

N° 142

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,

TOME I

ENVIRONNEMENT

Par MM. Guillaume CHEVROLLIER et Pascal MARTIN,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidracs, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailles, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Prévaille, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Mme Nadine Bellurot, MM. Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolay, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE I^{ER} : LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021, PREMIER BUDGET VERT	5
CHAPITRE II : LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES.....	9
I. UN BUDGET 2021 EN DEMI-TEINTE	11
A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES SONT EN BAISSSE	11
B. LA BUDGÉTISATION DU FONDS « BARNIER », DONT LES RESSOURCES ONT ÉTÉ RENFORCÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EST LE PRINCIPAL ÉVÉNEMENT DU BUDGET 2021	17
C. L'ÉROSION DES EMPLOIS DU PROGRAMME 181 SE POURSUIT	19
II. LE PLAN DE RELANCE NE TRAITE QUE PARTIELLEMENT LES ENJEUX DE LA PRÉVENTION DES RISQUES	21
III. TEMPÊTE « ALEX », SUITES DE L'INCENDIE DE LUBRIZOL ET NORMANDIE LOGISTIQUE, PROGRAMME NUCLÉAIRE FRANÇAIS : DES DÉFIS MAJEURS À RELEVER DÈS 2021.....	23
A. TEMPÊTE « ALEX » : LES ENGAGEMENTS SERONT-ILS TENUS ?	23
B. « LUBRIZOL » : DES DEMANDES PARTIELLEMENT SATISFAITES	24
C. LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE À L'ÉPREUVE DU RENOUVELLEMENT DU PARC NUCLÉAIRE FRANÇAIS	29
CHAPITRE III : LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA BIODIVERSITÉ ET À L'EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	31
I. UNE ÉVOLUTION EN DEMI-TEINTE DES PROGRAMMES 113 ET 159.....	33
A. SI LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA BIODIVERSITÉ SONT EN HAUSSE, LES OPÉRATEURS SUBISSENT D'IMPORTANTES BAISSSES D'EFFECTIFS.....	33
B. LE « BONUS » DES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE » POUR LA BIODIVERSITÉ : DES CHIFFRES EN TROMPE L'ŒIL.....	34
C. DES MOYENS QUASI-STABLES POUR LES POLITIQUES DU PROGRAMME 159, MAIS DES EFFECTIFS QUI CONTINUENT DE FONDRE	36
1. <i>D'avantage de moyens pour le CGDD, aux missions élargies par le dernier Conseil de défense écologique et par le Plan de relance</i>	<i>36</i>
2. <i>Des effectifs toujours en baisse pour le Cerema</i>	<i>37</i>
3. <i>Des moyens quasi stables pour l'IGN</i>	<i>37</i>
4. <i>Retard pour le renouvellement du supercalculateur de Météo-France</i>	<i>37</i>

II. AIRES PROTÉGÉES : UNE PRIORITÉ DANS LES PAROLES, MAIS PAS DANS LES MOYENS.....	39
A. UNE STRATÉGIE « D’AIRES PROTÉGÉES DE PAPIER » ?.....	39
1. <i>L’échec d’une politique qui n’a pas su enrayer le déclin de la biodiversité</i>	39
2. <i>Quels moyens pour l’ambitieuse nouvelle stratégie 2020-2030 ?</i>	40
B. L’EXEMPLE DES PARCS NATIONAUX : DES AIRES PROTÉGÉES AUX EFFECTIFS EN VOIE DE DISPARITION	42
1. <i>Des espaces au cœur de la politique des aires protégées dont le champ d’action s’est élargi</i>	42
2. <i>Les parcs sont confrontés à une baisse chronique de leurs effectifs, qui compromet l’atteinte de leurs objectifs et la réalisation de leurs missions</i>	43
III. LES AGENCES DE L’EAU, ACTEURS CLÉS DE L’ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS PENDANT LA CRISE	47
A. L’ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LES AGENCES DE L’EAU PENDANT LA CRISE SANITAIRE	47
B. L’IMPACT DU PLF SUR LES AGENCES DE L’EAU : PLUS DE CRÉDITS, MOINS DE PERSONNELS ET QUELQUES INQUIÉTODES.....	48
1. <i>Les crédits du plan de relance</i>	48
2. <i>La mise sous plafond de la part de la redevance pour pollutions diffuses affectée au programme Ecophyto et le rendement de la redevance cynégétique suscitent des inquiétudes</i>	48
3. <i>La poursuite de la baisse systématique des effectifs des agences de l’eau</i>	49
C. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES AGENCES DE L’EAU TOUJOURS AU POINT MORT.....	49
IV. UNE OCCASION MANQUÉE POUR UN SOUTIEN D’AMPLEUR À LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE BIODIVERSITÉ	51
V. ARTICLE DE PREMIÈRE PARTIE ET MESURE FISCALE NON RATTACHÉE	53
A. ARTICLE 8 BIS – EXONÉRATION DE CONTRIBUTION DE SÉCURITÉ IMMOBILIÈRE (CSI) POUR LES PROPRIÉTAIRES CONTRACTANT UNE OBLIGATION RÉELLE ENVIRONNEMENTALE.....	53
B. UNE MESURE FISCALE NON RATTACHÉE DESTINÉE À LUTTER CONTRE L’ARTIFICIALISATION DES SOLS.....	53
TRAVAUX EN COMMISSION	55
• <i>Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique (Mardi 17 novembre 2020)</i>	55
• <i>Examen en commission (Mercredi 18 novembre 2020)</i>	87
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	103
• Prévention des risques - Personnes entendues par M. Pascal MARTIN, rapporteur	103
• Biodiversité et expertise en matière de développement durable - Personnes entendues par M. Guillaume CHEVROLLIER, rapporteur	103

CHAPITRE I^{ER} : LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021, PREMIER BUDGET VERT

Le projet de loi de finances pour 2021 (PLF 2021) comporte en annexe un nouveau document, qui prend la forme d'un **rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État**, en application de l'article 179 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Il remplace le document de politique transversale dédié au financement de la transition écologique et a pour objectif de compiler les moyens consacrés par le budget aux politiques environnementales.

Ce rapport comprend 3 parties :

- une **budgetisation environnementale de l'État** (qu'on appelle « **budget vert** ») qui présente l'impact environnemental des dépenses fiscales et des crédits budgétaires inscrits dans le PLF. Cet impact est présenté **de manière agrégée et également par mission** selon la démarche de cotation menée sur la base de la méthodologie proposée par le rapport *Green Budgeting* de l'Inspection générale des finances et du Commissariat général au développement durable de 2019¹ ;
- une **compilation** de l'ensemble des **financements** (publics et privés) mobilisés pour la **transition écologique** ;
- un panorama des **ressources publiques** et de la **fiscalité à caractère environnemental**.

