constant)	PLF 2018 (crédits demandés)	Variation (%)	LFI 2017 (crédits votés à périmètre constant)	PLF 2018 (crédits demandés)	Variation (%)
Action 10 Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable (nouveau)	-	14,7	-	-	14,7	-
Action 11 Études et expertise en matière de développement durable	211	206	-2,4 %	211	206	-2,4 %
Action 12 Information géographique et cartographique	93,2	91,7	-1,6 %	93,2	91,7	-1,6 %
Action 13 Météorologie	192,8	188,8	-2 %	192,8	188,8	-2 %
Action 14 Économie sociale et solidaire (nouveau)	-	15,25	-	-	14,24	-
Total	497	516,47	+3,9 %	497	515,46	+3,7 %

(en millions d'euros) – Source : PAP – PLF 2018

La hausse de près de 4 % des crédits sur l'ensemble du programme 159 ne traduit pas une hausse des moyens alloués aux politiques portées par les cinq actions du programme, mais l'intégration de deux actions supplémentaires, qui figuraient avant dans d'autres programmes ou missions.

Si l'on raisonne à périmètre constant par rapport au budget de l'année dernière, les crédits consacrés aux dépenses d'intervention et de fonctionnement du CGDD, qui constituaient l'essentiel de l'action 1 du programme 217 sont globalement stables.

Les crédits dédiés à l'action 11, c'est-à-dire la subvention pour charges de service public allouée au Cerema, ont encore diminué de 5 millions d'euros. Cette baisse fait suite à une baisse de 4,4 millions d'euros dans le PLF 2017, et de 8 millions d'euros dans le PLF 2016. La baisse des ETPT se poursuit également avec - 103 ETPT prévus en 2018 (cf. développement infra).

Les **crédits de l'action 12 baissent légèrement** (-1,6 %) par rapport à l'année dernière. Au sein de cette enveloppe, la subvention pour charges de service public allouée à l'IGN, qui s'élevait à 88,9 millions d'euros pour 2017¹, se monte à 91,2 millions d'euros dans le PLF 2018 (AE=CP), ce qui correspond au montant inscrit dans le PAP 2017 après déduction de la réserve de précaution. Votre rapporteur pour avis souligne que l'établissement public connaît une **baisse constante, depuis quelques années, de ses recettes propres**, ce qui amène inévitablement à se poser la **question de l'évolution de son modèle économique**, dans un contexte général d'ouverture et de gratuité des données dans le domaine géographique et donc de **forte concurrence** (exemple : *OpenStreetMap*, qui s'appuie sur une communauté collaborative d'utilisateurs). L'enjeu de la vente des données de l'IGN est donc très important puisque les redevances liées à la réutilisation possible de ses données représentent une enveloppe d'environ 10 millions d'euros sur moins de 60 millions d'euros de recettes propres.

Les **crédits de l'action 13 diminuent de 2 %**. D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis par le gouvernement, cette baisse correspond à un effort de maîtrise des crédits publics, mais également à une **contraction importante des effectifs de Météo-France**, malgré une trajectoire déjà à la baisse depuis plusieurs années. On est ainsi passé de 108 à 55 implantations territoriales de Météo-France mais le ministère de tutelle de cet opérateur estime que des efforts sont encore possibles, notamment en modifiant l'organisation du travail de ses agents. En 2018, une **baisse de 125 ETP** est à nouveau prévue, rendue possible par une évolution des moyens de prévision. Les prévisions quinquennales pour l'établissement public indiquent une **baisse de 15 % des effectifs sur 5 ans**.

Enfin, concernant la nouvelle action 14, les **crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire**, précédemment portés par l'action 22 du programme 134 de la mission Économie et gérés par le ministère de l'économie et des finances, s'élevaient à 4,92 millions d'euros en AE et 4,73 en CP. Ils sont **en augmentation dans le budget 2018** puisque 6,65 millions d'euros en AE et 5,64 millions d'euros en CP y sont consacrés.

Quant au **dispositif local d'accompagnement**, 8,6 millions d'euros² y sont consacrés (AE=CP) dans le budget 2018. Ils sont **en baisse de 17,3 % par rapport à l'année dernière**, où 10,4 millions d'euros (AE=CP), étaient portés pour financer ce dispositif au sein du programme 103 de la mission Travail et emploi. Ces crédits, financés conjointement par l'État, la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds social européen, les régions, les départements, les communes et les établissements publics de coopération

¹ Cette subvention a fait l'objet d'une annulation des crédits en cours de gestion.

² Les DLA font l'objet d'un partenariat financier entre de multiples acteurs : l'État, la Caisse des dépôts et consignations, le fonds social européen, les régions, les départements, les communes et les structures intercommunales. Cette dépense constitue un transfert aux autres collectivités.

intercommunale¹, devraient être gérés par le nouveau **Haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale**, Christophe Itier, nommé début septembre 2017.

Un **amendement** porté par le rapporteur a été **adopté** lors de l'examen des crédits de la mission par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 31 octobre 2017, visant à **maintenir ces crédits à leur niveau de 2017**. L'amendement **transfère ainsi 1,8 million d'euros du programme 217 vers le programme 159** dans le but de maintenir ce réseau de proximité (6 710 structures ont bénéficié de cet accompagnement en 2016, dont 97 % sont des associations et dont 60 % comptaient moins de 10 emplois) et de ne pas entraîner dans la foulée une réduction des subventions du Fonds social européen et de la Caisse des dépôts et consignations.

Globalement, le PLF pour 2018 prévoit **une réduction de 2,1 % des crédits** par rapport au périmètre des crédits de 2017.

C. LE CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE POUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT (CEREMA) CONNAÎT CETTE ANNÉE ENCORE DES DIFFICULTÉS

Votre rapporteur pour avis a souhaité continuer à suivre cette année la situation et les moyens du **Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)**, sur lesquels votre commission avait l'année dernière tiré la sonnette d'alarme. Avec **206 millions d'euros de subvention** prévus par le programme 159 dans le cadre du PLF 2018, il reste le **poste le plus important du programme** (près de 40 % des crédits) mais voit ses moyens **diminuer de 5 millions d'euros** cette année encore. Même si, contrairement à 2017, sa situation n'est plus « unique » au sein du programme 159 – l'établissement public Météo-France connaît une réduction à peu près équivalente de ses effectifs – il demeure emblématique des risques que font peser des efforts budgétaires trop importants sur des établissements publics pourtant au cœur de la transition énergétique des territoires.

1. Un établissement public jeune qui répond au besoin criant d'ingénierie et d'expertise des collectivités territoriales

a) Un établissement public jeune

Le Cerema a été mis en place le 1^{er} janvier 2014 : cet établissement public administratif avait alors vocation à **regrouper 11 anciens services**

¹ En 2016, les DLA ont bénéficié d'un financement total de 27 millions d'euros.

techniques de l'État¹ au sein d'un même « *centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable* »².

Au 31 décembre 2016, l'établissement comptait **3 018 agents** en son sein (soit 74 de moins que l'année dernière), dont 392 experts et chercheurs. Son budget en 2016 était de **255 millions d'euros** dont **28 millions d'euros de ressources propres** provenant à 36 % des collectivités territoriales (surtout des départements).

b) Un outil essentiel pour les territoires : le Cerema apporte expertise et ingénierie aux collectivités territoriales sur des projets concrets

Malgré un périmètre d'action très vaste axé autour de 9 champs d'action complémentaires³ listés dans le projet stratégique de l'établissement pour 2015-2020, le Cerema a fait de l'égalité des territoires et de la transition énergétique ses priorités et cherche à **se tourner de plus en plus vers les collectivités territoriales**, malgré des liens avec les territoires les plus ruraux encore en construction, notamment via les directions départementales des territoires.

Cette **importance de l'ingénierie et de l'expertise au service des territoires** avait été largement soulignée par votre commission l'année dernière. Nombreux avaient été les commissaires, sur tous les bancs, à souligner l'utilité de l'action du Cerema, qui souffre d'ailleurs d'un problème de notoriété, notamment dans les zones les plus rurales, pour les services qu'il apporte aux territoires, sur les aspects littoraux par exemple, mais également en matière énergétique ou encore sur les enjeux de mobilité dans le cadre de la transition écologique que nous devons mettre en œuvre. Certains avaient également évoqué le rôle central de l'établissement dans le cadre de la revitalisation des bourgs, où certains programmes prennent du retard en raison d'un déficit d'ingénierie.

L'enjeu d'une **bonne articulation entre les services d'ingénierie** avait également été soulevé par votre collègue Didier Mandelli, qui avait évoqué le cas du département de la Vendée, qui a créé une société publique locale capable de répondre à des besoins d'ingénierie alors que, dans le même temps, une mission a été confiée au Cerema sur des questions

¹ Le Cerema a fusionné en son sein les huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE), le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (Cetmef) et le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Sétra).

² Article 44 de la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

³ Aménagement et développement des territoires, ville et stratégies urbaines, transition énergétique et climat, environnement et ressources naturelles, prévention des risques, bien-être et réduction des nuisances, mobilité et transport, infrastructures de transport, habitat et bâtiment.

d'organisation de voirie dans le département, créant ainsi une situation de compétition non optimale entre un service d'État et des services locaux.

2. Une situation budgétaire toujours extrêmement difficile pour un établissement qui est pourtant au cœur de l'avenir de nos territoires

Votre rapporteur pour avis a entendu le directeur général du Cerema afin de faire le point sur la situation budgétaire de l'établissement public et de ses perspectives quinquennales, quelques semaines après la démission du président du conseil d'administration, Gaël Perdriau, représentant de l'association des maires de France, pour protester contre la réduction des moyens prévue par le budget 2018.

a) Une évolution marquée par un rythme difficilement soutenable de réduction des effectifs qui risque de peser sur le partenariat avec les collectivités territoriales

En 2016, l'exécution des effectifs s'est établie à **2 987 ETPT** (dont 8 hors plafond). Pour 2017, le schéma d'emplois de l'établissement enregistre une **baisse de 125 ETP**, le plafond d'emplois étant fixé à **2 899 ETPT** (15 ETPT hors plafond dont 12 contrats aidés). Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, le plafond est fixé à **2 796 ETPT** et le schéma d'emplois à **-103 ETP** (33 emplois hors plafond, dont 20 contrats aidés).

Cette évolution explique en grande part la situation difficile actuellement traversée par le Cerema, dont les personnels s'inquiètent quant à l'avenir de l'établissement. D'après les informations transmises par son directeur général, les perspectives quinquennales de l'établissement consacrent une **baisse d'environ 100 emplois par an**, ce qui aboutit à une **réduction de 17 % des effectifs en 5 ans. Entre 2015 et 2022, les effectifs du Cerema auront été réduits d'un quart.** La « protection » dont a bénéficié l'établissement pendant les deux premières années de sa création via une sanctuarisation de ses emplois a été largement rattrapée depuis.

Si l'établissement assume, notamment dans le cadre de son plan d'affaires, la nécessité d'une baisse des effectifs pour pouvoir notamment augmenter sa capacité d'investissement, le **rythme de cette réduction**, trop important, risque de mettre en péril le dynamisme et l'attractivité du Cerema.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DU CEREMA

Année	Plafond d'emplois en ETPT
2014	3 155
2015	3 152
2016	3 024
2017	2 899
2018	2 796

Source : éléments transmis par le Cerema

Ce rythme paraît d'autant plus difficilement tenable que l'établissement connaîtra environ 80 départs à la retraite par an dans les prochaines cinq années, soit un taux inférieur à la réduction des effectifs annuellement prévue.

En outre, cette baisse des effectifs ne s'est pour l'instant pas traduite par une baisse importante de la masse salariale alors que, concomitamment, la subvention pour charges de service public a continué à décroître. L'évolution de cette **différence entre la subvention pour charges de service public et la masse salariale** est préoccupante du point de vue de la capacité de l'établissement à continuer à financer en partie les projets avec les collectivités territoriales.

Année	Différence entre la SCSP et la masse salariale (en millions d'euros)
Budget initial 2014	21,2
2014	19,7
2015	12,9
2016	5,7
Budget initial 2017	7,4
Budget exécuté 2017	4

Source : réponse transmise par le Cerema

Ces perspectives ont conduit l'établissement à faire des choix plus durs que ceux qui étaient initialement prévus, notamment dans le cadre du plan de développement de l'établissement, avec l'annonce d'un scénario de **fermeture, d'ici 3 ans, de la direction territoriale d'Île-de-France**, remplacée par une petite délégation de quelques personnes qui continueraient à travailler dans cette région mais davantage en mobilisant d'autres compétences dans le cadre de partenariats.

b) Une forte dynamique d'accroissement des ressources propres

L'analyse de l'évolution du budget de l'établissement entre 2016 et 2017 montre une **hausse significative de 3 millions d'euros des ressources propres (soit +12,2 %)**, essentiellement liée à l'accroissement des recettes sur production (+8,8 %), confirmant une tendance déjà à l'œuvre l'année dernière.

	2015	2016	Évolution
SCSP	219 346	211 640	-3,5 %
Autres financements de l'État	4 005	3 247	-18,9 %
Recettes suivies dans le cadre du plan d'affaires	25 831	27 885	+8 %
<i>dont recettes sur production de l'année</i>	24 729	26 403	+6,8 %
<i>dont recettes fléchées pour des projets de R et D</i>	1 102	1 482	+34,5 %

Source : données transmises par le Cerema

En 2016, **36 % de la production ayant généré des ressources propres provenaient des collectivités territoriales**, étant entendu que l'activité du Cerema au bénéfice des collectivités ne se limite pas à cela : une part significative des travaux réalisés sur la base de la subvention pour charges de service public les intéresse en effet, voire est réalisée en coopération avec elles.

42 % de la production pour ressources propres proviennent des entreprises et autres acteurs (la production pour l'Ifsttar¹ et pour l'Ascquer² est comptabilisée dans cette part étant donné que ces organismes sont des relais pour des prestations du Cerema destinées à des entreprises à qui ils les facturent).

La production pour ressources propres provient enfin pour une part non négligeable (5 %) des deux ministères de tutelle du Cerema (appui apporté en 2016 par le Cerema à la DGPR dans le cadre d'un contrat en quasi-régie pour l'élaboration de plans de prévention du bruit dans l'environnement).

Cette dynamique de l'évolution des ressources propres risque néanmoins de pâtir de la baisse des effectifs. Cette augmentation est en outre inférieure à la baisse de la subvention pour charges de service public.

L'ensemble de ces indicateurs laisse planer des **inquiétudes sur la capacité d'investissement** que réussira à dégager l'établissement dans les

¹ Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux.

² Association pour la certification et la qualification des équipements de la route.

prochaines années, **ainsi que sur sa capacité à travailler avec les collectivités territoriales**, en tant que pôle d'ingénierie publique.

Votre rapporteur pour avis remarque qu'une **audition du Cerema par votre commission** avait été préconisée l'année dernière à l'occasion de l'examen des crédits du programme 159. Il souhaite renouveler ce vœu, étant précisé qu'une telle audition pourrait intervenir dans le cadre d'une **réflexion plus approfondie sur la question de l'ingénierie dans les territoires**.

III. LE PROGRAMME 174 « ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »

A. UN PROGRAMME TOUJOURS QUASI-EXCLUSIVEMENT DÉDIÉ À LA GESTION DE L'APRÈS-MINES

1. Trois objectifs : droits des anciens mineurs, politique énergétique, lutte contre le réchauffement climatique

Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » poursuit **trois objectifs** :

- la **mise en œuvre de la politique énergétique** en veillant à ce qu'elle respecte les impératifs de coût, de sécurité d'approvisionnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie ;

- la **lutte contre le réchauffement climatique** avec pour objectif la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques ainsi que la qualité de l'air ;

- la **garantie aux anciens mineurs de la préservation de leurs droits** après l'arrêt de l'exploitation minière.

Le budget 2018 est marqué par :

- la mise en œuvre du **paquet énergie-climat européen 2030** ;

PAQUET « ÉNERGIE-CLIMAT 2030 »

Les objectifs du « paquet énergie-climat 2030 » consistent à réduire les émissions des gaz à effets de serre d'au moins 40 % par rapport à 1990, à porter la part des énergies renouvelables à au moins 27 % et à améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 27 %.

- la mise en œuvre de la **loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte** ;

- la mise en œuvre du **plan climat** adopté en juillet 2017 ;

PLAN CLIMAT

Le **Plan Climat du Gouvernement** a été présenté le 6 juillet 2017 par le ministre de la transition écologique et solidaire.

Les **4 premières mesures phares** d'application ont été présentées le 19 septembre 2017 :

- **prime à la conversion des véhicules** permettant d'opérer une transition du parc automobile français à grande échelle : cette prime de 1 000 euros évoluera dès 2018 pour être généralisée à tous les Français propriétaires de véhicules essence mis sur le marché avant 1997 ou diesel antérieurs à 2006 qui achètent une voiture neuve ou d'occasion plus récente - *vignette Crit'air 1 et 2* ; elle sera doublée, passant à 2 000 euros pour les ménages non imposables ; concernant l'achat de voitures électriques, la prime de conversion sera de 2 500 euros et se cumulera avec le bonus de 6 000 euros maintenu par le Gouvernement) ;

- « **chèque-énergie** » étendu à toute la France ;

- **transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime** à partir de 2019 afin d'être versé directement aux ménages qui y ont recours dès la fin des travaux et plus l'année suivante comme c'était le cas jusqu'à présent ;

- **certificats d'économie d'énergie** permettant de faire bénéficier les ménages les plus modestes d'une aide pouvant aller jusqu'à 3 000 euros afin de remplacer leur vieille chaudière fioul par une chaudière utilisant des énergies renouvelables.