¹ Est recensé l'impact des dépenses sur 6 axes environnementaux reprenant la taxonomie des activités au niveau européen : lutte contre le changement climatique, adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels, gestion de la ressource en eau, économie circulaire, déchets, prévention des risques technologiques, lutte contre les pollutions, biodiversité. Puis est appliqué un système de cotation (pastille couleur) : dépenses favorables, dépenses neutres, dépenses défavorables.

Le « budget vert », un processus ayant vocation à s'améliorer

1. Une méthode qui conduit à des enseignements...

Les principaux enseignements de ce premier budget vert sont :

- sur le périmètre de l'objectif total de dépenses de l'État inscrit en PLF pour 2021, soit 488,4 milliards d'euros, près de 41,8 milliards d'euros de dépenses ont un impact sur l'environnement, et 52,8 milliards d'euros si l'on y ajoute les dépenses fiscales (sur un total de 574,2 milliards d'euros de dépenses budgétaires et fiscales évaluées) ;

- 91 % des dépenses sont totalement neutres ;

- sur les dépenses ayant un impact sur l'environnement, on distingue trois catégories : les dépenses dites « vertes »¹, c'est-à-dire favorables à l'environnement sur au moins un axe sans être défavorables sur un autre, qui atteignent 38,1 milliards d'euros (contre 29,6 dans la LFI 2020) ; les dépenses « mixtes »² qui atteignent 4,7 milliards d'euros et qui sont favorables à l'environnement sur au moins un axe, mais ont des effets négatifs sur un ou plusieurs autres ; et 10 milliards d'euros de dépenses ayant un impact défavorable³ sur au moins un axe sans avoir d'impact favorable sur un autre.

- sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », 18,2 milliards d'euros de dépenses sont favorables à l'environnement (sur 31,8 milliards d'euros de crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales), 4,1 milliards d'euros de dépenses mixtes et 4,9 milliards d'euros de dépenses défavorables.

¹ Pour les crédits budgétaires : 6,6 milliards d'euros de crédits de la nouvelle mission « Relance », 6,9 milliards d'euros pour les énergies renouvelables (+ 1,6 milliard d'euros par rapport à la LFI 2020), une partie de l'aide publique au développement (1,9 milliard d'euros), 2,2 milliards d'euros de taxes affectées aux agences de l'eau, les dépenses pour accompagner la transition énergétique, en particulier la prime de rénovation énergétique (0,8 milliard d'euros hors mission « Relance »), la part de taxes affectées à l'Afitf fléchées vers les projets écologiquement vertueux (0,8 milliard d'euros – exploitation ferroviaire et transports en commun notamment), la subvention pour charges de service public de l'Ademe (0,6 milliard d'euros), les aides à l'acquisition de véhicules propres (0,5 milliard d'euros), 0,4 milliard d'euros de dépenses en faveur d'une agriculture durable (hors mission « Relance »), les dépenses pour la navigation fluviale (0,4 milliard d'euros).

Les dépenses fiscales représentent 3,4 milliards d'euros de ces dépenses « vertes » (taux de TVA réduit pour les travaux d'amélioration énergétique, dispositifs de défiscalisation dans le logement ancien, ou encore réduction de taxe intérieure de consommation sur l'électricité utilisée dans les transports en commun ou sur le gaz naturel).

² Il s'agit principalement des dépenses relatives aux infrastructures de transport (taxes affectées en faveur des grands projets comme la Société du Grand Paris ou au Canal Seine-Nord Europe via l'Afitf) qui génèrent de l'artificialisation ou des déchets mais qui à moyen terme favorisent les modes de transports moins polluants.

³ On retrouve là principalement des dépenses fiscales (en particulier les exonérations ou taux réduits sur les taxes intérieures de consommation des produits énergétiques relatives aux carburants ou la défiscalisation dans le logement neuf, dépenses en faveur de l'aérien ou soutien à la production d'énergie dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain)

2. ...dont l'interprétation est encore à ce jour délicate

En premier lieu, si cet exercice constitue une étape emblématique pour la transparence de l'information environnementale et l'évaluation de nos politiques publiques, cet outil est à manier avec précaution. En effet, comme l'indique le document budgétaire lui-même, « *la cotation environnementale défavorable d'une dépense ne suffit pas à conclure de la nécessité de la supprimer, si elle répond à des besoins avérés d'une intervention publique au bénéfice d'une autre politique publique jugée prioritaire* ».

Deuxièmement, les impacts de certaines dépenses voire de certaines politiques sectorielles sur l'environnement sont encore parfois peu ou pas assez documentés. La récente mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a récemment recommandé de remédier à cet angle mort dans le secteur du numérique. Le rapport budgétaire annexé au PLF 2021 mentionne également les dépenses relatives à la gestion immobilière de l'État. L'absence de données étayées, complètes et solides sur ces sujets conduit à « neutraliser » certaines dépenses de manière artificielle.

Les résultats de ce premier budget vert sont donc à lire, comme l'admet le Gouvernement lui-même, à la lumière d'un certain nombre de précautions méthodologiques et doivent donc « *s'inscrire dans une démarche évolutive et traçable d'amélioration au fil des ans* ».

CHAPITRE II : LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 18 novembre 2020, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le **rapport pour avis de M. Pascal Martin sur les crédits de la prévention des risques** du projet de loi de finances pour 2021 (programme 181 « Prévention des risques » et action 16 du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »).

Le rapporteur a salué **l'augmentation des ressources du fonds « Barnier » à 415 millions d'euros (M€)** pour 2021 ainsi que la **priorité accordée à l'économie circulaire** par le Gouvernement tout en soulignant le **manque d'envergure du plan de relance s'agissant des risques naturels et technologiques**.

Enfin, le rapporteur demande au Gouvernement une **vigilance accrue s'agissant des risques industriels**, comme l'y invite le rapport de la commission d'enquête du Sénat constituée à la suite de l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen, et à assurer une mobilisation rapide des ressources nécessaires à la **gestion des conséquences de la tempête « Alex »**, en particulier dans le département des Alpes-Maritimes.

Afin de renforcer les moyens dédiés à la prévention des risques, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, **trois amendements** visant à :

- **permettre le recrutement de 20 inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**, pour parvenir à 50 postes d'inspecteurs supplémentaires dès 2021, conformément à l'annonce de la ministre de la transition écologique du 30 juin 2020 et dans le prolongement des recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur l'accident de Lubrizol et Normandie Logistique en septembre 2019 (n° II-94) ;

- **augmenter de 120 000 euros les crédits de l'Autorité de sûreté nucléaire pour lui permettre de diversifier ses ressources en matière de recherche et d'expertise** dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection grâce à une ligne dédiée au financement d'actions qui seront utiles à ses futures prises de décisions et qui ne sont pas prises en charge par les opérateurs habituels de la recherche, y compris dans le secteur de la sûreté nucléaire (n° II-91) ;

- **proroger jusqu'au 31 décembre 2024 le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux**

personnes créé en 2004, qui permet notamment de soutenir les contribuables qui financent des dépenses de diagnostics préalables aux travaux et des travaux prescrits par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) (n° II-99). Cet amendement vise également à prolonger, jusqu'à la même date, le financement prévu à l'article L. 515-19 du code de l'environnement pour les travaux de renforcement des logements prévus à l'article L. 515-16-2 du même code, pour permettre à 1 500 propriétaires de percevoir de cette aide alors qu'ils en perdraient le bénéfice si rien n'est fait.