- la mise en œuvre du nouveau **Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)** adopté le 10 mai 2017 ;

PLAN NATIONAL DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE POLLUANTS ATMOSPHÉRIQUES (PREPA)

L'élaboration de ce plan est prévue à l'article L. 222-9 du code de l'environnement, créé par l'article 64 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015. Il a été élaboré et publié par le décret n° 2017-949, qui fixe les objectifs de réduction à horizon 2020, 2025 et 2030, et l'arrêté du 10 mai 2017, qui détermine les actions de réduction des émissions à renforcer et à mettre en œuvre.

	ANNÉES 2020 à 2024	ANNÉES 2025 à 2029	À PARTIR DE 2030
Dioxyde de soufre (SO ₂)	-55 %	-66 %	-77 %
Oxydes d'azote (NO _x)	-50 %	-60 %	-69 %
Composés organiques volatils autres que le méthane (COVNM)	-43 %	-47 %	-52 %
Ammoniac (NH ₃)	-4 %	-8 %	-13 %
Particules fines (PM _{2,5})	-27 %	-42 %	-57 %

Il porte sur la **période 2017-2021** et prévoit un certain nombre de mesures et d'actions portant sur **4 secteurs principaux** :

- **industrie** : application des meilleures techniques disponibles, renforcement des contrôles ;

- **transports** : poursuite de la convergence essence-gazole, généralisation de l'indemnité kilométrique vélo, mise en œuvre des certificats Crit'Air, renouvellement des flottes par des véhicules à faibles émissions, contrôle des émissions réelles des véhicules, zone à basses émissions en Méditerranée ;

- **résidentiel-tertiaire** : baisse de la teneur en soufre du fioul domestique, cofinancement avec les collectivités d'aide au renouvellement des équipements de chauffage peu performants, accompagnement des collectivités pour le développement d'alternatives au brûlage des déchets verts ;

- **agriculture** : réduction des émissions d'ammoniac, développement de filières alternatives au brûlage des résidus agricoles, mesure des produits phytosanitaires dans l'air, contrôle de l'interdiction des épandages aériens, accompagnement du secteur agricole par la diffusion de bonnes pratiques, mobilisation de financements européens.

Le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, en cours de discussion devant le Parlement, modifie à la marge l'article L. 222-9 afin d'adapter le PREPA à la récente directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, qui a été adoptée après la promulgation de la loi relative à la transition énergétique¹.

- les révisions de la **stratégie nationale bas carbone** et de la **programmation pluriannuelle de l'énergie**.

2. Un programme dont les crédits sont destinés à plus de 90 % au budget de l'après-mines

La maquette du programme 174 n'évolue pas dans le cadre du PLF 2018. Un nouvel indicateur a néanmoins été introduit, qui calcule le **volume d'émissions par habitant**, afin de rendre compte de la réduction des émissions de gaz à effet de serre².

Le programme comprend toujours **quatre actions**, dont une qui regroupe la **quasi-totalité des crédits** du programme (91,4 %) : **l'action n° 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines »**. Ces crédits permettent de **garantir les droits sociaux et l'accompagnement des mineurs** en cas de fermeture d'entreprises minières et ardoisières.

Cette action prend en charge le financement et le versement de **prestations aux retraités ou retraités anticipés des mines fermées et de**

¹ Sont notamment modifiées les modalités de révision du plan : ce dernier doit être révisé tous les 4 ans et non plus tous les 5 ans et dans l'intervalle, si les données d'un nouvel inventaire national des émissions montrent que les objectifs ne sont pas respectés ou risquent de ne pas l'être, le plan doit être révisé dans un délai de dix-huit mois.

² Par rapport à 1990, les émissions de 2016 sont en diminution de 15,3%. Au niveau européen, le paquet énergie-climat adopté en 2009 fixe pour chaque État membre des plafonds annuels pour les émissions non couvertes par le système européen d'échange de quotas. Pour ce périmètre, les émissions françaises non couvertes par le système d'échange de quotas sont inférieures de 8% au plafond fixé par le paquet énergie-climat.

certaines mines et ardoisières en activité (prestations de chauffage et de logement, pensions de retraites anticipées, allocations de raccordement et de pré-raccordement, indemnités conventionnelles de cessation anticipée d'activité).

L'action finance aussi les **retraites de certains retraités des industries électriques et gazières** (anciens agents français des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de services publics d'Algérie, du Maroc, de Tunisie et d'outre-mer).

La quasi-totalité des crédits constitue la **subvention pour charges de service public versée à l'Agence nationale pour la garantie des droits de mineurs (ANGDM)**. Deux autres établissements publics sont concernés dans une moindre mesure : la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (CNIEG).

Enfin, deux autres entités disposent de moyens pour gérer les conséquences de l'après mines. Il s'agit des **Mines de potasses d'Alsace (MDPA)** pour le financement des travaux programmés sur la période 2013-2020 qui seront engagés pour la fermeture du site de stockage de déchets ultimes¹, et le **Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM)**.

Au 31 décembre 2016, l'ANGDM gère les droits de **116 709 personnes** (anciens personnels ou leurs conjoints tous régis par le statut du mineur). Elle gère **plus d'une centaine de prestations différentes**. Les principaux postes sont : les avantages en nature (chauffage et logement) prévus par le statut du mineur, à hauteur de 272,5 millions d'euros pour 2018, et les prestations de pré-retraite et prestations assimilées, à hauteur de 53,1 millions d'euros pour 2018.

La **gestion des personnels encore sous contrat de travail** représente **10 millions d'euros pour 2018** (anciens agents de Charbonnages de France vers lesquels l'ANGDM assume les obligations de l'employeur depuis le 1^{er} janvier 2008²).

¹ L'exercice 2017 a été principalement marqué par la mise en œuvre des opérations de déstockage partiel de déchets mercurels présents sur le site. L'exercice 2018 sera marqué par le début des opérations de confinement des déchets résiduels. L'arrêté préfectoral actant les conditions de fermeture a été signé le 23 mars 2017 après avoir reçu l'avis favorable du CODERST (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques) et du CSPRT (Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques).

² La liquidation de « Charbonnages de France » prendra fin le 31 décembre 2017. À compter du 1^{er} janvier 2018, les droits et obligations de Charbonnages de France seront transférés à l'État. 4,25 millions d'euros (AE=CP) sont prévus pour les contentieux dits « sociaux » (maladies professionnelles).

Le programme comprend **trois autres actions, peu dotées** :

- **l'action n° 1 « Politique de l'énergie »**, qui dispose d'environ **4,4 millions d'euros** en CP : ces crédits financent les bons de commande du marché relatif au contrôle de la qualité des carburants en station-service et de la teneur en soufre de certains combustibles liquides en dépôts (en 2018, la France réalisera 600 prélèvements de carburant en métropole dans des stations-service ainsi qu'une quarantaine dans les DOM) ; ils permettent également à la DGEC de financer des études dans le domaine de l'énergie, de financer la présentation et la défense des dossiers de revendication auprès de la Commission des limites du plateau continental de l'ONU dans le cadre du programme Extraplac ; en outre, **l'ANDRA¹** dispose de **2,6 millions d'euros** pour financer la **réalisation de l'inventaire triennal des déchets radioactifs** et l'intervention dans le cadre d'activités d'assainissement de sites ou de reprises de déchets orphelins lorsque le principe « pollueur payeur » ne peut être appliqué ;

- **l'action n° 5 « Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air »**, qui dispose de **30,8 millions d'euros** en CP : financement des AASQA², du CITEPA³, PPA⁴, mesures dans le domaine du changement climatique et de l'efficacité énergétique, études confiées à l'UTAC⁵ ;

- **l'action n° 6 « Soutien »**, qui dispose d'une enveloppe de **1,3 million d'euros** et qui assure le suivi et la rationalisation des dépenses par la mise en place d'un dialogue de gestion avec les services.

Le programme est placé sous la responsabilité du **directeur général de l'énergie et du climat**.

¹ Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs.

² Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air.

³ Centre interprofessionnel d'étude de la pollution atmosphérique : il réalise des inventaires annuels de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en France, permettant de répondre à la fois aux exigences internationales et européennes et aux besoins nationaux. Il regroupe des industriels, des fédérations et syndicats professionnels, des producteurs d'énergie, des constructeurs automobiles, des éco-industries, des bureaux d'études et des laboratoires de mesures.

⁴ Plans de protection de l'atmosphère : aujourd'hui 39 PPA sont engagés (mis en œuvre par les préfets dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants ou dans les zones où des dépassements des seuils européens ont été observés ou risquent de l'être).

⁵ Union technique de l'automobile, du motocycle et du cycle : laboratoire désigné pour effectuer, en France, les essais techniques pour l'homologation des véhicules.

B. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE ET DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE AUGMENTENT SENSIBLEMENT

1. Des crédits en baisse à l'échelle du programme

Le montant total des crédits demandés au titre du programme 174 pour 2018 s'élève à 427,29 millions d'euros (AE=CP), soit une baisse d'un peu plus de 6 % par rapport à 2017.

Comme chaque année, cette baisse globale des crédits à l'échelle du programme est due à la **diminution naturelle des ayants droit de « l'après-mines »**, qui oriente mécaniquement l'évolution de la dépense. La tendance baissière ne concerne en effet que l'action n° 4, qui voit ses crédits diminuer de 7,6 %.

En revanche, les crédits dédiés à la **politique de l'énergie** et à la **lutte contre le changement climatique** augmentent respectivement de 12 % et 12,25 % en autorisations d'engagement et de 10,8 % et 12,4 % en crédits de paiement.

CRÉDITS DU PROGRAMME 174

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2017 (crédits votés)	PLF 2018 (crédits demandés)	Variation (%)	LFI 2017 (crédits votés)	PLF 2018 (crédits demandés)	Variation (%)
Action 1 Politique de l'énergie	3,98	4,46	+12 %	3,98	4,41	+10,8 %
Action 4 Gestion économique et sociale de l'après-mines	422,91	390,74	-7,6 %	423,61	390,74	-7,8 %
Action 5 Lutte contre le changement climatique	27,43	30,79	+12,25 %	27,43	30,84	+12,4 %
Action 6 Soutien	1,13	1,3	+15 %	1,13	1,3	+15 %
Total	455,44	427,29	-6,2 %	456,14	427,29	-6,3 %

(en millions d'euros) - Source : PAP - PLF 2018

2. Mais un renforcement des moyens consacrés à la transition énergétique...

a) Des objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a posé un cadre fort et des objectifs ambitieux pour la politique de transition énergétique. Cette loi, ainsi que les plans d'action¹ qui ont été mis en œuvre pour l'accompagner, ont pour objectif une contribution plus efficace de la France à la lutte contre le dérèglement climatique et un renforcement de son indépendance énergétique.

Une série d'**objectifs à moyen et long termes** ont ainsi été adoptés :

- réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 ;

- réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012 en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ;

- réduire la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à la référence 2012 ;

- porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 ;

- porter la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 ;

- atteindre un niveau de performance énergétique conforme aux normes « bâtiment basse consommation » pour l'ensemble du parc de logements en 2050 ;

- réduire de 50 % la quantité de déchets mis en décharge à l'horizon 2025 et découpler progressivement la croissance économique et la consommation matières premières.

Ces **objectifs** sont divers et recouvrent un champ très vaste de politiques publiques, qui **dépassent largement le périmètre du programme 174**, qui fait pourtant de la poursuite de la transition énergétique et de l'amplification de la politique de lutte contre le changement climatique et d'amélioration de la qualité de l'air deux de ses priorités.

¹ Appel à manifestation d'intérêt « plateformes de rénovation énergétique de l'habitat », appel à projets « territoires zéro gaspillage zéro déchets », appel à projets « territoires à énergie positive pour la croissance verte », appel à projets « Villes respirables en 5 ans ».

b) Une petite part des crédits dédiés à la transition énergétique sont portés par le programme 174

Mais, d'une manière générale, les **crédits dédiés à la transition énergétique** ne sont que **très partiellement portés par le programme 174** (qualité de l'air pour 30,8 millions d'euros, études et contrôle de la qualité des carburants de l'action 1 pour 650 000 euros).

CRÉDITS DU PROGRAMME 174 DÉDIÉS À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La politique de l'énergie à proprement parler, portée par **l'action n° 1**, connaît une **hausse d'environ 12 % pour 2018, avec 4,5 millions d'euros de crédits** destinés à :

- la sécurisation des barrages dans le cadre des renouvellements des concessionnaires ;
- les opérations de contrôle de qualité des carburants sur l'ensemble du territoire national ;
- la subvention du Conseil supérieur de l'énergie ;
- le financement du programme EXTRAPLAC ;
- les projets de coopération internationale ;
- la gestion durable des matières et déchets radioactifs (ANDRA).

Au sein de ces crédits, **environ 650 000 euros (AE=CP) sont dédiés à la transition énergétique** via le financement d'études et les **actions de contrôle de la qualité des carburants**.

Sont également liés à la transition énergétique certaines dépenses de **l'action n° 5 « Lutte contre le changement climatique »**, comme le **financement des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA)**, les dépenses relatives aux **plans de protection de l'atmosphère** et celles liées à la **sécurité et à la réduction des émissions polluantes des véhicules**.

Au-delà de ces éléments inscrits au programme 174, l'essentiel des crédits « transition énergétique » est regroupé au sein du **compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »** avec les programmes 764 et 765, qui a été créé l'an dernier et est articulé autour des objectifs suivants :

- le soutien au développement des énergies renouvelables (5,4 millions d'euros en 2018) ;
- le soutien à l'effacement de consommation d'électricité (17,9 millions d'euros en 2018) ;
- le financement de l'injection de biométhane dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel (99,5 millions d'euros de CP pour 2018) ;
- le remboursement du déficit dû à EDF au titre des compensations au titre des charges de service public de l'électricité.

Le **programme 345 « Service public de l'énergie »** porte les crédits liés à la garantie d'accès à l'énergie pour les personnes les plus démunies (près de 3 milliards d'euros en 2018). On peut enfin citer certaines dépenses du **compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres »**, qui finance le dispositif du bonus-malus automobile, ainsi que, au sein du **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »**, le financement de l'amélioration de la qualité de la construction et au sein du **programme 203 « Infrastructures et services de transports »**, le développement des transports collectifs ou encore des infrastructures fluviales.

c) Le financement de la transition énergétique dans les territoires en question : comment seront financées les démarches engagées par les « territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) ?

En mai 2015, le Gouvernement avait décidé d'affecter une partie du Fonds de financement pour la transition énergétique (FFTE) à une **« enveloppe spéciale transition énergétique » (ESTE) de 250 millions d'euros pendant trois ans**, enveloppe dont la gestion a été confiée à la **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**.

Ces crédits avaient notamment vocation à **financer les démarches territoriales des collectivités « territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV)**, lauréats de l'appel à projets du ministère. **Deux conventions** ont été signées entre la ministre en charge de l'écologie, le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de l'économie et le directeur général de la CDC, afin de préciser l'objet de l'enveloppe et ses modalités de gestion.

Or, après avoir été dotée de **250 millions d'euros en 2016** (crédits **inscrits sur le programme 174** de la mission « Écologie »), le PLF pour 2017 n'avait prévu aucun crédit supplémentaire et le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, Jean-François Husson, avait estimé dans son rapport que cette enveloppe s'apparentait à une « coquille vide »¹.

Une **circulaire du ministre de la transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, du 26 septembre 2017**, précise, en les durcissant, les **règles de gestion** applicables à ces conventions et présente l'organisation retenue pour assurer le suivi du dispositif. Cette circulaire indique qu'un amendement gouvernemental doit être déposé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, visant à **prolonger le mandat de gestion de l'ESTE confié à la CDC au-delà du 31 décembre 2017** afin d'opérer la gestion des crédits de paiement jusqu'à l'extinction de l'enveloppe et la dissolution de la

¹ *Annexe n° 10 a « Écologie, développement et mobilité durables, Compte d'affectation spéciale : aides à l'acquisition de véhicules propres, Compte d'affectation spéciale : transition énergétique » (rapporteur spécial : Jean-François Husson) au tome III du rapport général n°140 du 24 novembre 2016, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2017 par M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.*

mission TEPCV (les attributions de cette mission seront reprises par la direction générale de l'énergie et du climat du ministère).

Mais la circulaire révèle aussi une « *impasse de financement de 350 millions d'euros* » dans la mesure où les crédits de paiement versés à la CDC au titre de l'ESTE s'élèvent à 400 millions d'euros alors que les engagements conclus dans le cadre de ce dispositif s'élèvent à 750 millions d'euros.

Les collectivités lauréates des TEPCV sont aujourd'hui plus de 500, avec une dernière vague de 150 conventions signées fin février 2017. Elles reçoivent une aide de 500 000 à 2 millions d'euros selon le projet.

Il est ainsi à craindre que tous les projets déjà engagés par les collectivités dans le cadre de cette démarche ne pourront pas voir leurs financements honorés. En outre, la circulaire **durcit les conditions d'octroi du reste de cette enveloppe**, en invitant notamment les préfets à attribuer ces aides « *avec le plus grand discernement* » et à appliquer les règles de gestion avec une très grande sévérité. Vérification devra ainsi être faite, par exemple que la signature de la convention par l'autorité représentant la collectivité a bien été précédée d'une délibération l'y autorisant et les demandes de report après le 31 décembre 2017 pour démarrer les travaux seront refusées, alors même que ces règles n'ont pas été précisées au moment de la signature des conventions et que les collectivités territoriales ont été incitées à répondre rapidement à cet appel à projets.

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques du Sénat le 24 octobre 2017, le ministre de la transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, a réagi en dénonçant une « situation ubuesque sur des engagements qui n'avaient pas été budgétés » par le précédent gouvernement. S'il a garanti que tout ce qui a été engagé devrait être honoré, il n'en reste pas moins qu'à ce jour, aucun crédit supplémentaire pour financer ces démarches n'apparaît dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, ce qui **met en difficulté les collectivités territoriales qui ont fait l'effort de s'engager pleinement dans la transition énergétique sur nos territoires**. Le secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, Sébastien Lecornu, a annoncé le 14 novembre qu'une enveloppe de 75 millions d'euros serait débloquée dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour « répondre aux premières urgences sur les projets engagés ». En tout état de cause, on peut légitimement se demander pourquoi ces crédits n'ont pas été prévus dans le cadre du présent projet de loi de finances et si l'ensemble des crédits engagés sur des projets de lauréats seront versés.

d) La promesse électorale du doublement du Fonds chaleur n'est pas tenue

Le **Fonds chaleur**, créé en 2008 dans le prolongement du Grenelle de l'environnement dans le but de **soutenir le développement de la production de chaleur à partir de sources renouvelables et de récupération** (biomasse,

géothermie, solaire thermique, pompes à chaleur, biogaz, déchets et réseaux de chaleur associés), est **géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**, dont les ressources proviennent pour l'essentiel des produits de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affectés à l'agence.

Les **aides** de ce fonds prennent deux formes principales :

- des **appels à projets biomasse chaleur industrie agriculture (BCIAT)**, nationaux et annuels : ils concernent des installations biomasse de grande taille (c'est-à-dire dont la production est supérieure à 1000 tep¹/an) ;
- des **aides régionales**, gérées par les directions régionales de l'Ademe pour les autres filières et pour les installations biomasse plus petites.

Entre 2009 et 2016, l'Ademe a engagé via ce fonds **1,7 milliard d'euros** et a généré un montant d'investissement de 5,15 milliards d'euros. Le fonds a accompagné près de 4 000 opérations d'investissement pour une production totale de 1,985 million de tep.

L'objectif de production supplémentaire de chaleur renouvelable ou de récupération fixé au Fonds chaleur est de 5,47 millions de tonnes équivalent pétrole (tep) d'ici 2020. À ce jour, selon les informations transmises par le ministère à votre rapporteur pour avis, 36 % de l'objectif 2020 (1,973Mtep sur 5,47 Mtep) est atteint à un coût pour la puissance publique de 43€/tep soit 3,7€/MWh.

En 2017, l'Ademe a lancé un nouvel appel à projets destiné aux entreprises pour poursuivre le développement des projets de production de chaleur à partir de biomasse.

Ce fonds contribue à **l'atteinte des objectifs pris par la France** dans le cadre de son plan national d'action en faveur des énergies renouvelables avec un objectif de **23 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'ici 2020** et un objectif de **19,7 Mtep de chaleur renouvelable consommée**. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a également fixé l'objectif **de porter la part des énergies renouvelables à 38 % de la consommation finale de chaleur** et de **multiplier par cinq la quantité de chaleur et de froid renouvelable et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid d'ici 2030**. Enfin, la programmation pluriannuelle de l'énergie décline ces objectifs par filière en fixant des cibles pour 2018 et 2023.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner la performance et l'efficacité de ce fonds, qui génère des investissements trois fois plus élevés que les aides apportées, crée des emplois dans la filière biomasse et permet d'éviter des émissions annuelles de 2,7 millions de tonnes de CO₂.

¹ Tonnes équivalent pétrole

Depuis sa création, le Fonds chaleur a été doté d'une moyenne de 212 millions d'euros par an. En 2016, il a été doté de 213 millions d'euros intégralement engagés.

D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, en tenant compte des derniers indicateurs sur la consommation finale de chaleur renouvelable en 2016¹, et en considérant que le fonds chaleur finance 50 % de l'accroissement des tep, les objectifs 2023 de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) impliquent de tripler voire de quadrupler la production annuelle de tep. Un **doublent progressif des moyens du Fonds chaleur** est donc nécessaire, doublement **auquel s'était d'ailleurs engagé le Président de la République** pendant la campagne électorale. Votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer l'absence de mesure concrète dans le cadre de ce projet de loi de finances pour tenir cette promesse.

SYNTHÈSE DES PROJETS SOUTENUS DEPUIS LA CRÉATION DU FONDS CHALEUR

Chiffres clés 2009-2016	Nombre de projets	Montant des investissements éligibles (M€)	Aide ADEME (M€)	ktep ENR/an	Aide ADEME (€/tep sur 20 ans)
Bois BCIAT	158	940	364	861	21
Bois hors BCIAT	870	1387	357	543	33
Géothermie	444	565	124	140	44
Biogaz	71	314	48	95	25
Solaire	1654	164	76	7	573
Réseaux de chaleur ²	740	1716	586	265	111
Récupération de chaleur fatale	51	66	17	62	14
TOTAL opérations investissement			1572	1973	40
Abondement fonds Garantie Géothermie			35		
Actions d'accompagnement (dont animation mobilisation de la biomasse)			106		
Total	3 988	5152	1713	1973	43

Source : Réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis

¹ La consommation finale de chaleur renouvelable en 2016 est de 12,47Mtep. L'objectif PPE pour 2023 est entre 17,17 à 19,05Mtep. Cela conduit à une augmentation de 1,1Mtep/an à 1,6Mtep/an entre 2017 et 2020.

² Le ratio pour les réseaux de chaleur ne concerne que les réseaux financés seuls (qui permettent d'augmenter la production de chaleur renouvelable et de récupération). Les réseaux financés conjointement avec un équipement de production figurent sur les lignes « bois ». Le ratio généralement utilisé pour juger de l'efficacité des réseaux est celui des € par mètre linéaire de réseau créé. Ce ratio est d'environ 311€/ml pour la période 2009-2016.

Un **amendement** du député Matthieu Orphelin (LREM) visant à **doter le programme 181 « Prévention des risques »** (qui comprend le budget de l'Ademe) **de 20 millions d'euros supplémentaires dès 2018 pour alimenter le Fonds chaleur** a été **adopté en commission du développement durable à l'Assemblée nationale** lors de l'examen des crédits de la mission « Écologie ». Cet amendement constituait un amendement « d'appel » dans la mesure où l'objectif était en réalité de basculer des crédits provenant du compte d'affectation spéciale Transition énergétique, « *probablement surbudgétisé en 2018* » selon le député « *compte tenu des perspectives de prix de l'électricité en forte hausse* », ce qui n'était pas possible dans la mesure où la LOLF n'autorise le transfert de crédits qu'entre programmes au sein d'une même mission. L'amendement transférait donc 20 millions d'euros du programme 217, sur les frais de fonctionnement du ministère de la transition écologique et solidaire, vers le programme 181. Mais il n'a **pas été adopté en séance publique**.

3. ... et à la lutte contre le changement climatique

L'action n° 5 réunit à la fois les **dépenses relevant de la politique « climat »** et les **dépenses concernant la qualité de l'air**.

En 2017, ces crédits ont notamment contribué à **élaborer le Plan Climat**, présenté au mois de juillet, ainsi que le **plan national d'adaptation au changement climatique**. Ces actions, hors dépenses de personnel, ont nécessité environ **2,7 millions d'euros** (élaboration de documents de synthèse et de suivi des mesures, élaboration de scénarios prospectifs à l'horizon 2035 sur le climat, l'air et l'énergie, animation de la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, fonctionnement de l'observatoire national des effets du changement climatique, suivi des marchés de carbone).

Ces crédits ont également servi à **subventionner le centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA)**, chargé de réaliser les inventaires annuels de polluants atmosphériques.

Plus largement, ils ont financé la politique de la qualité de l'air et des émissions de polluants des véhicules.

Pour 2018, ces crédits progressent de plus de **12 %** par rapport à 2017, ce qui s'explique par la **mise en œuvre d'actions nouvelles**, notamment en matière de **contrôle du marché des véhicules, à la suite du « dieselgate »**. Ainsi, un **budget nouveau de 5 millions d'euros** est consacré au financement des **actions de contrôle des véhicules dans le cadre de l'application du projet de règlement communautaire relatif à l'homologation des véhicules et de leurs remorques**. Ce projet de règlement va imposer un renforcement de ce contrôle tant sur la question des émissions de polluants que sur la sécurité. Cette mission nouvelle est assurée par la

direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), mais également par la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) Île-de-France, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL). Des opérations de prélèvement des véhicules et de pièces détachées vont être réalisées et des essais nécessaires au contrôle de conformité de ces matériels vont être menés.

Au-delà, les crédits d'intervention comprennent des subventions attribuées au Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air (LCSQA) et aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) à hauteur de 21,6 millions d'euros, et une action relevant des « transferts aux entreprises » (études, expertises et expérimentations liées aux véhicules) à hauteur de 350 000 euros.

À l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé la **sanctuarisation des crédits destinés à soutenir le financement des AASQA** (dont le fonctionnement et les investissements sont cofinancés par l'État, les collectivités territoriales et les industriels).

En outre, le ministre a fait part de la création d'un **fonds de la qualité de l'air et de la mobilité**, doté de **20 millions d'euros** et dont la gestion sera confiée à l'Ademe.

Votre rapporteur pour avis souligne l'importance du maintien des crédits dédiés à la qualité de l'air, dans un contexte où **la France a reçu deux avis motivés de la part de la Commission européenne pour la teneur en particules PM₁₀ et en dioxyde de carbone NO₂**. En effet, d'après les informations qui lui ont été transmises, la Commission pourrait prochainement saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du cas de la France, suite à un premier jugement de la CJUE du 5 avril 2017 ayant condamné la Bulgarie pour non-respect des normes de qualité de l'air. Si une première condamnation par la Cour se traduisait par une mise en demeure d'agir, une seconde condamnation pour les mêmes motifs pourrait se traduire par une sanction financière qui pourrait s'élever à **environ 100 millions d'euros par an**.

Enfin, votre rapporteur pour avis relève que **16 dépenses fiscales sont associées au programme 174 pour un montant total estimé d'environ 2,6 milliards d'euros**. La plus importante (plus de 60 %) est le **crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)** pour un montant de plus de 1,5 milliard d'euros. Il renvoie sur ce sujet aux conclusions présentées par votre collègue Jean-Claude Luche dans le cadre de son rapport pour avis sur la première partie du projet de loi de finances pour 2018.

EXAMEN EN COMMISSION

I. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 15 novembre 2017, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « Biodiversité - Transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018.

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons l’avis « Biodiversité et transition énergétique », qui recouvre un grand nombre de domaines comme la biodiversité, la politique de l’eau, la météorologie ou encore la transition énergétique. J’imagine que vous nous parlerez du financement des agences de l’eau et de la mise en place de l’Agence française pour la biodiversité, dont je rappelle que nous avons parmi nous deux représentants au conseil d’administration, nos collègues Nicole Bonnefoy et Jérôme Bignon.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur. – Mes chers collègues, Je suis très honoré de vous présenter cette année, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, les crédits de trois programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » et le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ».

À eux trois, ces programmes regroupent environ 10% des crédits de l’ensemble de la mission, avec 1,1 milliard d’euros. Par rapport à l’année dernière, les moyens de la politique de la biodiversité, de l’expertise en matière de développement durable et de transition énergétique, et de lutte contre le changement climatique sont globalement préservés, malgré des changements de périmètre et de maquette budgétaire importants, sur lesquels je reviendrai plus en détails.

J’évoquerai aussi devant vous un certain nombre de points « négatifs » qui entourent ces dispositions budgétaires : je pense par exemple aux moyens des agences de l’eau, aux moyens humains des opérateurs, au financement des actions territoriales des territoires à énergie positive pour une croissance verte (TEPCV) ou encore à la promesse présidentielle non-tenue du doublement des moyens du Fonds chaleur.

Avant toute chose, je souhaite rappeler le contexte de ce budget.

Tout d’abord, il s’agit du premier budget discuté depuis l’élection du nouveau président de la République et la prise de fonction du nouveau Gouvernement. Il devrait donc, en cela, nous permettre d’avoir une vision claire du cap et des priorités stratégiques qui seront fixés pour les cinq ans

qui viennent en matière de politique environnementale. Nous verrons que ces premiers signaux ne sont pas forcément positifs.

Deuxièmement, 2017 était la première année de fonctionnement du nouveau grand opérateur de la nature, l'Agence française pour la biodiversité (AFB). C'est pourquoi j'ai souhaité entendre en audition son directeur général.

Autre élément de contexte important, la France a reçu deux avis motivés de la Commission européenne pour la teneur en particules PM₁₀ et en dioxyde de carbone, et l'on sait que la Cour de justice de l'Union européenne a récemment condamné un État-membre pour non-respect des normes de la qualité de l'air.

Enfin, 2018 sera la dernière année du X^{ème} programme d'intervention des agences de l'eau (2013-2018).

J'en viens maintenant à l'examen des crédits des trois programmes.

Le programme 113 « Paysage, eau et biodiversité » concentre, pour 2018, 148,6 millions d'euros. Il comprend une action principale, qui regroupe les crédits de trois politiques publiques - celle de l'eau, celle de la biodiversité et celle du littoral et du milieu marin - et rassemble 91,7% des crédits de l'ensemble du programme, et deux actions secondaires, centrées, l'une sur la politique des paysages, l'autre sur les dépenses de logistique, de formation et de contentieux.

148,6 millions d'euros, c'est quasiment deux fois moins que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année dernière, soit une baisse de 47%. Mais cette baisse ne reflète pas une diminution de la moitié des moyens affectés à la politique de l'eau et de la biodiversité : elle traduit en réalité une évolution majeure du périmètre du programme 113. En effet, en 2018, 136,2 millions d'euros de subventions pour charges de service public versées jusqu'alors par le programme 113 à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), à l'AFB et aux parcs nationaux, seront désormais versés par les agences de l'eau. L'État se désengage du financement de ces établissements publics, en transférant la charge aux agences de l'eau.

L'article 54 du projet de loi de finances institue ainsi, à compter de 2018, une contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'AFB, à hauteur d'un montant compris entre 240 et 260 millions d'euros, et de l'ONCFS à hauteur d'un montant compris entre 30 et 37 millions d'euros. Un amendement présenté par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale et créant un nouvel article 54 *quater*, a précisé que l'AFB devrait reverser une partie de cette contribution à destination des parcs nationaux, à hauteur d'un montant compris entre 61 et 65 millions d'euros.

En revanche, au-delà de cette importante débudgétisation, 5 millions d'euros supplémentaires sont alloués pour 2018 au programme 113 pour financer les priorités suivantes : les actions conduites dans le cadre de la politique Natura 2000, la mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour les milieux marins » avec une révision de l'évaluation initiale des eaux marines et des objectifs environnementaux, la création de l'établissement public du Mont-Saint-Michel, chargé de l'entretien du barrage du Couesnon et le financement par le Muséum national d'histoire naturelle de l'élaboration d'une stratégie nationale de l'acquisition des connaissances en matière de biodiversité terrestre.

Je m'arrêterai un peu plus longuement sur deux sujets : les risques que font peser ce budget sur les agences de l'eau et les débuts de la territorialisation de l'Agence française pour la biodiversité.

Le projet de loi de finances initial prévoyait trois dispositions relatives aux agences de l'eau :

- la non-reconduction du prélèvement exceptionnel de l'État, qui avait été mis en place sur la période 2015-2017 à hauteur de 175 millions d'euros par an ;

- la mise en place, à l'article 19, d'un plafonnement des redevances perçues par les agences de l'eau à 2,105 milliards d'euros, alors qu'il était fixé à 2,3 milliards dans le précédent projet de loi de finances et que les recettes réelles en 2017 ont atteint 2,28 milliards d'euros, soit un manque à gagner de 175 millions d'euros qui serait automatiquement versé au budget de l'État ;

- la prise en charge par les agences de l'eau, comme je viens de l'évoquer, à l'article 54, des subventions de l'AFB, des parcs nationaux et de l'ONCFS, pour un total de 270 à 297 millions d'euros.

Le cumul de ces dispositions représentait pour l'ensemble des agences une perte nette de l'ordre de 140 millions d'euros, alors même que leurs missions ont été étendues, à la biodiversité terrestre d'une part depuis la loi du 8 août 2016, mais aussi aux adaptations au changement climatique, et que les objectifs à atteindre en matière d'assainissement et de qualité des eaux exigent des investissements très importants, notamment dans les territoires ruraux.

En outre, le projet de loi prévoit une forte réduction de leurs effectifs, avec 200 suppressions de postes sur la période 2018-2022, alors que le nombre de départs à la retraite ne devrait pas dépasser 120 personnes.

Devant les dizaines d'amendements déposés par les députés relayant les inquiétudes des comités de bassin et des associations de représentants d'élus, le Gouvernement a fait adopter un amendement à l'Assemblée nationale, dont je ne crois pas que nos collègues aient tout de suite saisi toute la portée. Cet amendement rehausse en effet le plafond des

redevances à 2,28 milliards d'euros pour 2018 seulement, mais il rétablit, en plus de cela, un prélèvement de l'État sur les ressources des agences de l'eau de 200 millions d'euros !

Avec cet amendement, la situation est donc encore pire pour les agences de l'eau, avec une perte de ressources de 352 millions d'euros.

Dans ce contexte, j'ai souhaité rencontrer des agences de l'eau et des présidents de comités de bassin. J'ai ainsi entendu en audition l'agence de l'eau Seine-Normandie et le président de son comité de bassin, François Sauvadet, qui est aussi président de la conférence des comités de bassin, ainsi que l'agence de l'eau et le président du comité de bassin Loire-Bretagne, Joël Pélicot. Ils ne remettent pas en cause le principe même d'une contribution des agences de l'eau au financement des politiques de biodiversité menées par l'AFB. En revanche, cette double peine infligée par ce budget risque d'affecter de manière très importante leur capacité à investir, dans le contexte d'accroissement de leurs missions que je vous ai décrit. L'accompagnement des collectivités territoriales pour le renouvellement des canalisations par exemple, notamment dans les communes les plus rurales, risque aussi de pâtir directement de cette baisse de moyens.