Sous ces réserves et suivant son rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

I. UN BUDGET 2021 EN DEMI-TEINTE

Pour 2021, le programme 181 est doté d'environ 1 milliard d'euros (Md€), soit 5 % des crédits de la mission « Écologie, mobilité et développement durables ». Dans un contexte de changements climatiques et de vieillissement des installations industrielles, les crédits de ce programme revêtent une **importance particulière**, alors que la société devient concomitamment plus sensible à l'égard des risques. L'actualité récente (Lubrizon, Beyrouth le 4 août 2020, tempête « Alex ») illustre les défis de la politique de prévention des risques : protéger les citoyens, assurer la conciliation entre vie économique et protection de l'environnement et organiser efficacement la réponse publique pour faire face à des événements exceptionnels, dont le nombre devrait s'accroître dans les prochaines années avec le dérèglement climatique.

A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES SONT EN BAISSÉ

À périmètre courant, les AE du programme augmentent de **25,8 %** à 1 Md€ et les CP de **21 %** à 992 M€ pour 2021. **Toutefois, à périmètre constant et hors titre 2, les crédits du P181 évoluent à la baisse (- 4,5 %)**. La part des subventions pour charges de service public (SCSP) demeure prépondérante, même si elle diminue (64 % contre 81 % en LFI 2020).

Trois éléments principaux sont à relever :

- la **création d'une action 13** pour porter la SCSP de l'**Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)**. Les 30 M€ programmés sur cette action ne constituent donc pas une nouvelle dépense¹ ;

- la **budgétisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)** dit Fonds « Barnier », à hauteur de 205 M€ avec la création d'une action 14 dédiée, qui conduit à une forte augmentation du titre 6 (dépenses d'intervention) ;

- la **baisse de la SCSP attribuée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)** : - 37 M€ entre 2020 et 2021.

- **L'action 1 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » (61,5 M€ en AE et 63,4 M€ en CP) est en baisse d'environ 30 %** du fait de la création de l'action 13 « Ineris », mais les crédits budgétaires alloués par l'État aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) diminuent tendanciellement depuis plusieurs années.

¹ Cette ligne intègre une mesure de périmètre de 2 M€ afin de couvrir le financement de la taxe sur les salaires dont l'Ineris est redevable, depuis une décision de l'administration fiscale fin 2019.

Entre 2009 et 2019, plus de 250 M€ ont été engagés (AE) et 131 M€ ont été consommés (CP) pour la réalisation des mesures prescrites par les PPRT¹ et l'accompagnement des riverains. Sur les 103 logements et 70 activités faisant l'objet d'une expropriation en application de ces PPRT, pour un financement de l'État estimé à 125 M€, 36 logements (35 %) et 15 activités (21 %) ont été expropriés tandis que 70 logements (29 % des 245 logements concernés) et 18 activités (9 % des 195 activités concernées) ont été délaissés². Au total, le coût des mesures prévues pour les PPRT déjà approuvés est estimé à 900 M€ et le coût global pour l'État de ces mesures est estimé à 300 M€. En 2019, l'exécution des mesures foncières relatives à la mise en œuvre des PPRT a été particulièrement réduite en raison d'un sur-gel de 12 M€ en AE en fin d'exercice, sur la sous-action dédiée à la prévention des risques technologiques (40 M€).

Lancé en 2003, le processus d'élaboration des PPRT a été plus long que prévu. Même si, au 1^{er} août 2020, le taux d'approbation des PPRT s'élève à 98 % soit 384 PPRT applicables à environ 520 sites industriels, depuis 2017, le nombre de PPRT approuvés chaque année stagne et le traitement des 6 PPRT³ restants s'avère particulièrement complexe. Aussi, l'autorisation budgétaire pour 2021 concerne des AE pour les PPRT restant à approuver, tandis que les besoins en CP devraient augmenter dans les années à venir pour la mise en œuvre des mesures prescrites.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable devrait se pencher prochainement sur l'enjeu du **stockage des ammonitrates dans les ports français**, en particulier dans les grands ports maritimes (GPM) relevant de l'État, qui traitent 80 % du trafic de fret.

Les 21 M€ de crédits dédiés à la **santé-environnement** et à **l'économie circulaire** (expertise des effets sur la santé et l'environnement de l'emploi de substances chimiques, perturbateurs endocriniens, financement d'actions pour la prévention et le recyclage des déchets) comportent une SCSP dédiée à l'Anses d'un montant prévisionnel d'environ 9 M€. Le précédent plan national santé-environnement (**PNSE 3**) conçu pour la période 2015-2019 a fait l'objet de **deux rapports particulièrement critiques**, remis en décembre 2018 par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui jugent ses **effets difficiles à mesurer et limités**.

¹ Il s'agit de mesures foncières, de mesures supplémentaires et de mesures alternatives. En 2019, seuls 16,6 M€ de crédits ont été consommés et en 2020, la DGPR a délégué environ 25 M€ aux services déconcentrés.

² En outre, 12 mesures alternatives ont été prescrites ou sont à l'étude, pour un financement de l'État estimé à environ 5 M€ et 24 mesures supplémentaires ont été réalisées ou sont à l'étude pour un financement de l'État estimé à 139 M€.

³ Hauts-de-France (site Croda à Choques et pour le ministère des Armées à Crépy), Corse (site Antargaz à Ajaccio) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (Fos Ouest, communes de Martigues, Port-de-Bouc, et Rognac).

Le rapporteur souhaite que le « **PNSE 4** »¹ présenté par le Gouvernement permette d'avancer concrètement sur ces sujets de préoccupation majeure et d'améliorer la connaissance de ces risques. Sur ce volet, la DGPR souligne les **progrès réalisés depuis 2004** : réduction de 50 à 80 % des émissions atmosphériques de substances dangereuses par l'industrie, interdiction du bisphénol A dans les tickets de caisse en France, mise en place d'une surveillance obligatoire de la qualité de l'air intérieur dans les crèches et les écoles, déploiement de 7 000 référents locaux pour mettre en place des actions de prévention et de destruction de l'ambroisie sur l'ensemble du territoire, interdiction de l'utilisation du perchloroéthylène dans les pressings, soutien à 750 projets de recherche en santé-environnement.

- **L'action 9 « Contrôle de la sûreté nucléaire » représente 100 M€ en AE (+ 80 %) et 67,1 M€ en CP (+ 2 %)**². Elle porte les crédits dédiés au fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), et les dépenses de personnel de l'autorité. L'augmentation constatée vise à faire face aux besoins de financement d'un nouveau bail pour le siège de ses services centraux. Au-delà de cet événement, les crédits connaissent une hausse modérée (2 %) pour opérer un ajustement dans la gestion de la masse salariale³, qui devrait représenter près de 49,5 M€ en 2021.
- **L'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » représente 35,8 M€ en AE et CP, en baisse de 3,7 %** dédiés à la prévention des huit aléas naturels principaux auxquels la France est exposée : inondations/submersions marines, mouvements de terrain, cavités souterraines, avalanches, retrait-gonflement des argiles, feux de forêt, séismes, éruptions volcaniques, cyclones et tempêtes, aggravés par le changement climatique.

Les dépenses d'investissement concernent la modernisation et le renouvellement des équipements de mesure et du matériel d'hydrométrie des services déconcentrés du réseau de la **prévision des crues et de**

¹ La DGPR indique que le projet de plan a été présenté le 22 octobre dernier au Groupe santé-environnement, présidée par la députée Élisabeth Toutut-Picard et est soumis à consultation du public jusqu'au 9 décembre 2020, avant son adoption d'ici la fin de l'année 2020 / début de l'année 2021.

² En complément, certaines charges de fonctionnement de l'autorité sont portées par d'autres programmes budgétaires (218, 217, 354) et une partie des moyens d'expertise pour l'ASN proviennent de l'action 11 « Recherche dans le domaine des risques » du programme 190 et sont affectés à l'IRSN.

³ Cette action a fait l'objet d'une mesure de fongibilité asymétrique en gestion à hauteur de 7 M€, destinée au remboursement des conventions des personnels mis à disposition par différents établissements.

l'hydrométrie ainsi que des crédits mobilisés dans le cadre des plans grands fleuves. En 2021, la budgétisation du fonds « Barnier » permettra également à l'État de financer des travaux de confortement des **digues domaniales** dans le cadre du **plan grands fleuves**, en particulier le plan Loire grandeur nature (PLGN).

La maîtrise des risques naturels articule des **outils programmatiques**¹ et des **mesures de gestion**². Le risque d'inondation, en particulier, occupe une part importante de l'activité des services du fait de son étendue et de la nécessaire implication des collectivités territoriales³. Au 31 décembre 2019, selon les réponses fournies par la DGPR :

- **11 999 communes** sur les 12 500 ciblées à l'origine sont couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (**PPRN**) approuvé⁴ ;

- sur les 5 321 communes situées dans le périmètre d'un territoire à risque important d'inondation, **2 958 communes** sont couvertes par un plan de prévention des risques d'inondation (**PPRI**) **approuvé** et 404 communes sont concernées par un PPRI prescrit ;

- 140 communes sont concernées par un PPR Littoral (PPRL) prescrit et **370 communes** sont couvertes par un **PPRL approuvé** ou appliqué par anticipation.

¹ Les 3 objectifs prioritaires de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) définie par l'État en 2014 sont l'augmentation de la sécurité des populations exposées, la stabilisation à court terme et la réduction, à moyen terme, du coût des dommages liés à l'inondation et la réduction du délai de retour à la normale pour les territoires sinistrés. En complément, les outils mis en place dans le cadre de la transposition de la directive inondation de 2007 permettent une appréhension fine du risque : évaluation préliminaire des risques (EPRI), cartographie des territoires à risques importants d'inondation (TRI), plans de gestion des risques d'inondations (PGRI), stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI). À l'échelle locale, le préfet de département prescrit et élabore un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), déclinaison des plans de prévention des risques naturels (PPRN) valant servitude d'utilité publique et annexé aux documents d'urbanisme, en lien avec les collectivités territoriales et la population.

² Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), réalisés depuis 1995 par le préfet de département sur les territoires où les enjeux le justifient, sont centrés sur un ou plusieurs risques, en fonction des enjeux locaux. La stratégie opérationnelle et territoriale de gestion du risque est définie par les collectivités territoriales, en lien avec l'État, dans le cadre des programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI), créés en 2002. Ces programmes mis en œuvre par les collectivités territoriales disposant de la compétence GEMAPI.

³ Une instruction du Gouvernement relative aux thèmes prioritaires d'actions en matière de prévention des risques naturels et hydrauliques pour les années 2019 à 2021 a été notifiée aux préfets le 6 février 2019. Un décret du 5 juillet 2019 précise l'élaboration des PPRN concernant les aléas de débordement de cours d'eau et submersion marine et fixe d'une part, les règles de détermination, de qualification et de cartographie de l'aléa de référence sur le territoire et, d'autre part, les principes généraux du zonage réglementaire et du règlement pour les constructions nouvelles, afin d'encadrer et d'harmoniser la mise en œuvre des plans de prévention des risques inondation.

⁴ En 2019, le fonds « Barnier » aura contribué à hauteur de 18 M€ à l'élaboration des PPRN.

En outre, au 31 juillet 2020, **194 projets PAPI et PAPI « d'intention » ont été labellisés** par la commission nationale de labellisation ou par les instances locales de labellisation et couvrent plus de 45 % des personnes (7,8 millions d'habitants) et 48 % des emplois (4,5 millions) exposés au risque de crue en France ainsi que 71 % des personnes (1 million) et 63 % des emplois (539 000) exposés aux risques de submersion marine. Une fois mis en œuvre, ils représenteront **2,2 milliards d'euros (Mds€)** consacrés à la prévention des inondations, dont 916 M€ par l'État, appuyés par le FPRNM.

Selon l'évaluation réalisée par la caisse centrale de réassurance (CCR) pour la DGPR, près de **89 % du coût des dommages calculés sur la période 1995-2016 se trouvent sur le territoire des communes couvertes par un PPRN approuvé ou prescrit**. Le coût des sinistres est globalement moindre sur les territoires couverts par un PPRN.

Pour le rapporteur, le renforcement de la maîtrise du risque d'inondation suppose un **accompagnement des collectivités territoriales** dans l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), attribuée depuis 2018 aux intercommunalités. Une meilleure appropriation des outils de gestion des risques par les acteurs locaux est de nature à renforcer la logique de solidarité entre les bassins hydrauliques. Un rapport IGA-CGEDD de novembre 2018 sur la mise en œuvre de la compétence GEMAPI recommande notamment « *un positionnement de l'État plus volontaire pour assurer un réel suivi de la GEMAPI* ». Alors que l'État poursuivra ses engagements de gestion des digues jusqu'au 28 janvier 2024, pour le compte des collectivités, la question du **financement de la GEMAPI** devra aussi être évaluée, car, à ce jour, moins d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur deux disposant de la compétence a mis en place la taxe prévue par la réforme.

En outre, un second rapport conjoint CGEDD-IGA d'octobre 2019 consacré aux PAPI dresse un bilan mitigé de cet outil, relevant notamment une « *sophistication parfois excessive [qui] n'est pas totalement compensée par l'accompagnement des services de l'État* ». La DGPR indique que l'accélération de l'élaboration et de la mise en œuvre des PAPI constitue une priorité pour ses services, réaffirmée à l'occasion du conseil de défense écologique de mars 2020. Au-delà, le développement de la **culture de la sécurité** nécessite un **effort de pédagogie** et d'information à destination de l'ensemble des populations exposées, l'organisation d'**exercices** à grande échelle et une maîtrise pragmatique de l'**artificialisation des sols**.