En outre, ces dispositions auront nécessairement un impact sur le prix de l'eau alors même qu'il devient déjà souvent élevé en zone rurale.

Je voudrais également rappeler que la fameuse « trésorerie » des agences de l'eau, dont parle le Gouvernement pour justifier cette ponction, n'est en réalité qu'un fonds de roulement qui tient au mode de fonctionnement des agences, qui ont souvent à réaliser des décaissements échelonnés sur plusieurs années pour financer des subventions à de gros investissements. Cette trésorerie masque donc bien souvent des restes à payer importants. L'adoption de ces dispositions conduirait ainsi les agences à consacrer leurs dépenses d'intervention, pendant les premières années de leur 11^{ème} programme, au paiement de subventions déjà accordées au détriment des nouveaux besoins d'investissement des territoires.

Enfin, souhaite-t-on réellement remettre en cause le seul exemple que nous ayons - et qui fonctionne - d'un modèle de fiscalité écologique mettant en œuvre tant le principe « pollueur-payeur » qu'un principe vertueux de solidarité entre les territoires au bénéfice des communes les plus rurales ?

Pour toutes ces raisons, je vous proposerai d'adopter un amendement visant, d'une part, à supprimer le prélèvement supplémentaire de 200 millions d'euros en 2018 adopté à l'Assemblée nationale, d'autre part, à supprimer la baisse du plafonnement des redevances perçues par les agences de l'eau à partir de 2019. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit un plafond fixé à 2,28 milliards d'euros en 2018 puis à 2,105 milliards dès 2019. Mon amendement propose de prévoir un seul plafond fixé à

2,28 milliards d'euros. En vertu du principe d'annualité budgétaire, il ne convient pas de maintenir cette baisse du plafond pour 2019. Le débat aura lieu de nouveau l'année prochaine.

Le dernier point que je souhaitais aborder dans le cadre de ce programme 113 concerne l'Agence française pour la biodiversité. J'insisterai surtout sur les dépenses prévues par l'établissement pour 2018. Les charges de personnel augmenteraient en 2018 de près de 7 %, hausse principalement due à ce qu'on appelle « l'effet année pleine » des postes créés au cours de l'année 2017. Les dépenses d'intervention augmenteraient d'environ 12 millions d'euros en crédits de paiement. Cette hausse correspond à l'engagement de l'AFB, en 2018, sur ses missions nouvelles, en particulier le soutien aux collectivités territoriales et aux acteurs du monde économique et associatif. Le directeur général a même évoqué la volonté d'aller vers un système de reconnaissance, voire de labellisation des territoires engagés dans la biodiversité. Un virage commencerait ainsi à s'amorcer en 2018.

Enfin, je me suis interrogé sur la mise en place concrète des agences régionales de la biodiversité (ARB), qui peuvent être créées à l'initiative des régions et de l'AFB depuis la loi du 8 août 2016, sans modèle juridique ni missions imposés.

Le périmètre des acteurs mobilisés est très large et varie d'une région à l'autre. Au 1^{er} septembre 2017, six initiatives de création d'ARB ont été engagées par un processus de préfiguration et de conventionnement avec l'AFB, auxquelles il convient d'ajouter la Nouvelle-Aquitaine et l'Île-de-France, qui devraient créer leur ARB début 2018.

Au total, cette dynamique semble avoir pris, sauf dans deux régions, qui ont fait le choix de poursuivre leurs politiques régionales en matière de biodiversité sans passer par cette démarche.

Il faudra néanmoins veiller, je le crois, à une bonne articulation de cette démarche avec les actions déjà menées par les différents acteurs sur le terrain, comme les agences de l'eau par exemple. Une évaluation de la mise en place de ces structures régionales pourrait d'ailleurs être conduite par notre commission, peut-être dans le cadre plus global d'un bilan de l'application de la loi biodiversité.

J'en viens maintenant, un peu plus rapidement, aux crédits du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie ». Il est doté pour 2018 de 515,46 millions d'euros en crédits de paiement.

C'est un programme dont le profil budgétaire ne cesse d'évoluer. En effet, alors qu'en 2016, il ne comprenait que la politique d'information géographique et cartographique, il a pris une nouvelle dimension en 2017 avec l'intégration de la subvention du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et de Météo France, et cette année encore, avec la création de deux actions nouvelles : l'action n°10 qui rassemble les crédits de fonctionnement et d'intervention

du Commissariat général au développement durable (CGDD), auparavant portés par le programme support 217, et l'action n°14, regroupant les crédits de l'économie sociale et solidaire, auparavant portés par la mission « Économie » et les crédits dédiés au financement des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA).

De 96 millions d'euros de crédits en 2016, le programme 159 a donc changé de dimension en multipliant sa masse budgétaire par cinq.

À rebours de cette évolution, les subventions pour charges de service public et surtout les effectifs prévus pour les principaux opérateurs du programme connaissent des contractions significatives. Ainsi, une baisse de 125 emplois équivalents temps plein (ETP) est prévue pour 2018 au sein de Météo-France, dont les prévisions quinquennales indiquent une baisse de 15 % des effectifs sur 5 ans. Pour l'IGN, la baisse constante depuis quelques années de la part de ses recettes propres amène à s'interroger sur l'évolution de son modèle économique, dans un contexte général d'ouverture et de gratuité des données dans le domaine géographique et donc de forte concurrence. Enfin, le Cerema disposera en 2018 de 5 millions d'euros de subvention et de 103 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en moins.

Je sais que votre commission avait déjà tiré la sonnette d'alarme l'année dernière sur les crédits de cet établissement public, dont un des objectifs principaux est d'orienter son action vers la mise à disposition d'une véritable ingénierie publique au service des collectivités territoriales, qui souvent vient à manquer sur nos territoires.

La situation est plus difficile encore cette année, comme a pu me l'expliquer le directeur général. L'établissement traverse une crise qui s'est politiquement traduite par la démission du président du conseil d'administration, représentant de l'association des maires de France, Gaël Perdriau, et qui se répercute dans une inquiétude croissante des personnels.

En effet, les perspectives quinquennales de l'établissement consacrent une baisse d'environ 100 emplois par an, soit une réduction de 17% des effectifs en 5 ans, et d'un quart entre 2015 et 2022.

Si la nécessité d'une maîtrise de nos finances publiques rend nécessaires des efforts de la part des opérateurs, c'est le rythme de réduction des effectifs qui risque de mettre en péril le dynamisme de l'établissement. Ces perspectives l'ont ainsi conduit à faire des choix plus durs que ceux qui avaient initialement été prévus, avec l'annonce récente d'un scénario de fermeture, d'ici trois ans, de la direction territoriale d'Île-de-France.

Seul point positif, l'augmentation significative de la part des ressources propres de l'établissement, qui augmentent de 3 millions d'euros entre 2016 et 2017.

Je renouvelle le souhait que vous aviez déjà émis l'année dernière : il pourrait être intéressant que la commission entende le Cerema, peut-être

dans le cadre, plus large d'une réflexion sur la question de l'ingénierie dans nos territoires.

J'en viens au dernier programme de mon rapport, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », dont les crédits doivent servir de support à la mise en œuvre de la politique énergétique et à la lutte contre le changement climatique. Ce programme est doté cette année de 427,29 millions d'euros, soit une baisse de plus de 6% par rapport à l'année dernière, essentiellement due à la diminution mécanique des ayants droits de l'après-mines, dont le financement des prestations sociales et l'accompagnement constituent cette année encore plus de 90% des crédits du programme.

En revanche, les crédits dédiés à la politique de l'énergie et à la lutte contre le changement climatique augmentent respectivement de 10,8 et 12,4 % en crédits de paiement. On ne peut que se féliciter de cette augmentation, qui intervient dans le contexte de la mise en œuvre du paquet énergie-climat européen 2030, de l'atteinte des objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique, de l'adoption récente du plan climat en juillet 2017 et du nouveau Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) le 10 mai dernier.

Je ne m'étendrai pas sur les crédits dédiés à la transition énergétique portés par le programme 174, ils sont peu nombreux et mon collègue Jean-Claude Luche a évoqué ce sujet tout à l'heure.

Sur les moyens de la politique de lutte contre le changement climatique, j'attire néanmoins votre attention sur leur augmentation notamment en raison de la mise en œuvre d'actions nouvelles en matière de contrôle du marché des véhicules, à la suite du « dieselgate ». 5 millions d'euros supplémentaires y sont consacrés. Je salue également l'engagement du secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, à l'Assemblée nationale, de sanctuariser les crédits destinés à soutenir le financement des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

J'ai néanmoins deux points d'inquiétude concernant ces crédits.

Le premier concerne le financement des démarches territoriales des collectivités lauréates de l'appel à projet « territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV). Une récente circulaire du ministre en charge de la transition écologique et solidaire acte une « impasse de financement de 350 millions d'euros », sur l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) qui avait été créée dans ce but et dont la gestion avait été confiée à la Caisse des dépôts. Après avoir été initialement dotée de 250 millions d'euros en 2016 sur les crédits du programme 174, les crédits disponibles au titre de cette enveloppe s'élèvent aujourd'hui à 400 millions d'euros alors que les engagements conclus dans le cadre de ce dispositif s'élèvent à 750 millions d'euros. Comment feront concrètement les collectivités qui ont déjà engagé

des projets sur leurs territoires ? Pourquoi ne retrouve-t-on aucune ligne budgétaire attribuant des crédits supplémentaires à ce financement dans le budget de cette année ? Ce serait un comble que les territoires les plus vertueux en matière de transition écologique et qu'on avait fortement incités à candidater rapidement à cet appel à projets, se retrouvent fragilisés. On peut ainsi douter de la sincérité d'un budget qui ne permet pas d'honorer des engagements qui ont été pris. J'ai moi-même été alerté dans mon territoire de la Mayenne et j'imagine qu'un certain nombre d'entre vous l'ont été également. Je sais que le secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé hier qu'une enveloppe de 75 millions d'euros serait débloquée dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour « *répondre aux premières urgences sur les projets engagés* ». Mais on peut se demander pourquoi ce n'est pas dans ce projet de loi de finances que ces crédits ont été prévus. En tout état de cause, des solutions devront être trouvées dès cette année.

Ma deuxième inquiétude concerne les moyens du Fonds chaleur, qui stagnent toujours à 212 millions d'euros par an en moyenne, alors même que le Président de la République avait annoncé leur doublement pendant la campagne présidentielle, et dont l'efficacité et l'effet levier sur les territoires n'est plus à démontrer. À ce stade, les tentatives d'augmenter les moyens de ce fonds à l'Assemblée nationale ont échoué.

Vous le voyez mes chers collègues, si les crédits en matière de biodiversité ont été en grande partie préservés dans le cadre de ce projet de loi de finances, le prix qu'il fait payer aux agences de l'eau semble bien trop lourd, et surtout contre-productif à long terme. Se désengager ainsi du financement des grands opérateurs de la biodiversité en laissant reposer le fardeau sur des acteurs qui n'arriveront plus à remplir toutes leurs missions, laisse planer un doute sur la stratégie de l'État dans ce domaine. Sous réserve de ce que nous dira le secrétaire d'État demain lors de son audition, je vous proposerai de vous abstenir sur les crédits de ces trois programmes. Je vous remercie pour votre attention.

M. Hervé Maurey, président. – J'ai bien noté la proposition du rapporteur d'auditionner le Cerema devant notre commission et de mener un travail de contrôle d'application de la loi biodiversité. J'ai noté également, lors de l'examen de l'avis budgétaire précédent, la proposition conjointe du rapporteur M. Médevielle et de Mme Bonnefoy d'entendre l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Mme Nelly Tocqueville. – Je remercie le rapporteur pour cette présentation. Je souhaite revenir pour ma part sur la question des parcs nationaux. Vous avez mentionné la suppression au programme 113 de la subvention pour charges de service public aux parcs nationaux, qui représentait tout de même plus de 136 millions d'euros. L'article 54 du projet de loi de finances, à la suite d'un amendement du Gouvernement adopté à

l'Assemblée nationale, précise le montant de la contribution annuelle qui devra être versée aux parcs par l'AFB à hauteur d'un montant compris entre 61 et 65 millions d'euros. Le compte n'y est donc pas avec un manque à gagner de près de 75 millions d'euros. Quelles seront les répercussions pour les budgets de fonctionnement des parcs nationaux ? Et en particulier sur leurs missions auprès des communes, d'assistance et de conseil en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ainsi que sur leurs missions pédagogiques ?

M. Claude Bérit-Débat. – Merci Monsieur le rapporteur pour votre exposé. Nous nous retrouvons sur un certain nombre de préoccupations, notamment en ce qui concerne les agences de l'eau. Ce qui est proposé met en péril les actions qu'elles mènent auprès des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale. Il me semble logique que les agences de l'eau interviennent sur la biodiversité. Elles le faisaient d'ailleurs déjà en partie en finançant l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). On fait désormais peser sur elle la totalité du fonctionnement de l'AFB ainsi qu'une contribution versée à l'ONCFS, ce qui peut paraître excessif. Nous devons réagir. Pour autant, il faut préserver les moyens de tous les organismes concernés, notamment les établissements auxquels l'État ne verse plus de subvention pour charges de service public, en trouvant une solution d'équilibre. Il ne faudrait pas que l'ONCFS, qui joue un rôle important pour la biodiversité, se retrouve sans financement. Sur les agences de l'eau, le groupe socialiste a prévu de présenter en séance publique un amendement un peu différent de celui du rapporteur mais qui va dans le même sens.

M. Jean-François Longeot. – Il faut que l'amendement du rapporteur sur les agences de l'eau soit adopté. Sur le terrain, on demande aux collectivités de mettre en œuvre un certain nombre de mesures pour lutter contre la pollution des eaux, comme le renouvellement des réseaux ou encore le financement de stations d'épuration et, d'un autre côté, on diminue fortement les crédits !

Concernant les territoires à énergie positive pour la croissance verte, je suis un peu plus inquiet que le rapporteur, que je remercie néanmoins pour la qualité de son travail. J'ai sous les yeux une circulaire de la préfète de la région Bourgogne Franche-Comté qui prévoit une diminution des subventions accordées de 10 % en cas de retard de plus de trois mois, de 20 % en cas de retard de six mois à un an et une suppression totale de la subvention si le retard est supérieur à un an. Il y a donc une vraie inquiétude. La parole de l'État est ici largement bafouée. Aujourd'hui, les collectivités qui se sont engagées dans cette démarche TEPCV se retournent vers les syndicats d'énergie en leur demandant d'augmenter leur participation. Certains territoires vont complètement abandonner cette démarche compte tenu de la baisse des crédits.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je souhaite rebondir sur la question du Cerema. Nous allons bientôt nous interroger sur la création d'une agence nationale de cohésion des territoires. Lorsque l'on sait que les moyens du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) diminuent également, je crois que nous devons nous poser la question des liens que pourront avoir ces deux établissements avec cette nouvelle agence.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Je remercie le rapporteur. Je ressens pour ma part une double incohérence gouvernementale. Les gouvernements successifs, depuis quelques années, ont demandé aux collectivités territoriales de réduire leurs dépenses. Comme il est difficile de toucher à la ligne des personnels, il leur reste une ligne sur laquelle les collectivités peuvent intervenir : c'est la ligne des « fluides » eau, gaz et électricité. Par exemple, un « plan lumière » peut faire économiser 60% sur l'éclairage public en moins de trois ans. Dans ma commune, cette économie permettait non seulement de répondre à la demande de l'État, mais aussi de ne pas avoir recours à la fiscalité et de maintenir un peu d'autofinancement.

Or, hier, j'ai reçu un courrier m'expliquant que j'ai bien obtenu une subvention mais que la ministre de l'environnement était allée au-delà de son budget pour 2017 en attribuant plus de 700 millions d'euros alors que seuls 400 millions d'euros étaient inscrits sur la ligne budgétaire du ministère.

Je me souviens pourtant d'un ministre des sports qui avait complètement grevé cinq années budgétaires de dotations sportives dans le cadre du Centre national pour le développement du sport (CNDS) pour les équipements sportifs. On n'avait rien dit à l'époque.

J'ai reçu hier un courrier du préfet de mon département m'indiquant que je ne toucherai pas la subvention TEPCV qui m'a été validée fin avril juste avant les élections, si aucun projet n'avait encore été lancé à ce jour. Or, il y avait une tradition d'État donnant aux communes des délais d'un an, voire de deux ans pour utiliser ce type de subventions. Aujourd'hui, si vous n'avez pas les moyens de tout financer à un instant « t », vous êtes donc condamné, soit à prolonger des investissements sur deux ou trois ans, soit à ne plus les faire.

Il y a une double incohérence gouvernementale sur ce sujet : l'État nous demande de faire des économies, ce que l'on fait via les économies d'énergie, et dans le même temps on doit rendre l'argent parce qu'on est allé trop loin. J'ose espérer que les 75 millions d'euros annoncés ne seront pas la seule solution proposée et que la tradition gouvernementale de prolonger dans le temps les subventions accordées sera respectée.

M. Jean-Paul Prince. – Je souhaitais moi aussi revenir sur la question des TEPCV car j'ai eu l'occasion d'en parler avec le ministre Nicolas Hulot. Il nous a assuré que ceux qui engageaient leurs projets avant le

31 décembre toucheraient leurs subventions. Les autres n'auront rien. Il a été très clair.

Sur la question des agences de l'eau, j'ajoute qu'elles travaillent également dans le cadre de la nouvelle compétence communale de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), et qu'une baisse de leurs moyens pourrait engendrer des difficultés pour les travaux de protection des rives.

Mme Nicole Bonnefoy. – Merci au rapporteur pour son travail. Sur le Cerema, dont je regrette aussi la baisse des moyens, il serait intéressant de les auditionner et de les interroger sur leur mode de fonctionnement et les prestations qu'ils effectuent. Dans le Sud-Ouest, nous sommes par exemple confrontés aux nuisances sonores de la ligne LGV et le Cerema effectue des mesures sur le sujet.