- **L'action 11 « Gestion de l'après-mine » représente 39,8 M€ en AE et CP, en hausse de 2,6 %, principalement pour des dépenses de**

fonctionnement¹, dont 29,7 M€ de SCSP versés au Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) qui assure la surveillance et la sécurité de 1 850 installations minières pour le compte de l'État. Ces crédits contribuent à la mise en œuvre des plans de prévention des risques miniers (PPRM) et à l'indemnisation des sinistrés de dommages résultant de ces activités minières.

- **L'action 12 « Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie »² représente 551,6 M€, en baisse d'environ 6,5 %.** Le Gouvernement indique que la crise sanitaire a conduit à l'abandon ou au report d'un certain nombre de projets réduisant ainsi les décaissements 2020 de l'agence et augmentant *de facto* sa **trésorerie**, qui sera dès lors mobilisée en 2021. Cette trajectoire s'inscrit également dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

L'Ademe intervient sur de nombreuses politiques entrant dans le champ de compétence de la commission par le biais de plusieurs **fonds et programmes** : économie circulaire (143 M€ d'aides en 2020)³, sites et sols pollués⁴, santé-environnement. Un nouveau projet de contrat d'objectifs et de performance a été approuvé fin 2019 pour la période 2020-2024. En outre, le **plan de relance** conduira à une augmentation très importante des crédits de l'Ademe en 2021 et 2022 (voir *infra*).

- **L'action 13 « Ineris » représente 29,8 M€.** Auparavant, les crédits dédiés à l'Ineris étaient inscrits sur les actions 1 et 2 du programme⁵. L'exercice 2021 sera la première année de mise en œuvre du 5^e contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2021-2025.

L'Ineris contribue fortement à la maîtrise des dépenses publiques et connaît une **baisse importante de ses effectifs**, passant de 498 à 485 ETPT sous plafond. Pour rappel, les ETPT sous plafond de l'Ineris s'établissaient à

¹ Les dépenses d'investissement (expropriation) sont évaluées à 0,8 M€ et les dépenses d'intervention (indemnisation / transfert aux ménages) à 1,5 M€.

² Depuis 2018, les crédits de l'Ademe sont entièrement budgétisés sur le programme 181.

³ La loi relative à la lutte contre le gaspillage et pour l'économie circulaire confie à l'agence une nouvelle mission de suivi des filières de responsabilité élargie du producteur (REP). Une direction dédiée, créée en août 2020, à Angers, sera dotée de 27 ETP. Les recettes de l'agence devraient augmenter par la perception des redevances des filières REP.

⁴ Sur ce sujet, voir le rapport de la commission d'enquête sénatoriale.

⁵ Ces crédits sont consacrés d'une part, à la prévention des risques et des pollutions occasionnés par les installations classées pour la protection de l'environnement, la prévention des risques du sol et du sous-sol, l'évaluation des substances et produits chimiques ainsi que la surveillance de la qualité de l'air et, d'autre part, à la prévention des risques de mouvements de terrain et de la prévision des inondations et des risques liés aux ouvrages hydrauliques.

554 en 2015. Lors de son audition par le rapporteur, l'institut a fait part des conséquences de la crise sanitaire sur son budget.

- **Enfin, l'action 14 « Fonds de prévention des risques naturels majeurs » représente 205 M€.** Selon le « Jaune » budgétaire joint au PLF pour 2021, *« les besoins en FPRNM identifiés sont en augmentation par rapport aux années précédentes, notamment sur la mesure acquisition amiable avec la poursuite des démarches dans l'Aude suite aux inondations de l'automne 2018. Le besoin est évalué entre 5 M€ et 15 M€ par an sur la période 2020-2021 en plus des 15 à 20 M€ annuels nécessaires hors événements exceptionnels ».*

B. LA BUDGÉTISATION DU FONDS « BARNIER », DONT LES RESSOURCES ONT ÉTÉ RENFORCÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EST LE PRINCIPAL ÉVÉNEMENT DU BUDGET 2021

Depuis 20 ans et du fait des extensions successives de son champ d'intervention, le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit fonds « Barnier »¹ est devenu **l'outil transversal de financement de la politique de prévention des risques naturels** de l'État². En 2019, les interventions du FPRNM concernent principalement les inondations (115,6 M€), les séismes (40 M€) et les mouvements de terrain (23,2 M€).

La loi de finances pour 2018 a introduit un **plafonnement à 137 M€** du prélèvement opéré au profit du fonds « Barnier » sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles³ au profit du budget général de l'État⁴. **Cette**

¹ Ce fonds a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 dite « Barnier » pour financer les expropriations de biens exposés à certains risques naturels menaçant des vies humaines. Son champ d'intervention a ensuite été élargi à d'autres catégories de dépenses, notamment par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003.

² Il intervient sur trois aspects principaux : l'acquisition de biens des particuliers (à l'amiable ou par voie d'expropriation), le financement de mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques, qui bénéficient notamment aux collectivités territoriales pour leurs études, travaux et équipements sur les territoires dotés PPRN et le financement des PAPI et de mesures contractualisées avec les collectivités territoriales (CPER-CPIER, contrats de convergence et de transformation) et le financement des études et travaux au bénéfice de l'État, notamment en matière de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines ainsi que les dépenses liées à l'élaboration des PPRN, à l'information préventive et à la mise en œuvre de la directive inondation.

³ Aux termes de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, le FPRNM est alimenté par un prélèvement obligatoire sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances. Le taux de prélèvement a été rehaussé à plusieurs reprises, passant de 2 à 4 %, puis de 4 à 8 % et enfin de 8 à 12 % à compter du 1^{er} janvier 2009. Cette ressource est complétée des intérêts des fonds placés, des bénéfices sur réalisation de valeurs, des avances de l'État ainsi que des sommes reversées en cas de remboursement d'une expropriation.

⁴ Article 44 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

ponction, sévèrement critiquée par la commission à l'occasion de l'examen des précédents budgets, aura privé la politique de prévention des risques naturels de 125 M€ au total en 3 ans et conduit à entamer la trésorerie du fonds de 30 %.

La budgétisation du FPRNM à hauteur de 205 M€ correspond donc en réalité à un **retour à une situation normale**, d'autant plus que la Cour des comptes avait critiqué la gestion du fonds par l'État dans un référé de décembre 2016, relevant en particulier que « *les élargissements du champ d'intervention du FPRNM ont abouti à une débudgétisation critiquable des interventions de l'État en matière de prévention des risques naturels* ». La Cour soulignait également que le financement du fonds « *prive le Parlement d'une information suffisante pour exercer pleinement son contrôle de l'exécution des dépenses* ». Dès lors, pour 2021, le Gouvernement propose d'**intégrer le fonds « Barnier » sur le programme 181¹**. L'administration précise que « *les conditions d'emploi du fonds demeureront inchangées* » et que l'intégration sera menée « *en garantissant aux parties prenantes (collectivités notamment) la gouvernance mise en place et le respect des engagements financiers de l'État déjà pris antérieurement* ».

En outre, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement sur les crédits de la mission écologie visant à **augmenter de 210 M€ les ressources du fonds « Barnier » pour 2021** pour les porter au total à **415 M€²**. Cette enveloppe complémentaire vise, selon l'exposé des motifs de l'amendement d'une part, à couvrir « *les engagements correspondant à un acte de notification ou une convention cadre avec les bénéficiaires et ayant été délégués aux DDFiP, mais n'ayant pas fait l'objet d'un engagement juridique ferme créateur de droit au 1^{er} janvier 2021* » à hauteur de **160 M€** et, d'autre part, à mettre en œuvre les annonces du Président de la République à la suite des inondations dramatiques des Alpes-Maritimes du 2 octobre dernier à hauteur de **50 M€**. Par ailleurs, le solde des comptes tenus par les DDFiP à fin juillet est créditeur de **586,7 M€**, correspondant à des opérations décidées dans le cadre du FPRNM (montants délégués, engagés ou non), mais non encore soldées.

Un second amendement du Gouvernement adopté par les députés rassemble les dispositions législatives relatives au fonds « Barnier » dans le code de l'environnement³, il constitue désormais l'article 54 *quinquies* du PLF. À cet égard, la DGPR a confirmé que la suppression de la référence aux « marnières » dans les dispositions législatives relatives au fonds « Barnier » constitue uniquement une simplification rédactionnelle et non une

¹ L'article 25 du PLF pour 2021 tire les conséquences de cette décision : affectation de la taxe alimentant le fonds « Barnier » au budget général, suppression de la mission de gestion comptable et financière de la caisse centrale de réassurance (CCR), versement de la trésorerie disponible au budget général, reprise des obligations antérieures et suppression du « Jaune » budgétaire.

² Amendement à l'article 33 (État B).

³ Article L. 561-3 du code de l'environnement.

diminution du périmètre d'intervention du fonds. De même, la reprise, dans le cadre d'un décret, des différents taux de participation du fonds « Barnier » inscrits en loi de finances pour 2004¹ et en loi de finances pour 2006² s'effectuera au moins à **cadre constant**. Pour certaines actions, la participation du fonds pourrait même augmenter.

Si la budgétisation du fonds « Barnier » constitue une mesure de clarté positive, **la commission souligne la nécessité d'assurer la stabilité de ces crédits à un niveau ambitieux pour les années à venir**, compte tenu des défis auxquels la prévention des risques fait face.

Sur la période 1982-2019, le coût actualisé des catastrophes naturelles, tous périls confondus, s'élève à environ 38,5 Mds€ et la sinistralité moyenne (hors automobile) s'établit à 1 Md€ par an. Ce montant très important est à comparer aux **2,1 Mds€** mobilisés par le fonds « Barnier » sur la période 1995-2019. Les régions ayant le plus bénéficié des interventions du fonds « Barnier » sur cette période sont les suivantes : Occitanie (338,7 M€), Nouvelle-Aquitaine (300,4 M€), Auvergne - Rhône-Alpes (290 M€), Provence - Alpes - Côte d'Azur (264,5 M€) et Pays de la Loire (237,4 M€).

Au total, d'ici 2050, **le montant des sinistres liés aux catastrophes naturelles va augmenter de 50 %** du fait du réchauffement climatique et de la concentration de la population dans les zones à risques, d'après la mission sénatoriale sur les risques climatiques. Les primes versées par les assurés pourraient passer de 12 à 18 % pour couvrir les besoins d'indemnisation. Les propositions de la mission ont fait l'objet d'une proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 15 janvier 2020. Le rapporteur invite le Gouvernement à s'en saisir.

C. L'ÉROSION DES EMPLOIS DU PROGRAMME 181 SE POURSUIT

L'**action 16 du programme 217** porte les crédits des personnels œuvrant pour la politique de prévention des risques (administration centrale et services déconcentrés) au titre du programme 181³. Pour 2021, **11 ETPT seront supprimés**, soit une relative stabilité.

La baisse des effectifs, qui concerne l'ensemble des ministères, semble donc relativement épargner le programme 181. Au total, les personnels concourant à cette action représentent **3 183 ETPT**, dont 1 552 ETPT de catégorie A, 1 168 de catégorie B et 463 de catégorie C. Les crédits de masse salariale sont stables à 245,7 millions d'euros (+ 0,58 %).

¹ Article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

² Article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

³ À l'exception des effectifs et des crédits de personnels de l'ASN et de l'Ademe, portés par le programme 181.

Parmi ces personnels, **1 290 ETPT** sont affectés à l'inspection des installations classées, pour un effectif de 1 607 agents techniques au sein des différents services déconcentrés. En 2021, il est prévu une **augmentation de 30 ETP de catégorie A**, par repyramidage interne au programme, correspondant à 30 postes d'inspecteurs des installations classées, contrairement aux **50 postes** annoncés dès 2021 par la ministre de la transition écologique Élisabeth Borne.

Si le rapporteur admet que le ministère de la transition écologique doit participer à la maîtrise de la dépense publique, il s'interroge sur la compatibilité de cette trajectoire avec les objectifs ambitieux affichés par le Gouvernement à la suite de l'incendie des usines Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen en septembre 2019 (voir infra).

II. LE PLAN DE RELANCE NE TRAITE QUE PARTIELLEMENT LES ENJEUX DE LA PRÉVENTION DES RISQUES

Le **programme 362 « Écologie »** de la mission « Plan de relance » comporte 9 actions intéressant la prévention des risques à titre principal :

- **l'action 2 « Biodiversité »**, qui regroupe 6,8 % des crédits du programme, soit 1,2 Md€ en AE et 426 M€ en CP. Ces crédits seront majoritairement attribués aux collectivités territoriales *via* des transferts. Parmi trois axes de cette action, un concerne la biodiversité, la prévention des risques et le renforcement de la résilience des territoires. Selon le PAP, les crédits de 300 M€ en AE et 70 M€ en CP en 2021 seront affectés pour :
 - **10 M€ de CP à la protection du littoral** pour la valorisation de ce patrimoine, la lutte contre son érosion et la gestion du trait de côte ;
 - **5 M€ de CP au renforcement des barrages** avec des actions ponctuelles et limitées dans le temps sur des barrages présentant des intérêts majeurs, pour l'alimentation en eau et / ou pour le tourisme ;
 - **15 M€ de CP** pour renforcer la résilience des bâtiments publics (hôpitaux, préfectures, établissements scolaires) au **risque sismique dans les Antilles** ainsi qu'au risque cyclonique, avec appels à projets.
- **l'action 4 « Économie circulaire et circuits courts »**, regroupant 2,7 % des crédits du programme, soit 500 M€ en AE et 84 M€ en CP ;
- **l'action 3 « Décarbonation de l'industrie »**, dotée de 1 Md€ d'AE et 281 M€ de CP en 2020, représentant 5,4 % des crédits du programme ;
- la **sous-action « Rénovation énergétique des TPE/PME »**, dotée de 95 M€ d'AE et 27 M€ de CP, sur l'action 1 « Rénovation énergétique ».