Sur l'AFB, la hausse prévisionnelle de ses dépenses semble logique dans le cadre d'un nouvel établissement public qui lance ses actions.

Je partage ce que le rapporteur a dit sur les agences de l'eau. Elles ont besoin de financements importants pour soutenir des actions menées par des élus en proximité sur la qualité de l'eau potable. Dans mon département, je suis confrontée au problème du chlorure de vinyle monomère (CVM) dans l'eau, qui est une substance chimique très toxique classée cancérigène et qui proviendrait d'une décomposition des tuyauteries en PVC posées avant 1960. Les syndicats d'eau sont contraints de mesurer le taux de CVM présent dans l'eau. Dans mon département, les taux sont particulièrement élevés à certains endroits et la solution passe soit par un renouvellement des canalisations, qui coûte des millions d'euros, soit par des purges, en laissant couler l'eau, ce qui pose problème du point de vue de la préservation de la ressource. Les communes qui n'ont pas les moyens de financer le renouvellement des canalisations et en l'absence d'aides des agences de l'eau n'ont d'autre choix que de recourir à cette dernière option. Il y a là un vrai sujet écologique et de santé publique.

M. Guillaume Gontard. – Je partage l'avis du rapporteur et ce qui a été dit sur les agences de l'eau. Ça ne me choque pas que les agences de l'eau participent au financement de la politique de la biodiversité si des moyens leurs sont affectés pour cela. Je m'inquiète pour les organismes qui seront financés par les agences de l'eau comme les parcs nationaux ou encore l'ONCFS qui manquent déjà de moyens alors que certaines problématiques, comme celle du loup, nécessitent des moyens humains et financiers importants.

Sur la qualité de l'air, il me semble, contrairement à ce que vous avez dit, qu'il y a une baisse de 1,7 million d'euros des crédits, ce qui pose problème.

Je ne m'étends pas sur la question des TEPCV, si ce n'est pour rappeler que ce type de mesures a une vraie efficacité et va dans le bon sens, et relativement à moindre coût.

M. Olivier Jacquin. – Merci pour ce rapport. Je souhaite intervenir sur deux points.

Le premier porte sur les agences de l'eau et sur une réflexion plus globale sur leur évolution et sur les politiques de recentralisation de ces objets administratifs un peu particuliers de plus de 50 ans, agissant sur le périmètre des bassins et dotés de comités de bassin. Il y a une vraie problématique autour de ce qu'est une taxe affectée et de l'indépendance de ces agences.

J'ajoute qu'il y a une confusion dans le discours gouvernemental entre la notion de trésorerie et celle de fonds de roulement. Il ne reste aujourd'hui plus grand-chose des fonds de roulement des agences. Nous devons être les uns et les autres vigoureux pour défendre ces agences et les politiques de l'eau et de la biodiversité.

Mon deuxième point porte sur les TEPCV. Je vous invite, mes chers collègues, à lire la circulaire du ministre Nicolas Hulot envoyée aux préfets : elle est déconcertante ; les procédés de découragement des collectivités territoriales sont affligeants. Je me demande d'ailleurs s'il n'y aura pas du contentieux. Demander par exemple à des syndicats qui ont signé directement des conventions TEPCV de montrer qu'ils ont bien en amont des délibérations des collectivités adhérentes me semble très limite au moment où l'on souhaite rétablir de confiance avec les collectivités. Les récentes déclarations sur le déblocage dans le projet de loi de finances rectificative de 75 millions d'euros sont insuffisantes, tout comme l'argument de l'engagement de trop d'argent par la ministre précédente, dans la mesure où ce dispositif était supposé durer trois ans. Je suis d'accord, il y a un manque de cohérence gouvernementale sur ces questions de transition énergétique, avec un retour en arrière sur ce dispositif très incitatif et simple à mettre en œuvre pour les territoires qui souhaitent s'engager dans la transition écologique. Cela constitue un très mauvais signal.

M. Joël Bigot. – Je partage les inquiétudes du rapporteur sur la question des agences de l'eau et je voudrais apporter un éclairage nouveau. Avec la loi Oudin-Santini, une partie des factures d'eau pouvait être affectée à la coopération décentralisée. Un certain nombre d'actions des agences de l'eau souffriront sans doute de cette baisse de moyens. L'agence de l'eau Loire-Bretagne a notamment participé à des actions avec Loire-Niger et Loire-Mékong. Des dispositions de ce type enverront je pense un mauvais signal à l'international, d'autant que l'on sait que l'accès à l'eau dans les pays émergents c'est aussi l'accès à la santé.

M. Hervé Maurey, président. – Il y a clairement une polémique sur le sujet des territoires à énergie positive. Ségolène Royal a écrit aux élus et

sollicité un certain nombre de parlementaires sur cette question. Elle met en avant l'argument selon lequel tous les crédits n'étaient pas prévus sur l'année 2017 mais qu'il y a un principe budgétaire qui distingue les autorisations d'engagement et les crédits de paiement et qui justifierait que l'enveloppe soit abondée. C'est une manière de montrer qu'il n'y a pas eu, comme cela a été dit par le Gouvernement, un manque de provisionnement.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur. – Merci mes chers collègues pour vos interventions et vos soutiens sur les orientations de ce rapport.

Mme Tocqueville, vous soulignez les problèmes de la contribution envisagée pour les parcs nationaux. En tant que rapporteur, je n'ai pas été alerté sur ce point. Il serait utile d'interpeller le secrétaire d'État sur ce point demain.

M. Bérit-Débat, je précise que mon amendement ne revient pas sur la contribution des agences à l'AFB et l'ONCFS. Je vous rejoins d'ailleurs sur l'importance de l'ONCFS dans le domaine de la biodiversité. Il y a un sujet de financement global de la biodiversité qui devra être abordé. En outre, les agences de l'eau sont financées via une fiscalité écologique qui repose sur le principe de « l'eau paye l'eau », ce qui est cohérent sur le territoire des bassins. Il serait regrettable de porter atteinte au fonctionnement de ces structures qui fonctionnent bien sur le terrain. Les aides des agences ont un effet levier considérable sur l'investissement local. Préservons les outils qui fonctionnent et occupons-nous plutôt de ce qui dysfonctionne. Le principe de « l'eau paye l'eau » doit être préservé, notamment dans un contexte où la fiscalité française est loin d'être claire et où le consentement à l'impôt pose problème.

M. Corbisez, je rejoins vos observations. Je vous invite également à interroger le secrétaire d'État demain.

Beaucoup de vos interventions concernaient les TEPCV. M. Longeot, vous avez évoqué le durcissement des conditions d'octroi des subventions prévues. Je vous rejoins d'autant que, comme je vous le disais, on a très souvent incité les collectivités à candidater rapidement à cet appel à projets, sans formalisme particulier. Il y a de ce point de vue une rupture d'égalité entre les petites collectivités qui ont moins de moyens juridiques et administratifs et pourraient voir leurs subventions remises en cause par défaut de formalisme, et les métropoles qui ont des moyens administratifs et pourraient, elles, obtenir les financements.

Je constate que toutes les interventions allaient dans le sens de l'amendement que je vous propose d'adopter sur les agences de l'eau. Le débat aura également lieu en séance publique.

M. Hervé Maurey, président. – Je mets aux voix l'amendement proposé par le rapporteur.

M. Claude Bérit-Débat. – Il y a une abstention positive du groupe socialiste qui proposera un amendement allant dans le même sens en séance.

L'amendement est adopté.

M. Hervé Maurey, président. – Comme je l'ai indiqué précédemment, nous voterons sur les crédits « Biodiversité – Transition énergétique » après avoir entendu le ministre.

Réunie le mercredi 22 novembre 2017, la commission a procédé au vote sur les crédits « Biodiversité – Transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018.

M. Hervé Maurey, président. – Nous passons au vote sur les crédits « Biodiversité – Transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Le rapporteur avait proposé un avis d'abstention, en raison notamment des prélèvements opérés sur les agences de l'eau. Monsieur le rapporteur, confirmez-vous cette proposition ?

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur. – Tout à fait.

La commission s'abstient sur le vote des crédits « Biodiversité et transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018.

II. AUDITION DE M. SÉBASTIEN LECORNU, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, CHARGÉ DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Réunie le jeudi 16 novembre 2017, la commission a entendu M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, chargé de la transition écologique et solidaire

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes très heureux d'accueillir M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.

C'est la deuxième fois qu'il est entendu par notre commission. Il vient aujourd'hui dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2018, et plus spécifiquement pour nous présenter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

La semaine dernière, nous avons entendu Mme Borne sur la partie des crédits relative aux transports.

Nos rapporteurs pour avis sont Pierre Médevielle pour la partie concernant la prévention des risques, et Guillaume Chevrollier pour la partie concernant la biodiversité et la transition énergétique.

Ils nous ont présenté hier leurs rapports, sur lesquels nous n'avons pas encore voté. Nous attendions cette audition pour nous prononcer. À ce stade, je peux dire, sans trahir de secret, qu'il existait plutôt un avis positif sur les crédits relatifs à la prévention des risques et un avis d'abstention sur les crédits relatifs à la biodiversité et à la transition énergétique.

Nous avons également, pour la première fois, émis un avis sur la première partie de la loi de finances concernant les articles relatifs à la « fiscalité écologique ». Il s'est exprimé plutôt un soutien aux décisions du Gouvernement, notamment à propos de l'augmentation de la taxe carbone.

En revanche, une certaine inquiétude se dégage sur la mise en œuvre de la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

On a beaucoup évoqué hier, en commission, le financement des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV). Je ne doute pas que nos collègues vous parleront ce matin de la question des crédits qui manquent pour honorer les engagements de l'État.

Le ton de la circulaire adressée aux préfets a beaucoup choqué. Telle qu'elle a été rédigée, on a le sentiment qu'elle visait à trouver le plus de raisons possible pour ne pas aller jusqu'au bout. C'est ce qui a été largement exprimé hier.

Je sais que vous avez annoncé à l'Assemblée nationale que des crédits allaient être débloqués à hauteur de 75 millions d'euros.

Ces contrats sont très importants pour deux raisons. En premier lieu, on sait très bien que, pour tenir les engagements de la transition énergétique, on a besoin des territoires. La mise en œuvre de l'Accord de Paris ne repose pas seulement sur les États, dont l'État français, mais aussi en très grande partie sur les territoires.

En second lieu, il est très important de sensibiliser les territoires. Il en existe encore beaucoup où il est nécessaire d'aller plus avant dans la sensibilisation. Ces contrats peuvent y contribuer.

La question du budget des agences de l'eau a également été largement évoquée hier, avec notamment les prélèvements destinés à financer l'Agence française pour la biodiversité (AFB), et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Ce point a attiré l'attention de mes collègues et du rapporteur, qui a même fait adopter un amendement qu'il évoquera tout à l'heure.

Un certain nombre d'inquiétudes ont aussi été évoquées à propos du budget assez tendu de l'Autorité de sécurité nucléaire (ASN), alors que ses

missions de surveillance des réacteurs sont de plus en plus importantes et de plus en plus lourdes.

Nous avons évoqué les inquiétudes concernant le budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui augmente, alors que les autorisations d'engagement ont plutôt tendance à diminuer.

Des inquiétudes se sont également exprimées sur les crédits du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), qui diminuent depuis plusieurs années. On a pourtant le sentiment que cet organisme pourrait être assez utile aux collectivités locales en termes d'ingénierie.

Voilà les principaux points qui ont été évoqués hier. Nous sommes naturellement conscients qu'il s'agit d'un budget global en augmentation. Mais cela s'accompagne d'une diminution non négligeable des agents de l'État et des différentes agences.

Pour terminer, nous aimerions que vous nous indiquiez quelles sont, dans le cadre du budget qui sera adopté, les priorités de votre ministère en matière d'écologie, de développement durable et également en ce qui concerne la mise en œuvre de l'Accord de Paris.

Nous étions avant-hier à la 23^{ème} Conférence des Parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 23) avec un certain nombre de mes collègues - Jérôme Bignon, Angèle Prévile et Guillaume Gontard, ici présents.

Nous avons ressenti la nécessité de nous remobiliser fortement, car il est clair que le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris a un effet psychologique très fort, beaucoup de pays se demandant pourquoi tout reposerait sur eux.

Je termine en rapportant les propos qu'a tenus Laurent Fabius à cette occasion : « Tout n'est pas perdu, mais... ».

Nous souhaitons que ce ne soit pas le cas et nous nous y emploierons tous ensemble !

M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. - Merci, monsieur le président. mesdames et messieurs les sénateurs, je suis heureux de vous retrouver ce matin et de revoir quelques visages amis, ici ou là, qui s'intéressent à ces questions. Je vais essayer de répondre le plus précisément possible à l'ensemble de vos interrogations.

En propos liminaire, je vous présenterai les principes qui ont présidé à la constitution et à l'écriture du projet de loi de finances sur ces huit programmes d'action et ces quatre comptes d'affectation spéciale, qui comportent un certain nombre de nouveautés dans le cadre de l'exercice

2018, dont vous avez déjà pu, monsieur le Président, extraire les grandes lignes.

Je commencerai par répondre à la fin de votre propos concernant l'urgence de réaliser la transition écologique. Ce qui s'est récemment passé outre-mer nous rappelle à quel point la question climatique a des répercussions concrètes - avancement du trait de côte, hausse du niveau de la mer, intempéries violentes et graves. Le sénateur Jérôme Bignon était récemment, tout comme moi, en Polynésie française, où certains atolls menacent aujourd'hui de disparaître. Ces questions sont très importantes et très urgentes. Et les réponses sont internationales - Nicolas Hulot est en ce moment même à la COP 23, où il représente la France aux côtés du chef de l'État - mais aussi territoriales.

Je pense que nous ferons d'ailleurs ce matin un certain nombre d'allers-retours entre l'international, le national et le local. Ce sera pour moi l'occasion d'aborder le sujet des territoires d'énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), à propos duquel j'ai quelques bonnes nouvelles à vous annoncer, dans un environnement néanmoins contraint.

Le budget que je vous présente est l'un des outils pour arriver à atteindre nos objectifs et à développer notre ambition. Ce n'est pas le seul, vous avez raison de le rappeler. Les associations, le monde économique et les entreprises, les collectivités territoriales ont également un rôle à jouer.

Vous le voyez, dans ce budget comme dans la préparation du prochain Sommet du 12 décembre, la multiplication des interventions des différents acteurs, en transversalité et en cassant la logique de silo, est absolument déterminante pour nos objectifs.

Ce budget est un budget de protection à trois titres. Il est tout d'abord un budget de la protection des risques, un budget de la protection de la planète et de la protection de la santé publique. Le ministre Nicolas Hulot souhaite en effet, en lien avec Agnès Buzyn, ministre en charge de la santé, lier de plus en plus les questions sanitaires et les questions environnementales.

Ce budget est également un budget de protection des personnes les plus fragiles. Le chef de l'État a voulu que le mot « solidaire » figure dans la dénomination de notre ministère. Vous avez raison, monsieur le Président : la transition écologique ne peut pas se faire sur le dos des personnes les plus fragiles. Cela repose la question de la ruralité, nous y reviendrons.

Ce budget est enfin un budget de protection de notre souveraineté qui, à l'aune des grands bouleversements géopolitiques au Proche-Orient et au Moyen-Orient, passe évidemment par les questions d'énergie.

L'Assemblée nationale a modifié le projet de loi de finances tel qu'il a été présenté par le Gouvernement, même si c'est moins vrai pour les

transports, comme vous avez pu vous en rendre compte la semaine dernière, avec ma collègue Elisabeth Borne, ministre en charge des transports.

Il s'agit en premier lieu de concrétiser le plan Climat. Nicolas Hulot parle d'enclencher ce qu'il appelle l'irréversibilité du mouvement. C'est tout ce que Laurent Fabius a dit lors de la COP : comment faire pour basculer et changer définitivement de modèle, décarboniser notre économie, modifier notre manière de produire des richesses, de transformer les matières agricoles et de nous déplacer ?

Vous avez commencé à travailler sur un certain nombre de réponses, comme le projet de loi portant interdiction de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, ou encore la trajectoire carbone – sujet que tous les candidats à l'élection présidentielle ont abordé en 2017.

Qu'il s'agisse de Jacques Chirac – « la maison qui brûle » – du Grenelle de l'environnement de Nicolas Sarkozy, de la COP 21 et de l'Accord de Paris de François Hollande ou de l'action qu'Emmanuel Macron mène depuis le mois de mai, il existe une constante dans la diplomatie climatique française, qui passe par la volonté faire payer le carbone au prix qu'il coûte vraiment. C'est cette trajectoire carbone qui rend les énergies renouvelables compétitives, la tonne de CO₂ s'élevant pour 2018 à 44,6 euros.

En matière de déplacement automobile et de bonus-malus, nous assumons le rehaussement du malus, dont le seuil de déclenchement se situe à 120 grammes de CO₂ par kilomètre parcouru, accompagnant en cela l'industrie automobile, avec qui nous sommes en discussion permanente à propos de la manière de commercialiser un certain nombre de nouveaux véhicules.

Sur le plan de la santé publique, nous assumons également la trajectoire de rattrapage entre le diesel et l'essence. C'est aussi une affaire de santé publique, les particules diesel entraînant 48 000 morts prématurées chaque année. Il est compliqué pour le Gouvernement – comme pour le Parlement j'imagine – de justifier d'avantages fiscaux en faveur d'un carburant qui produit des effets aussi dramatiques sur la santé publique.

L'enjeu de la prévisibilité – on l'a vu avec l'ouragan Irma – devient très complexe. Ceci explique la volonté de Nicolas Hulot de créer un nouveau Fonds géré par l'Ademe sur la qualité de l'air et la mobilité. C'était d'ailleurs une demande des élus locaux, qui désirent que l'agence leur propose de nouveaux outils.