Pour la mise en œuvre de ces programmes, qui nécessite une identification rapide des projets pour engager les crédits, l'Ademe envisage de recruter plus de **90 ETP** en intérim.

Par ailleurs, le plan de relance prévoit, sur **l'action 8 « Énergies et technologies vertes »** du programme 362, un soutien à la modernisation industrielle et à la recherche pour la filière nucléaire qui, indirectement, devraient **contribuer à améliorer la sûreté nucléaire** :

- 100 M€ en AE et 80 M€ en CP pour le renforcement des compétences de la filière nucléaire, la modernisation de la filière et le soutien à des projets de relocalisation ;

- 100 M€ en AE et 70 M€ en CP pour soutenir le développement du multirecyclage du combustible dans des réacteurs à eau pressurisé (REP), pour la création et la rénovation de deux installations d'expérimentation du

CEA, pour le soutien aux projets d'usine du futur et l'aide à la recherche et développement s'agissant de la gestion des déchets radioactifs.

Si le rapporteur se réjouit des enveloppes très importantes allouées à l'Ademe dans le cadre du plan de relance, qui devraient permettre à l'agence de mobiliser près de 1,8 Md€ de crédits jusqu'en 2022, il regrette l'absence de priorité donnée à la prévention des risques naturels et industriels, d'autant plus qu'un euro investi dans la prévention permet d'économiser sept euros en indemnisation.

La question du **recul du trait de côte**, notamment, devrait faire l'objet d'une priorisation accrue et les moyens prévus par le plan de relance sur ce sujet sont à l'évidence sous-dimensionnés pour permettre une réelle évolution. **Les progrès sont trop lents** aux yeux du rapporteur, alors que de nombreuses propositions ont été formulées ces dernières années, que ce soit par des parlementaires¹ ou des corps d'inspection². Selon les informations transmises par la DGPR au rapporteur, un **dispositif serait désormais envisagé dans le cadre du projet de loi « 3D »** pour *« proposer une solution nouvelle de résilience des territoires littoraux au travers d'une meilleure information des populations et la mise en place d'outils adaptés pour accompagner les projets de recomposition littorale qui émergent dans les territoires »*.

Pour mémoire, le Cerema estime que **5 à 8 000 bâtiments** pourraient être détruits compte tenu de la montée des eaux et du recul du trait de côte. À cet égard, le rapporteur rappelle que le **triste « feuilletton » du Signal continue**, en dépit des dispositions votées par le Parlement ces dernières années en loi de finances pour 2019 et dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Un protocole aurait été signé entre l'État et les collectivités territoriales³ et les indemnisations devraient enfin être versées.

De même, pour le rapporteur, le renforcement de la **résilience des bâtiments face aux accidents industriels** et le financement de programmes visant à développer largement la **culture de la sécurité** chez nos concitoyens sont d'urgentes nécessités dans un contexte de vieillissement des installations industrielles.

¹ Voir la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux adoptée par le Sénat le 30 janvier 2018 et le rapport du député Stéphane Buchou d'octobre 2019.

² Voir le rapport CGEDD-IGA-IGF sur la recomposition spatiale des territoires littoraux, mars 2019.

³ En application de la LFR 3 pour 2020, l'État, l'EPCI territorialement compétent et la commune proposeront à chaque copropriétaire un protocole transactionnel comprenant le versement d'une indemnité pour préjudice, conditionné au préalable pour chaque copropriétaire à la cession de la propriété de son bien à la communauté de communes Médoc-Atlantique à l'euro symbolique, en vue de sa démolition et de la réalisation d'un projet d'aménagement d'ensemble par l'EPCI englobant les terrains concernés, compatible avec la stratégie de gestion du trait de côte locale. Le copropriétaire devra renoncer à toute demande indemnitaire en lien avec son bien et faisant l'objet d'un contentieux en cours ou futur.

III. TEMPÊTE « ALEX », SUITES DE L'INCENDIE DE LUBRIZOL ET NORMANDIE LOGISTIQUE, PROGRAMME NUCLÉAIRE FRANÇAIS : DES DÉFIS MAJEURS À RELEVER DÈS 2021

A. TEMPÊTE « ALEX » : LES ENGAGEMENTS SERONT-ILS TENUS ?

Le bilan de la tempête « Alex », qui a frappé notre pays dans la nuit du 2 au 3 octobre est lourd, en particulier pour le département des Alpes-Maritimes : plusieurs victimes, des disparus, des dizaines de maisons et bâtiments endommagés, voire détruits, des ouvrages d'art et des routes hors d'usage, etc. Selon Météo-France, les cumuls de pluie ont atteint 200 à 350 mm et 450 à 500 mm dans l'arrière-pays. Sur l'ensemble de l'épisode, ce sont **560 millions de tonnes d'eau** qui se sont abattues sur ce département, soit environ **190 000 piscines olympiques**. À Saint-Martin-Vésubie, il est tombé 500,2 mm en 24 heures, soit un peu plus de 3 mois de pluie.

Le risque inondations concerne la plus grande surface du territoire national parmi les risques naturels auxquels notre pays est exposé. Selon la DGPR, 17 millions d'habitants résident en zone partiellement inondable ainsi que 40 % des emplois, soit un Français sur quatre.

En outre, comme l'a rappelé le rapport de la mission d'information du Sénat sur les risques climatiques, adopté le 3 juillet 2019¹, cette exposition ne fera que s'accroître dans les prochaines années, du fait de la **multiplication et de l'intensification des catastrophes naturelles**².

Les Alpes-Maritimes comptent un seul territoire à risque important d'inondation (Nice - Cannes - Mandelieu-la-Napoule), avec **32 communes dont 30 sont couvertes par un PPRI approuvé** dont certains sont en révision. Les deux dernières communes sont situées dans le périmètre d'un PPRI prescrit non encore approuvé. En complément, le dispositif du porter-à-connaissance (PAC) vise à diffuser largement la problématique du risque d'inondation dans le département.

Lors de son déplacement dans les Alpes-Maritimes, **le Président de la République a promis que le soutien de l'État serait « massif »**, évoquant une première enveloppe de **100 millions d'euros**, puis plusieurs centaines de millions d'euros voire 1 milliard d'euros.

D'après les informations rassemblées par le rapporteur, **150 millions d'euros** seront finalement dédiés aux Alpes-Maritimes dans le PLF pour 2021 répartis comme suit :

¹ Le rapport et les travaux de la mission sont consultables en ligne sur le site du Sénat.