C'est le sens de l'engagement sans précédent du Gouvernement en faveur de Météo France pour aider cet établissement public à acquérir un supercalculateur de 180 millions d'euros. Le métier de la prévision météorologique évolue en effet. Jusqu'à 20 minutes avant que ne frappent Irma et Maria, il était en effet compliqué de savoir où ces ouragans allaient précisément passer. On a donc besoin d'investir dans des outils qui

permettent aux pouvoirs publics et à la population d'anticiper ces aléas climatiques.

L'accompagnement par la puissance publique du développement des énergies renouvelables doit être lisible. Le Gouvernement proposera, début 2018, un certain nombre de mesures en ce sens. Je formule le vœu que votre commission soit largement associée en amont à la réflexion et à la rédaction de ce plan, afin d'avoir une coproduction législative intelligente et moderne entre le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat.

Proposer une trajectoire carbone sans prévoir des outils universels afin d'aider les Français dans leur transition énergétique au quotidien serait manquer de bon sens et de solidarité !

Plusieurs outils existent pour ce faire, dans le domaine des véhicules et du logement – je laisse de côté les bâtiments publics, sur lesquels nous pourrions revenir.

Tout d'abord, les primes à la conversion, dites « primes à la casse », se fixent pour objectif très ambitieux, l'année prochaine, de remplacer 100 000 véhicules par des véhicules plus propres. Pour la première fois, la prime à la conversion sera universelle, quels que soient le lieu d'habitation ou les conditions de revenu. Pour les Français qui disposent d'un véhicule à essence d'avant 1999, un véhicule diesel d'avant 2001 ou, pour les personnes non imposables, un véhicule diesel d'avant 2006, la prime sera comprise entre 1 000 euros et 2 000 euros, selon que les personnes sont ou non imposables.

La véritable nouveauté réside dans le fait que cette prime pourra fonctionner pour acheter un véhicule d'occasion. Permettre aux personnes les plus fragiles, aux plus jeunes et même aux personnes âgées d'acheter un véhicule d'occasion, que l'on peut trouver en province à partir de 3 500 euros à 4 000 euros, change tout.

Nous cherchons à mettre en place un accompagnement doux et non des mesures d'écologie punitive, puisqu'il vaut mieux avoir un véhicule diesel de 2010 que de 1998. C'est le bon sens ! L'idéal serait bien sûr qu'il s'agisse d'un véhicule à essence ou électrique, mais laissons les Français aller à leur rythme !

Le montant de cette prime est assez significatif pour engager la transition énergétique.

Il faudra bien sûr évaluer le dispositif. C'est la première fois qu'on l'universalise et qu'on l'ouvre à ce point. Le monde automobile regarde cela avec intérêt. Il s'agit en outre d'un soutien à notre économie industrielle et à une forme d'économie circulaire.

Je pense que le Gouvernement aura besoin de l'Assemblée nationale et du Sénat pour évaluer, au fur et à mesure, les effets de cette généralisation et de cette universalisation.

Il existe, en outre, une série de mesures en matière de bâtiments et de logements. Je laisse le logement social de côté, puisqu'on trouve des outils à ce sujet dans le grand plan d'investissement. Je laisse également de côté le bâtimentaire public des collectivités territoriales, pour lequel des réponses figurent aussi dans le grand plan d'investissement, pour me concentrer sur le logement des particuliers, pour lequel on trouve le chèque énergie, qui existait précédemment dans seulement quatre départements.

L'expérimentation de ce dispositif a été concluante. Sa simplicité et son efficacité ont été démontrées face aux tarifs sociaux. Sa lisibilité est meilleure pour les agents qui le gèrent. Il ne sert à rien d'ouvrir des droits si le taux de recours est résiduel parce que l'accès à ce système est trop compliqué !

Le chèque énergie constitue une simplification pour les Français les plus modestes ou en situation de précarité. Il sera en moyenne de 150 euros l'année prochaine et de 200 euros l'année suivante en fonction des revenus, et permettra de payer sa facture d'énergie ou de financer de petits travaux d'efficacité énergétique. C'est un premier niveau de réponse.

Il se cumule avec tout ce qui existait précédemment, comme les mesures proposées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) destinées à réaliser des travaux de rénovation énergétique.

Le chèque énergie concerne 4 millions de ménages et représente un engagement de 600 millions d'euros.

Les certificats d'énergie, quant à eux, trouvent leur succès dans la rencontre entre l'offre et la demande, notamment en matière de changement de chaudière, et de mutation.

La transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime en 2019 apporte une réponse aux personnes les plus fragiles. Le principe du crédit d'impôt oblige à réaliser les travaux avant de récupérer l'argent l'année suivante. Pour un ménage, cela constitue un effort de trésorerie qui n'est pas neutre. Transformer le CITE en prime au moment de la signature du devis constitue un soulagement pour la trésorerie des familles et plaide en faveur des travaux.

Nous ne pouvions le faire cette année, car ceci demande à Bercy une importante ingénierie technique. L'idée est de cibler le CITE sur les travaux les plus efficaces. Il y a quelques années, personne n'évaluait ni ne chiffrait l'efficacité en euros par mégawattheures économisés. Désormais, les services de l'État, l'Ademe et certains scientifiques commencent à le faire. Si le dispositif en faveur du changement des portes et fenêtres est extrêmement populaire chez les Français, un certain nombre d'autres travaux très importants, comme l'isolement des combles, sont parfois mis de côté.

On sait tous que la chaleur monte. Or l'installation d'une porte blindée, par exemple, ne renforce en rien la performance énergétique d'un

logement. Nous avons donc ciblé les travaux concernés. Les techniciens affirment qu'on est sur un ratio de 300 mégawattheures d'un côté pour 1003 mégawattheures de l'autre.

Il ne s'agit pas pour le Gouvernement d'agir de façon brutale. Le dispositif est maintenu jusqu'au 1^{er} janvier, contrairement à ce qui a été écrit dans la presse. Par ailleurs, nous assurerons un accompagnement durant le premier semestre de 2018 pour le changement des fenêtres simple vitrage en fenêtres à double vitrage.

Enfin, nous nous engageons à maintenir le taux de TVA à 5,5 % pour l'ensemble des professionnels du secteur, ce qui constitue une mesure non négligeable.

Nous tenons au fait que le budget 2018 offre un certain nombre de protections, comme l'irréversibilité, la prévisibilité, la protection. La santé et l'environnement, je l'ai dit, sont absolument fondamentaux. C'est pour cela qu'en matière de recherche publique et de perturbateurs endocriniens, nous consacrons 3 millions d'euros supplémentaires à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

S'agissant de la sûreté et de la sécurité nucléaires, nous continuons à améliorer les moyens humains de l'ASN, déjà renforcés sous le quinquennat précédent, avec deux équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, je crois, pour l'année en cours, et plus trente l'année dernière. Je crois savoir que le président de l'ASN a pris un certain nombre de positions dans le cadre d'une audition à l'Assemblée nationale, au cours de laquelle il a été amené à s'exprimer sur les moyens de cet organisme. J'ai découvert ses besoins par le biais de cette audition.

Nicolas Hulot lui a écrit ou s'appête à le faire, pour engager, si nécessaire, un dialogue sur le sujet. Sachez que la trajectoire de renforcement des moyens de l'ASN est positive depuis maintenant quelques années, quels que soient les gouvernements successifs.

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) bénéficie, lui aussi, de moyens largement confortés, 20 ETP ayant été créés au cours de l'année 2017.

Les effets du réchauffement climatique pèsent sur la biodiversité, que ce soit en métropole ou en outre-mer. Cela nécessite des réponses de notre part. Certains budgets sont confortés et reproduits à l'euro près. Je pense à la protection du littoral, aux aires marines protégées ou encore aux zones Natura 2000, auxquelles nous accordons 2 millions d'euros supplémentaires. Les parcs naturels constituent également des outils assez performants, qui produisent des résultats en matière de médiation avec la population. La fameuse taxe sur les bateaux de plus de 30 mètres permettra désormais de financer le Conservatoire du littoral.

Par ailleurs, concernant les agences de l'eau, l'Assemblée nationale a, nuitamment, fixé à 2,28 milliards d'euros le plafond des redevances qu'elles peuvent percevoir. Les agences de l'eau sont des outils auxquels nous croyons beaucoup.

J'ai été maire, élu communautaire et président de conseil départemental : je suis attaché à la gouvernance locale de l'eau. Néanmoins, nous sommes à la croisée des chemins. Je le pensais déjà avant d'entrer au Gouvernement. Le Gouvernement, le Parlement et les élus locaux doivent préciser ce qu'ils attendent exactement des agences de l'eau, à qui on a demandé beaucoup de choses ces dernières années. Parfois, du fait d'une importante trésorerie, les taux d'intervention ont augmenté ici ou là sans véritable réflexion stratégique globale.

Nous aurons besoin du Sénat pour définir une stratégie globale de l'eau. Cela fait cinq à dix ans que l'on gère la question de l'eau par à-coups, sans véritable vision globale, pluriannuelle et stratégique.

Les agences de l'eau constituent aussi un enjeu de gouvernance. Si nous avons souhaité adosser les financements de l'AFB et de l'ONCFS aux agences de l'eau, c'est parce qu'on ne peut avoir, en termes de gouvernance des politiques publiques de biodiversité, les agences de l'eau d'un côté et l'AFB et l'ONCFS de l'autre.

Les agences de l'eau financent donc l'AFB et l'ONCFS. Elles font ainsi leur entrée dans la gouvernance de l'AFB, demande formulée depuis bien longtemps par les élus locaux.

La contribution pour l'AFB s'élève à 34,5 millions d'euros et celle pour l'ONCFS à 37,6 millions d'euros. Cela permet, en outre, de sanctuariser les finances de l'ONCFS et de l'AFB. On a ainsi une vraie lisibilité et une véritable prévisibilité de l'engagement budgétaire.

J'ai défendu à l'Assemblée nationale un amendement au nom du Gouvernement pour obliger, par la loi, de verser cet argent dès le mois de janvier. Peut-être voudrez-vous bien le maintenir lorsque vous examinerez ces missions. Nous serons ainsi sûrs que nos opérateurs seront en situation d'honorer leurs promesses et leurs politiques publiques dès le 1^{er} janvier.

Le Gouvernement assume le prélèvement de 200 millions d'euros supplémentaires sur les agences de l'eau, leur trésorerie – également appelée fonds de roulement – s'élevant à environ 760 millions d'euros, soit une augmentation importante ces deux dernières années. Ce prélèvement est opéré au titre des efforts demandés à chaque opérateur de l'État et à l'État, dans le cadre du redressement des finances de la nation.

Les crédits de l'économie sociale et solidaire arrivent au sein de ce ministère, notamment avec le Dispositif local d'accompagnement (DLA), piloté par un nouveau Haut-commissaire, M. Itier. Le montant des autorisations d'engagement se monte à environ 15 millions d'euros.

Enfin, il s'agit d'avoir le budget le plus sincère et le plus robuste possible. Il est en effet facile de proposer un budget généreux en autorisations d'engagement. Ce qui nous intéresse, ce sont les crédits de paiement.

Pour les mêmes raisons, selon la politique souhaitée par le Premier ministre, Édouard Philippe, il vaut mieux bénéficier d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement plus sincères pour éviter des gels de crédits importants pendant l'année budgétaire. Cela nous semble aussi être un moyen de respecter le Parlement, car on se rapproche ainsi de plus en plus de la sincérité et de la lisibilité du budget pour nos concitoyens.

Nous avons déclenché une inspection de l'Inspection générale des finances (IGF) et d'une partie du ministère de la transition écologique et solidaire pour étudier la question de la trésorerie des agences de l'eau.

L'Ademe sera rebudgétisée. Il arrivait, certaines années, que la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) arrive tardivement dans l'année civile, privant l'agence de moyens de trésorerie importants et l'obligeant à différer ses interventions. La rebudgétisation permet à l'Ademe de pouvoir intervenir dès le 1^{er} janvier de l'année civile, grâce à une augmentation importante des crédits de paiement. Considérons donc les crédits de paiement plutôt que les autorisations d'engagement !

Nous sommes à plus de 36 % de crédits de paiement concernant la participation de l'État dans l'Ademe soit, pour 2018, 164 millions d'euros supplémentaires. Par ailleurs, 720 millions d'euros iront à l'Ademe dans le cadre du grand plan d'investissement sur l'intégralité du quinquennat.

Le Fonds chaleur est non seulement préservé mais augmente même légèrement. Il faut le considérer en parallèle de la trajectoire carbone. Ce sont les deux outils qui permettent de créer de la compétitivité, notamment en matière de production de chaleur renouvelable.

Nous continuons d'honorer la dette que l'État doit à EDF en matière d'énergies renouvelables. Elle représente 15,4 milliards d'euros, que nous entendons rembourser sur trois années.

Vous l'avez dit, monsieur le Président, le budget des politiques publiques du ministère de la transition écologique et solidaire concernant les territoires et les Français est en augmentation, mais nous contribuons aussi aux efforts de redressement des finances publiques de la nation, avec une baisse de 2 % des effectifs, un plafond d'emploi pour les deux ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, qui partagent les mêmes personnels, qui s'élève au total à 40 805 agents, dans le cadre de réflexions sur le programme « Action publique 2022 ». Nous dialoguons à ce sujet en permanence avec les organisations syndicales, afin de faire évoluer les missions de service public et l'organisation des ministères qui sont au service des territoires, en cherchant à trouver un

équilibre entre administration déconcentrée et administration centrale, qu'il s'agisse de la France métropolitaine ou de l'outre-mer.

J'ai omis de citer deux chantiers pour 2019. Je me tiens à la disposition du Sénat à ce sujet, ainsi que ma collègue Brune Poirson, dont dépendent ces questions. Il s'agit de la TGAP et de l'économie circulaire. Une feuille de route est en cours d'élaboration à ce sujet et trouvera son aboutissement en mars 2018.

Il nous faut en effet progresser sur la solution du recyclage, plutôt que sur celle de la mise en décharge, pour des raisons écologiques et de promotion de l'économie circulaire évidentes.

Je suis à votre disposition sur tous ces sujets.

Je laisse à présent les questions venir à moi - à moins que je ne les anticipe. C'est à vous de décider, monsieur le Président...

M. Hervé Maurey, président. - Anticipons !

M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État. - Les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) font partie d'un ensemble d'outils territoriaux imaginés par le précédent Gouvernement, avec la même intuition que la nôtre, à laquelle je souscris totalement : la réponse à la question de la transition écologique passe en même temps par de grandes réponses internationales, comme la COP 23, et par des réponses territoriales.

Les TEPCV soulèvent cependant quelques difficultés. Je me dois de vous en parler avec beaucoup de précision. La première difficulté vient du fait que Ségolène Royal, lorsqu'elle était ministre, a engagé sur les différents appels à projets TEPCV près de 748 millions d'euros pour 400 millions d'euros seulement de crédits de paiement validés.

En deuxième lieu - et ceci explique la circulaire qui a été envoyée aux préfets - la ministre, engageant ainsi l'État, a poussé pour que les conventions relatives aux TEPCV soient signées très rapidement. On a dit aux présidents d'intercommunalités et aux maires qu'ils s'occuperaient plus tard des délibérations de leur conseil communautaire ou de leur conseil municipal, le plus important étant de signer rapidement les conventions.

Un certain nombre de conventions ont donc été engagées avec l'État sans que les crédits de paiement n'aient été validés, et des centaines de présidents ou de maires ont signé sans délibération de leur conseil municipal ou de leur conseil communautaire.

Pour le Premier ministre, il n'est pas question que la parole de l'État ne soit pas honorée. C'est une question de continuité de l'État.

Cette circulaire a parfois été exécutée avec zèle par certains préfets. Nous sommes en train de la préciser à nouveau.

Nous allons par ailleurs débloquer, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, une somme de 75 millions d'euros. Les crédits qui

restent nous permettent d'envisager 2018 avec sincérité vis-à-vis des territoires.

Deuxièmement, nous allons nous montrer à la fois rigoureux et souples en matière d'engagements.

Les conventions qui ont été signées prévoient que les projets doivent être engagés avant la fin 2017. Ce n'est pas une nouveauté. Je précise que, pour nous, la notion d'engagement peut revêtir la forme d'un marché public validé, d'un bon de commande passé, voire d'une justification de travaux par une régie.

Il est hors de question que les collectivités locales n'honorent pas les obligations dans le cadre de la convention qui a été signée.

Enfin, qu'allons-nous faire pour les maires et les présidents d'EPCI qui ont signé ces conventions sans avoir l'autorisation de l'organe délibérant ? Pour les mêmes raisons qui me font croire en l'État et en sa parole, dès lors que le Gouvernement précédent a poussé les élus à faire vite, ceux-ci agissaient en bonne foi. Il serait fort de café de leur reprocher d'avoir cru leur préfet, leur sous-préfet ou le Gouvernement de l'époque ! Les sanctionner pour cela serait malvenu.

Dans les jours qui viennent, nous allons préciser par circulaire aux membres du corps préfectoral, au titre du contrôle de légalité, que nous considérons l'engagement de l'État comme positif lorsque la convention a été signée avant la délibération. Je ne parle pas ici du cas où il n'existe aucune délibération : vous êtes, comme moi, attaché à l'état de droit, et ce n'est pas possible.

Certains disent avec beaucoup de facilité que ce Gouvernement n'aime pas les territoires. Ceci me blesse à titre personnel : j'appartiens à ce Gouvernement, et ma seule légitimité est précisément d'être issu des territoires. Je pense vous prouver ici que le Gouvernement est bel et bien respectueux de la relation entre l'État et les collectivités territoriales, en sortant par le haut de cette question des TEPCV.

J'y suis attaché, car je n'ignore pas qu'aucune politique publique n'est possible si nous manquons à notre parole en ce début de quinquennat. En tout cas, c'est ce qu'ont souhaité le Président de la République et le Premier ministre.

M. Hervé Maurey, président. - La parole est aux rapporteurs pour avis.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. - Monsieur le Ministre, s'agissant de la sûreté nucléaire, les ressources restent très tendues. Il est vrai qu'on enregistre une légère augmentation des crédits de paiement et des autorisations d'engagement. L'ASN bénéficie de deux ETP supplémentaires, l'IRSN en enregistre trois de moins.

Les courbes d'augmentation des moyens ne suivent pas les courbes d'augmentation des missions. Nous avons entendu M. Chevet. M. Niel, pour sa part, est relativement inquiet, surtout par rapport à l'objectif 2050 qui impose un travail de démantèlement supplémentaire et la construction de nouveaux réacteurs – dont peut-être deux EPR.

C'est une situation à surveiller de près. Je milite depuis plusieurs années pour que l'on repense le financement de la sécurité nucléaire en créant une taxe sur les opérateurs dédiée à l'ASN, un peu sur le modèle de l'IRSN, à condition que ladite taxe lui soit reversée. Il convient de sécuriser ce financement. Dans le cas contraire, nous irions vers de gros problèmes.

En matière phytosanitaire, nous nous félicitons que les moyens de l'ANSES augmentent.

Par ailleurs, étant chargé par la commission des affaires européennes et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du dossier consacré au glyphosate, je suis preneur de toute nouvelle information sur ce sujet.

Concernant l'Ademe, vous avez évoqué une augmentation de 36 % qui va seulement couvrir les engagements passés. C'est insuffisant par rapport aux promesses faites par le précédent Gouvernement et par le Président de la République de doubler les moyens du Fonds chaleur. Les engagements seront-ils tenus ou non ?

Un mot concernant les automobiles électriques ou hybrides : celles-ci présentent toujours un problème de recharge sur tout le territoire.

Quant au supercalculateur, nous nous félicitons que la France se dote enfin d'un tel outil. Il était dangereux de laisser les Britanniques seuls sur ce terrain, ce qui revenait à programmer la mort de Météo France.

Pour ce qui est des portes et des fenêtres sur la question du CITE, je rappelle que l'air chaud est aspiré par l'air froid et passe également sous les portes ! Dans certains cas, ce dispositif est très efficace.

Enfin, s'agissant des bateaux de plus de 30 mètres, ceux-ci iront voguer vers d'autres flots avec leur équipage, et les taxes partiront à l'étranger !

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. – Je m'exprimerai tout d'abord en tant que sénateur de la Mayenne à propos des TEPCV. J'étais en début de semaine avec des élus du nord de mon département, qui se sont engagés de bonne foi dans cette action et m'ont fait part de leur grande inquiétude concernant la circulaire que vous avez évoquée.

Ils ont signé de bonne foi des conventions avec le précédent Gouvernement et souhaitent engager leur territoire dans des projets environnementaux vertueux. Vous avez eu des propos rassurants à ce sujet. Je souhaite que les parlementaires puissent avoir une action de contrôle sur

les engagements que vous avez pris. Nos élus locaux sont en effet légitimement très remontés. Nous les soutenons et nous voulons que le contrôle parlementaire s'exerce en la matière.

En tant que rapporteur pour avis sur le budget de la biodiversité et de la transition énergétique, j'aimerais vous questionner sur le choix de débudgétisation des subventions pour charges de service public versées à l'AFB, à l'ONCFS et aux parcs nationaux. Quelles raisons ont dicté ce choix budgétaire ?

S'agissant des agences de l'eau, dont je n'ai pas manqué de faire état hier dans mon avis budgétaire concernant la ponction opérée sur leurs fonds de roulement, vous évoquez un trésor de guerre important, mais il faut aussi tenir compte du reste à payer des agences, qui va être conséquent. Ceci peut minorer le niveau de trésorerie.

J'ai proposé un amendement, retenu par la commission, qui fixe le plafond à 2,28 milliards d'euros et qui supprime le prélèvement supplémentaire de 200 millions d'euros.

Je relève que les présidents des agences de l'eau et François Sauvadet considèrent qu'il est contradictoire d'étendre leurs compétences tout en les privant de ressources, qu'il s'agisse de la reconquête de la biodiversité, des renouvellements de canalisations, ou de la lutte contre le réchauffement climatique. Les agences de l'eau ont des besoins dans ce domaine. Il leur faut donc des moyens financiers.

Plus globalement, votre ministère a-t-il engagé une réflexion sur la redéfinition de l'assiette des redevances des agences de l'eau, qui n'est plus aujourd'hui cohérente avec l'extension de leurs missions ? Il s'agit de respecter le principe selon lequel « l'eau paye l'eau ».

Vous n'avez pas parlé des agences régionales de l'AFB : pouvez-vous nous en dire un mot, de même que des difficultés du CEREMA ?

Enfin, le Président de la République a pris l'engagement de doubler les moyens du fonds chaleur. Vous avez évoqué le prix du carbone. On en est toujours au *statu quo* dans ce domaine. Pouvez-vous préciser votre pensée à propos de cette question ?

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – J'ai en partie répondu à vos interrogations sur l'ASN. Je tiens à rappeler que les questions de sûreté et de sécurité – une différenciation des termes à laquelle nous sommes attachés en France – sont d'une extraordinaire importance. Des propositions seront faites, notamment dans le cadre des réflexions autour du prochain mix énergétique. La question de la sûreté contient celle des démantèlements potentiels. J'ai à connaître du dossier Fessenheim en ce moment, et je sais que ce sont des points centraux.

Le ministre d'État va écrire au président de l'ASN afin de creuser les propos qu'il a tenus en commission à l'Assemblée nationale.

Le ministre d'État suit personnellement le dossier du glyphosate. A l'heure actuelle, nous sommes sur une proposition de prolongation de trois ans. Celle-ci n'a pas été mise au vote lors de la dernière réunion européenne. J'entends celles et ceux qui, pour des raisons de politiques politiciennes, disent que Nicolas Hulot perd tous ses arbitrages. Je tiens toutefois à leur rappeler, que sans son intervention, nous serions sur une reconduction automatique de dix ans. Aujourd'hui, nous avons fait le choix d'une trajectoire ambitieuse, tout en travaillant avec les agriculteurs.

Au sujet du financement de l'Ademe, permettez-moi de faire un aparté rapide. J'avais les mêmes réactions que vous dans mes fonctions d'exécutif local, et critiquais le fait que les crédits annoncés n'étaient pas de l'argent supplémentaire, mais permettaient seulement de couvrir les engagements passés. Or, nous avons vu ce qu'il se passe, notamment pour les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), lorsque les engagements passés ne sont pas honorés. Pour nous, quand la parole est donnée, elle doit être honorée. C'est ce que nous faisons pour l'Ademe. Dès lors, je ne vois plus où se situe le problème, à partir du moment où nous finançons des projets concrets sur les territoires. Je tiens à souligner qu'il est toujours facile d'autoriser des engagements. Il en est tout autre, lorsqu'il s'agit de trouver des crédits de paiement dans un budget contraint. Je n'ignore pas vos convictions sur la nécessité de finances publiques saines et stables.

Nous nous sommes également engagés sur une augmentation du fonds chaleur sur le quinquennat. D'ores et déjà, il augmente de 5 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Certes, cette augmentation reste pour l'instant résiduelle. Mais, ce qui compte aussi, c'est le nombre de projets financés, et la définition de la trajectoire carbone. Sans vouloir intervenir dans les affaires de la commission, il me semble que l'évolution combinée de la trajectoire carbone et du fonds chaleur pourrait être un sujet intéressant pour une mission d'information ou d'évaluation. En effet, de nouvelles synergies vont se créer dans les mois ou les années à venir.

Pour les voitures électriques, le stockage est l'enjeu important. En effet, en matière de rechargement, les choses avancent désormais bien, notamment en raison de l'action des syndicats d'électricité. L'industrie automobile avance vite en matière de stockage. Les réflexions autour de l'hydrogène nous y aident, et une innovation en pousse une autre. Comme le prix actuel de l'électricité permet aux énergies renouvelables la production d'une électricité dans des conditions compétitives, et comme le prix de la voiture électrique - hors batterie - diminue, l'innovation se concentre sur le stockage. Or, la batterie représente un enjeu pour l'automobile, mais aussi pour le stockage de l'énergie solaire. Il est probable, que dans les trois à

quatre prochaines années, de grandes révolutions vont se produire dans ce domaine. C'est notamment la position des constructeurs automobiles.

Je remercie le sénateur Chevrollier pour ses propos sur les TEPCV. Nous espérons avoir trouvé un point d'équilibre, et je compte sur vous pour faire de la pédagogie dans vos départements vis-à-vis de la solution trouvée. Je tiens toutefois à rappeler, que lorsqu'une collectivité territoriale s'est engagée dans une convention de TEPCV, elle a défini un calendrier. Ce n'est donc pas l'État qui le lui a imposé, mais c'est elle-même qui en a décidé les termes. Aussi, si l'État s'engage à honorer les termes de la convention, il faut que les collectivités territoriales fassent de même.

Le fonds de roulement des agences de l'eau est très important. Le reste à payer est stable en 2016 et 2017 et il atteint 3,6 milliards d'euros, à la fin du dixième programme. Vous le savez, lorsque l'on se situe à cheval sur deux programmes, les premières années du programme suivant permettent de payer les projets engagés à la fin du programme précédent. Le fonds de roulement est passé de 631 millions d'euros en 2015 à 769 millions d'euros fin 2016. Il atteint, selon nos estimations, 661 millions d'euros en 2017. Je suis attaché au principe selon lequel l'eau doit payer l'eau, ainsi qu'à la gouvernance locale. Je ne les remets nullement en cause. Toutefois, lorsqu'il y a des effets de thésaurisation importante, il est normal que le gouvernement ou le parlement s'y intéresse. Le gouvernement ne prive pas les collectivités territoriales de projets par ce prélèvement, sauf à considérer que les agences de l'eau sont susceptibles de financer n'importe quel projet. Il me semble aussi nécessaire de revenir à une meilleure clarté sur leurs missions. D'ailleurs, le Président Sauvadet partage ce point de vue : pour lui, on leur demande beaucoup de choses, et il est nécessaire de revenir à la définition de certaines priorités en la matière.

Les agences régionales de la biodiversité ont été prévues par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, votée sous le quinquennat précédent. Elles se mettent en place à un rythme inégal sur l'ensemble du territoire, en lien avec les conseils régionaux. Ainsi, son installation s'est faite, en région Normandie, il y a deux mois environ. Il faudra suivre l'accompagnement de ces agences, et je me tiens à la disposition du Sénat pour examiner cette question de plus près.

Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) est un outil en lequel je crois. L'État, du fait des mouvements de décentralisation successifs, ne dispose plus de beaucoup d'instruments d'ingénierie. C'est pourquoi, le CEREMA est important. Toutefois, tel qu'il avait été imaginé, il devait surtout être mis à disposition des collectivités territoriales. Or, aujourd'hui, il est surtout utilisé par l'État - dans 90 à 95 % des cas - notamment par le ministère des transports, alors que la promesse initiale était d'avoir un outil d'ingénierie au profit des collectivités territoriales. Je suis attaché à cet instrument, et il va falloir réfléchir à sa feuille de route stratégique, notamment en lien avec le

ministère de Jacques Mézard de la cohésion des territoires. Ce dernier réfléchit à une agence de cohésion des territoires, pour avoir une offre unifiée et simplifiée d'ingénierie, à destination des territoires. C'est un dossier qui est en souffrance depuis des mois. Il incombe au nouveau gouvernement de s'y atteler pour trouver une solution.

M. Rémy Pointereau. – Je m'apprêtais à me réjouir du report à 2019 du prélèvement sur les agences de l'eau, avec l'amendement voté à l'Assemblée nationale, mais je constate qu'apparemment ce n'est pas le cas – et je le regrette. Les agences de l'eau aident beaucoup les collectivités territoriales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. En outre, on leur a donné des compétences supplémentaires, avec l'Agence française pour biodiversité (AFB) et la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), ou encore la continuité écologique. À terme, les besoins seront importants. Par ailleurs, si l'on constate que les fonds de roulement sont importants, pourquoi ne pas réduire les prélèvements de l'agence de l'eau payés par les contribuables ? En effet, les maintenir à un tel niveau pourrait au final être considéré comme un impôt indirect, notamment si une partie de la contribution va au budget de l'État.

Ma deuxième question concerne la compétence GEMAPI. Il y a une vive inquiétude chez les élus locaux concernant la mise en place de celle-ci. Vous avez adressé un courrier aux préfets leur demandant d'accompagner « avec bienveillance » les élus locaux. Que signifie concrètement cette bienveillance ? La mise en place de cette compétence peut représenter un coût important pour les collectivités et les communautés de communes, d'autant que nous sommes sur des périmètres très larges, le bassin versant pouvant traverser 3 ou 4 communautés de communes. Or, il n'y aura pas de moyens supplémentaires.

M. Claude Bérit-Débat. – J'ai noté la cohérence de vos propos et de votre politique. Vous avez fait référence au projet de loi sur la fin de l'exploration des hydrocarbures que nous avons voté il y a peu. À titre personnel, je suis déçu de la réponse apportée par le Sénat sur ce texte. Vous attendiez un accompagnement, et nous n'avons pas été en mesure de vous apporter ce que vous souhaitiez.

Je ne suis pas convaincu par votre réponse sur les agences de l'eau. En effet, par le prélèvement, les agences de l'eau vont financer l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), car elles ont à un moment donné financé l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Or, il ne faut pas donner l'impression à nos concitoyens que les agences de l'eau servent à financer la chasse.

Enfin, je suis favorable à remplacer le crédit d'impôt rénovation par une prime. Toutefois, il faudra veiller à ce qu'elle soit utile pour les ménages les plus défavorisés.

Mme Nelly Tocqueville. – Mon interrogation porte sur les parcs nationaux. En effet, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la suppression de la contribution pour charge de services publics, qui représente plus de 136 millions d’euros. Par un amendement à l’article 54 du projet de loi, le gouvernement a décidé qu’une contribution annuelle serait versée par l’Agence française pour la biodiversité aux parcs. Or elle sera à hauteur de 61 à 65 millions d’euros. Il y a donc un manque à gagner de 75 millions d’euros. Quelles vont être les répercussions de cette baisse de subvention sur le fonctionnement des parcs, mais aussi sur les missions d’assistance et de conseil aux élus locaux en termes d’aménagement des territoires et d’urbanisme ? Il en est de même pour les missions pédagogiques ; le rôle des parcs est de permettre une prise de conscience de la nécessité de protéger l’environnement ; ce travail est fait avec les élus locaux et les citoyens.

M. Didier Mandelli. – Le fonds de prévention des risques naturels majeurs – fonds Barnier – est plafonné par ce projet de loi de finances à hauteur de 137 millions d’euros. Ce fonds a été créé il y a un peu plus de 20 ans, et les dépenses sont aujourd’hui de l’ordre de 200 millions d’euros. Ce plafonnement va permettre au gouvernement de récupérer de la trésorerie les prochaines années, à l’instar des agences de l’eau. Mon inquiétude, étant élu de Vendée, département fortement touché par la tempête Xynthia, c’est qu’une partie de ce fonds, financé par une contribution sur les assurances, soit affectée au budget de l’État. Si vous considérez que ce fonds dispose de trop de ressources, il vaut mieux limiter les prélèvements à la source, plutôt que d’affecter une partie de ces ressources au budget général.

Le deuxième point de mon intervention concerne l’Ademe et l’économie circulaire. La feuille de route est en cours de rédaction et je salue la méthodologie employée. Toutefois, je suis inquiet en ce qui concerne l’affectation de la TGAP, qui, aujourd’hui, ne finance pas uniquement l’adaptation des outils et des structures à l’économie circulaire. En effet, à peine un tiers de cette taxe est affecté au budget de l’Ademe. Je reste donc attentif aux dispositions prises dans le cadre de l’économie circulaire. Je suis pour faire évoluer la TGAP, à condition qu’elle soit effectivement intégralement affectée à l’objet pour laquelle elle a été créée.

M. Jérôme Bignon. – Je présiderai cet après-midi, comme doyen d’âge, l’installation du nouveau président du conseil d’administration du conservatoire du littoral. Je fais partie de cet organe depuis 15 ans, et je constate, d’année en année, la diminution du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), alors même que cette contribution permet au conservatoire de faire des acquisitions. Or, la taxe sur les yachts ne permet pas de combler cette diminution, d’autant qu’une partie de cette taxe, - et je m’en réjouis pour elle - sera affectée à la SNSM. Le financement du conservatoire du littoral devrait être également affecté par la mise en place de la filière de responsabilité élargie des producteurs (REP) pour les vieux

bateaux de plaisance. Des amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale, afin de revoir le barème du DAFN, qui est ancien et mérite d'être modifié. Toutefois, ils n'ont pas été soutenus. Le gouvernement serait-il favorable à une reprise de ces amendements au Sénat, afin de faire évoluer ce barème ?

Enfin, je souhaite vous faire part de ce que certains auteurs appellent le paradoxe de la taxation de la nature à l'inverse de la taxation des biens considérés comme capitalistes. On constate une augmentation des taxes sur les biens naturels, qui sont assujettis à l'IFI. C'est un point de vue qui se défend. Mais on peut s'interroger sur le fait que celui qui détient un portefeuille d'actions pétrolières puisse bénéficier d'une *flat tax* plafonnée à 30%, alors que les biens naturels, à l'image du non bâti sont taxés à hauteur de 62,2%. On entend à longueur d'année qu'il faut avancer vers une taxation écologique, mais les mesures prises ne vont pas dans ce sens.

M. Benoît Huré. – Je suis connu comme quelqu'un de frileux et prudent en matière environnementale. J'ai entendu ce matin un discours pratique, pragmatique et cohérent. Cela change de certains propos qui ont pu être tenus jusqu'à présent. J'apprécie la manière dont vous vous saisissez des questions environnementales, et notamment au niveau international. M. Hulot, dans d'autres fonctions, était venu nous expliquer que c'était justement au niveau international que beaucoup de choses se jouaient et qu'il fallait agir, malgré le fait que la France représente moins de 1 % de la population mondiale et des terres émergées. Mais cette politique a aussi une déclinaison nationale et surtout locale, car c'est à partir du local que l'on pourra changer les mentalités. Or, quand on connaît l'ampleur de la tâche et les moyens que l'on y consacre, ne convient-il pas de hiérarchiser la dépense comme les actions ? « L'urgence de l'urgence pour l'humanité », nous avait dit Nicolas Hulot, c'est le réchauffement climatique, qui a des conséquences dans tous les domaines, y compris sur la biodiversité. Je crains que l'on se disperse en agissant de manière volontariste sur la biodiversité, au détriment d'actions de lutte contre le réchauffement climatique qui est à l'origine de nombreux problèmes rencontrés, dont la détérioration de la faune et la flore.

En ce qui concerne la TGAP, nous sommes fortement sollicités par les lobbys des grandes entreprises de traitement des déchets ménagers, qui souhaitent que soit privilégiée et mise en avant l'incinération, par rapport à l'économie circulaire, ou le stockage des déchets, lequel n'a plus rien à voir aujourd'hui avec la mise en décharge. Le stockage des déchets doit être considéré comme une mine dans laquelle, dans le cadre de l'économie circulaire, on va chercher des produits à exploiter, et doit mériter, à mon sens, une plus grande attention.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Rapporteur sur le bonus-malus automobile, j'ai été interrogé hier par un journaliste du journal *l'Argus*. Celui-ci me faisait remarquer que le malus avait rapporté aux caisses de l'État 380 millions d'euros, tandis que le bonus ne lui avait coûté que 260

millions d'euros. Il en était de même avec la prime à la conversion. Dès lors, il se demandait si le système du bonus-malus n'était pas un moyen déguisé de renflouer les caisses de l'État. Je lui ai dit, et je souhaiterais connaître votre position sur cette question, que si nous avions prévu moins et que le budget avait été dépassé, nous aurions dû le compléter. Aussi, il valait mieux avoir une prévision un peu optimiste, de façon à répondre au succès éventuel du bonus-malus et de cette prime à la conversion.

En ce qui concerne les voitures électriques, le prix de la Zoé a augmenté, il est passé de 23 000 euros il y a trois ans, à 29 000 euros aujourd'hui. Toutefois, cela se justifie par l'amélioration du modèle et le développement des batteries. En effet, la recherche et développement a un prix.

Je vous remercie de vos propos sur le programme « habiter mieux », car il y a aussi dans nos territoires des propriétaires pauvres dont le logement est un vrai gouffre énergétique. Je me réjouis ainsi que la possibilité de subventions ait été augmentée jusqu'à 85% des dépenses pour la rénovation thermique de ces logements.

Je suis moi-même concerné par les TEPCV, car j'ai signé une convention avec Mme Royal en mars dernier. Je tiens à vous signaler que lorsqu'une collectivité disposant de peu de ressources, a 100 000 euros de subvention au titre du TEPCV, pour un projet à 300 000 euros, elle essaye d'avoir un programme pluriannuel d'investissement s'étalant sur deux exercices civils. Dès lors, vous comprendrez qu'il est difficile de faire ces dépenses dans un délai de six mois. La lettre de Nicolas Hulot du 26 septembre dernier, semble indiquer que nous disposons d'un délai d'un an, puisqu'elle indique qu'au-delà d'un délai d'un an non respecté, le solde ne sera pas versé. Toutefois, il est de tradition que les communes essayent d'autofinancer leurs projets sur au moins deux années civiles.

Mme Nadia Sollogoub. – Je me réjouis que l'on prenne conscience de l'urgence en matière d'émissions carbone. Or, dans le projet de loi de finances, on ne parle que des émissions automobiles. Qu'en est-il des émissions du transport maritime ? On parle notamment de bois exploités en France, envoyés à l'étranger pour être traités, puis réimportés en France pour être vendus sous forme de planche. J'espère que ce sujet est abordé au niveau international.

Enfin, tout comme mes collègues, je reçois de très nombreux courriers des élus de mon territoire relatifs aux TEPCV. Vous nous dites que les collectivités territoriales qui se sont engagées dans cette démarche, ont voté une délibération mais n'ont engagé aucune dépense, ont jusqu'au 31 décembre pour le faire. Or, en matière de croissance verte, ce sont souvent des dossiers nouveaux qui ont besoin d'être travaillés, et sur lesquels il faut être bien conseillé. À titre d'exemple, il y a encore quelques années, on nous disait qu'il fallait changer les fenêtres, or au final, ce n'est

peut-être plus nécessaire. Le message qu'entendent les élus, c'est qu'ils doivent se précipiter pour engager n'importe quels travaux, afin de sanctuariser les fonds.

M. Guillaume Gontard. – Vous avez beaucoup insisté sur l'urgence de la baisse des émissions carbone, et la taxation carbone. Je voudrai avoir votre avis sur la politique énergétique du pays, ainsi que ce sur ce qui est en train de se passer avec General Electric qui dilapide le savoir-faire français en matière d'hydroélectricité.

Pour moi, la prime pour la rénovation thermique des bâtiments est une bonne chose. Je regrette toutefois, que l'on n'ait pas fait le choix de la rénovation globale, en lien notamment avec les plateformes de rénovation. Par ailleurs, et même si ce n'est pas votre ministère qui est en charge de ce dossier, je suis défavorable à la baisse des APL pour les bailleurs sociaux, car on est en train de casser une dynamique en termes de rénovation thermique.

Enfin, j'ai deux questions rapides. Les parcs nationaux disposent-ils des moyens pour répondre à leurs missions et besoins ? Concernant l'ONCFS, où en est-on du plan loup ? Un budget a-t-il été affecté à ce plan ? Il s'agit d'une urgence attendue par bon nombre de territoires.

Mme Martine Filleul. – Vous avez mentionné la nécessaire mobilisation des territoires pour atteindre les objectifs de transition écologique. Dans mon département du Nord, nous avons un bel exemple de mobilisation des élus, des habitants et des associations contre le doublement de la ligne à haute tension Avelin-Gavrelle. Ils ont montré, avec beaucoup de sagesse et d'obstination que ce doublement allait entraîner des nuisances et de la pollution en matière de santé et pour les milieux naturels. Toutefois, ils n'ont pas réussi à convaincre RTE, et il semble malheureusement que cette ligne va être construite. Les écarts entre les discours et les actes entraînent un scepticisme sur l'action publique dans ce domaine. Vous allez vous rendre sur place dans peu de temps. Pouvez-vous nous donner votre sentiment sur cette situation ?

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – Afin de tenir le temps qui nous est imparti, je vous propose de faire des réponses courtes, mais je me tiens à votre disposition – ainsi que mon administration – pour échanger avec vous de manière plus approfondie.

Je vais rencontrer bientôt les différents acteurs concernés par le doublement de la ligne à haute tension Avelin-Gavrelle. Toutefois, il s'agit de trouver un point d'équilibre entre la gêne occasionnée aux riverains et la sécurité de l'approvisionnement électrique de la métropole de Lille. Il faut regarder ce projet avec beaucoup de technicité. Je pense que les élus de la métropole de Lille ne comprendraient pas que l'on prenne un risque sur l'approvisionnement énergétique de leur territoire. Il faut avancer sur ce sujet avec RTE. J'aimerais citer une autre action en faveur de la croissance

verte sur votre territoire. C'est « Rev3, troisième révolution industrielle ». Je l'ai observé sur place il y a peu. C'est un succès.

Concernant les bailleurs sociaux et la performance énergétique, il y a une réponse spécifique sur la performance énergétique à la Caisse des dépôts pour les bailleurs sociaux, dans le grand plan d'investissement.

Pour ce qui est de General Electric, et l'hydroélectricité, c'est une question de concessions, en lien avec la Commission européenne. Nous avons encore un certain nombre de sujets en discussion.

Pour les particuliers, l'ANAH et plusieurs outils de transition existent afin de les aider dans la rénovation thermique de leur logement. Il faudrait peut-être s'accorder du temps pour montrer l'exemple, à savoir s'occuper des bâtiments publics de l'État et des collectivités territoriales. Une réponse pour ces dernières est d'ailleurs apportée dans le grand plan d'investissement. Par ailleurs, les critères pour l'obtention de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ont été maintenus, contrairement à ce que certains ont pu dire. Il y a un enjeu de verdissement de ces critères, afin d'aider, sur un certain nombre de projets, les collectivités territoriales à assumer leurs travaux.

Les émissions du transport maritime font partie des sujets évoqués dans les négociations internationales.

L'État fait preuve d'une bienveillance toute particulière en ce qui concerne les TEPCV. Je tiens à préciser, que lorsque j'étais maire, puis président de conseil départemental, et que je signais une convention, j'entendais la respecter. Cela fait partie de la responsabilisation des élus. Aussi, quand on a signé une convention stipulant que les projets doivent être engagés avant la fin de l'année, ils doivent l'être. Bien évidemment, s'il y a des problèmes particuliers, des points sensibles, les préfets les feront remonter, et mon cabinet les examinera au cas par cas. Toutefois, je me bats pour que l'État tienne sa parole, aussi j'attends des collectivités qu'elles en fassent de même.

Mme Nadia Sollogoub. – Nous avons été interpellés par de très nombreux maires, dont les inquiétudes sont très fortes.

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – Je pense qu'un certain nombre de ces interpellations sont intervenues avant les annonces d'hier. Mais, il faut leur dire qu'ils doivent nous prouver qu'ils ont engagé ces projets, ou bien si ce n'est pas encore fait, ils doivent le faire rapidement. Nous ne prenons personne à revers. Rendez-vous compte, nous acceptons même un acte en régie ! Toutes celles et tous ceux qui ont été maire, président d'une intercommunalité ou d'un conseil départemental mesurent la souplesse dont nous faisons preuve. Dans le cas

contraire, autant que l'État porte lui-même la maîtrise d'ouvrage des projets, mais cela va à rebours de la décentralisation.

Le bonus-malus respecte le principe des outils de transition : il s'applique sur un marché. Or, nul ne peut prévoir avec exactitude le comportement de nos concitoyens dans leur volonté de changer de voiture. Le législateur imagine des trajectoires carbone, des outils de transition, mais après, les Français s'en emparent ou non. Par ailleurs, les constructeurs automobiles ont aussi leur rôle à jouer dans la manière dont ils bâtissent leur marketing. De manière générale, nous tenons à l'équilibre et à la sincérité budgétaire du compte d'affectation spéciale « bonus-malus ».

Je remercie le sénateur Huré pour ses propos sur la hiérarchisation des dépenses. Pour ce qui concerne la TGAP et le lobbying des entreprises de traitement des déchets, je renvoie à la feuille de route sur l'économie circulaire. Et, si les sénateurs, ne se sentent pas suffisamment associés à cette question, il ne faut pas hésiter à nous le dire.

L'urgence absolue est la transition énergétique. C'est la raison pour laquelle nous travaillons sur un nouveau mix énergétique et sur la performance énergétique. En même temps, il existe de nombreux outils à disposition des collectivités territoriales, comme les espaces naturels sensibles, avec une fiscalité affectée. L'ensemble des dispositifs sont reconduits. L'État, comme les collectivités territoriales et notamment les départements, ont un rôle majeur à jouer.

Pour moi, il n'y a pas de diminution des moyens du conservatoire du littoral dans ce projet de loi de finances. Après, peut-être que le rendement de la taxe diminue, mais comme pour toutes les taxes affectées, il y a une notion de rendement qui est indépendante du texte. Si vous le souhaitez, M. Bignon, nous pouvons en reparler de manière approfondie avec mes services.

Le fonds Barnier est un fonds très utile, et je tiens à le préciser expressément, il n'y a pas de prélèvement sur ce fonds. Toutefois, nous le plafonnons pour des raisons de visibilité budgétaire, car la totalité des fonds n'est pas utilisée. Le plafond est fixé à 137 millions d'euros. Il n'y a aucune crainte à avoir du côté des collectivités territoriales ou des assureurs, il n'y a pas de conséquences sur le nombre de projets ou le taux de recours. Je me suis rendu en Charente maritime où Xynthia a également fait beaucoup de dégâts, et j'en ai discuté avec les élus locaux. L'utilisation du fonds Barnier est efficace dans ces territoires. C'est pourquoi je tiens à réaffirmer qu'il n'y aura pas de diminution de ce fonds l'année prochaine.

À ma connaissance, pour les parcs, il n'y a pas de diminution. En effet, les crédits affectés sont toujours de 62 millions d'euros. Toutefois, cette année ils sont pris sur l'Agence française pour la biodiversité. Il y a ainsi une modification de la provenance des crédits, mais pas du montant.

Monsieur Bérit-Débat, le ministre d'État vous a répondu sur le projet de loi relatif aux hydrocarbures. En ce qui concerne l'ONCFS, il n'y a pas de diminution de crédits, et les taxes affectées sont maintenues. Simplement, comme pour les parcs, l'origine de certains crédits change, ils viennent désormais des agences de l'eau.

M. Claude Bérit-Débat. – Mon intervention ne consistait pas à demander une hausse ou une baisse des crédits affectés à l'ONCFS, mais à souligner que ce nouveau système de financement risque de véhiculer l'idée selon laquelle les agences de l'eau financent la chasse. Or, cela peut être mal accepté par certains de nos concitoyens.

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – En ce qui concerne l'ONCFS, les moyens sont maintenus. Par ailleurs, j'ai fait passer un amendement permettant que les moyens soient effectifs dès le mois de janvier. Enfin, j'ai entendu dire pendant des années, que les acteurs intervenant dans le champ de la biodiversité étaient trop éclatés et pas en situation d'un rapprochement de la gouvernance. Nous travaillons sur ce sujet avec l'AFB, l'ONCFS et les agences de l'eau. Et, je me permets d'ajouter que l'adossement de l'ONCFS aux agences de l'eau permet d'éviter un gel de ses crédits.

Pour en revenir à l'intervention de M. Pointereau, je tiens à rappeler que le prélèvement sur les agences de l'eau était déjà prévu à l'Assemblée nationale, il n'y a donc eu aucune nouvelle annonce ce matin. Nous sommes tous attachés à retrouver une situation financière et budgétaire saine et le budget que je vous ai présenté est déjà en augmentation. Dès lors, - et à moins de me dire où trouver 200 millions d'euros -, là où il y a une trésorerie importante, nous regardons. Je n'ignore pas que cette décision n'est pas populaire chez les élus locaux. Toutefois, je préfère que l'on prenne cette question par le bon bout, et que l'on s'interroge également sur les missions des agences de l'eau pour l'avenir. En outre, ce prélèvement n'aura lieu qu'une fois. Je ne suis ainsi pas en train de vous dire qu'il y aura désormais un prélèvement annuel de 200 millions d'euros sur les agences de l'eau. De plus, à ce stade, l'ensemble des projets prévus dans le dixième plan ont été financés.

Enfin, la question de la prise de la compétence GEMAPI par les collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2018 est importante. Cela relève plutôt du domaine du ministère de l'Intérieur et une proposition de loi est en cours de discussion à l'Assemblée nationale. Nous avons demandé aux préfets de faire preuve de bienveillance. Ainsi, nous ne considérerons pas que les élus communautaires seront responsables de tout, sans discernement, dès le 1^{er} janvier 2018. En effet, ce n'est pas un transfert de compétences, mais une prise de compétence, une création. Il n'y a pas de transfert d'une charge qui existerait déjà. Nous voulons avoir un corps préfectoral alerté. Cela passe aussi par un accompagnement en ingénierie. Je l'ai indiqué à l'ensemble des

DRÉAL. Toutes les collectivités territoriales n'ont pas les moyens en termes d'ingénierie sur ces questions-là. En effet, les ingénieurs territoriaux ont un savoir-faire important en matière d'espace public, de bâtiment. Mais il s'agit ici de métiers nouveaux, pour lesquels il faudra accompagner la montée en puissance. Mme Gourault aura l'occasion de revenir sur ce sujet.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup pour ces réponses précises.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 25 octobre 2017

- *Agence de l'eau et comité de bassin Seine-Normandie* : **Mmes Patricia Blanc**, directrice générale de l'agence de l'eau, et **Amélie Renaud**, directrice du programme et des interventions, et **MM. François Sauvadet**, président du comité de bassin, et **Arnaud Jayet**, directeur de cabinet.

Jeudi 26 octobre 2017

- *Agence de l'eau et comité de bassin Loire-Bretagne* : **MM. Martin Gutton**, directeur général de l'agence de l'eau, et **Joël Pélicot**, président du comité de bassin.

Lundi 30 octobre 2017

- *Agence française pour la biodiversité* : **MM. Christophe Aubel**, directeur général, et **Paul Michelet**, directeur général adjoint.

Mardi 31 octobre 2017

- *Commissariat général au développement durable* : **M. Laurent Tapadinhas**, directeur et adjoint à la commissaire générale ;

- *Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature* : **MM. Paul Delduc**, directeur général, **Frédéric Rocchi**, sous-directeur de la performance, et **Michel Duhalde**, chargé de mission à la direction de l'eau et de la biodiversité.

Mardi 7 novembre 2017

- *Syndicat des énergies renouvelables* : **M. Alexandre Roesch**, délégué général, **Mme Delphine Lequatre**, responsable du service juridique, et **M. Alexandre de Montesquiou**, consultant ;

- *Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement* : **M. Bernard Larrourou**, directeur général.