² Une étude réalisée par l'OCDE en 2014 montre qu'une crue majeure en Île-de-France toucherait directement et indirectement 5 millions de personnes et de nombreuses entreprises. Les dommages d'une telle catastrophe avaient alors été estimés entre 3 et 30 Mds€ pour les seuls dommages directs selon les différents scénarii d'inondation, assortis d'une réduction significative du produit intérieur brut (PIB) qui atteindrait de 1,5 à 5,8 Mds€ sur cinq ans.

- 50 M€ ajoutés sur le fonds « Barnier » par amendement du Gouvernement ;
- 50 M€ de reports de crédits divers ;
- 30 M€ mobilisés sur le fonds de compensation de la TVA ;
- une dotation spécifique d'investissement ;
- un concours versé sur le programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui porte les crédits de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques, notamment pour financer la reconstruction des biens non-assurables des collectivités territoriales. Des fonds européens pourraient également être mobilisés.

Le préfet à la reconstruction, **Xavier Pelletier**, a pour mission d'identifier les dommages, les coûts, les moyens requis pour une reconstruction résiliente, mais également les sources de financement.

S'agissant de la reconstruction, l'amendement précité du Gouvernement qui constitue désormais l'article 54 *quinquies* du PLF, adopté par les députés, prévoit la mise en place d'un **dispositif expérimental permettant de renforcer, après une inondation, les démarches de réduction de la vulnérabilité du bâti existant**. L'objectif est de tester différentes hypothèses (élargissement des critères d'éligibilité au fonds, renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires, simplification des procédures d'instruction et des délais).

Pour le rapporteur, qui salue cette mobilisation et la traduction rapide des annonces du Président de la République, **cet événement témoigne une nouvelle fois de la nécessité de mettre en place rapidement une réforme du régime des catastrophes naturelles ('CATNAT')**, créé en 1982 et qui a montré ses limites. Lors d'un déplacement dans les Antilles, à Saint-Martin, à l'automne 2018, le Président de la République avait annoncé une réforme visant à établir un « *système plus rapide, plus généreux, mais aussi plus incitatif* »¹. **La commission appelle le Gouvernement à saisir les propositions qui ont été faites par le Sénat.**

B. « LUBRIZOL » : DES DEMANDES PARTIELLEMENT SATISFAITES

Un an après l'incendie de Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen, dans un contexte global de vieillissement des installations et de

¹ Les Échos, 07/10/20, « Inondations : la réforme du régime des catastrophes naturelles se fait attendre ».

mutation de l'industrie, **la maîtrise des risques industriels est plus que jamais d'actualité.**

D'ailleurs, la Commission européenne a adressé aux autorités françaises une mise en demeure le 10 octobre 2019 pour non-conformité de la transposition de la directive 2012/18/UE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses¹.

Pour l'année 2019, la base ARIA du ministère de la transition écologique recense 1 774 événements technologiques survenus en France et enregistrés, tous domaines d'activité confondus. Le bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (Barpi) relève ainsi que « *les chiffres 2019 montrent une **amélioration significative du nombre d'accidents et incidents survenus au sein des établissements Seveso** [...] En particulier, le nombre d'accidents majeurs à notifier à la Commission européenne atteint son plus bas niveau depuis 2009* »².

Toutefois, le même constat n'est pas valable pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) autres que Seveso, qui connaissent une augmentation significative des accidents (+ 64 %) et des événements (+ 68 %) **depuis 2010**. Entre 2018 et 2019, la hausse du nombre d'accidents pour les ICPE hors Seveso³ atteint 12 % et celle du nombre d'événements 4 %. Le rapport du Barpi met également en évidence la prédominance des incendies dans 59 % des cas, puis des rejets de matière dans 41 % des cas et enfin les explosions dans 4 % des cas⁴.

Pour mémoire, la commission d'enquête du Sénat recommandait notamment :

- **d'approuver d'ici la fin de l'année 2020 l'ensemble des PPRT** encore en cours d'élaboration et fixer des objectifs pluriannuels de mise en œuvre des PPRT approuvés ;
- de redéployer les crédits dédiés à l'élaboration des PPRT en créant un **mécanisme d'avance aux particuliers** pour faciliter leur mise en œuvre ;
- de **proroger le crédit d'impôt en faveur des ménages** qui réalisent des aménagements liés à la mise en œuvre des PPRT ;

¹ La DGPR indique qu'une réponse a été faite en janvier 2020 et que des modifications des dispositions réglementaires relatives à la prévention des accidents majeurs étaient nécessaires pour remédier aux griefs soulevés par la Commission.

² MTES/Barpi, Inventaire des incidents et accidents technologiques survenus en 2019.

³ Les augmentations les plus prononcées concernent les secteurs des déchets et des eaux usées, du commerce, de l'industrie agroalimentaire et de l'industrie chimique tandis que d'autres secteurs comme la métallurgie enregistrent un recul de l'accidentologie.

⁴ Au total, quatre décès ont été recensés en 2019 dans quatre accidents. Il s'agissait à chaque fois d'un travailleur du site. Le nombre global de blessés augmente, passant à 591 en 2019 contre 447 en 2018, tous publics confondus (employés, sauveteurs, riverains).

- de mettre à l'étude un **dispositif de soutien aux entreprises et collectivités** dont la taille et les capacités financières compromettent la mise en sécurité dans un délai raisonnable.

Concernant la politique d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), financée par l'action 1 du programme 181 pour 2019, les inspecteurs ont réalisé **19 700 visites d'inspection dont 10 600 visites d'inspection approfondie**, et 2 600 arrêtés de mise en demeure ont été pris par les préfets sur proposition de l'inspection, suivis de 430 sanctions administratives et de la transmission de 500 procès-verbaux aux parquets territorialement compétents.

Le **programme pluriannuel de contrôle**, qui impose d'inspecter les installations les plus à risque tous les ans, celles qui présentent des enjeux importants, mais moins de risques tous les 3 ans et la totalité du parc au moins une fois tous les 7 ans est donc « *globalement respecté* ». Après avoir baissé de 40 % entre 2006 et 2018, le Gouvernement a fixé des objectifs ambitieux en matière d'augmentation des contrôles.

À la suite du rapport de la mission d'information constituée à l'Assemblée nationale, du rapport de la commission d'enquête du Sénat et des deux rapports d'inspection¹, **la ministre de la transition écologique a signé plusieurs textes réglementaires relatifs aux établissements Seveso (JORF du 26/09/20), aux entrepôts et aux liquides inflammables et combustibles**, dont deux décrets et cinq arrêtés. Ces mesures rejoignent les priorités identifiées dès décembre 2019 dans l'instruction du Gouvernement relative aux actions nationales de l'inspection des installations classées pour l'année 2020. Elles prévoient notamment la mise à la disposition de l'inspection des installations classées des **rapports de l'assureur** portant sur les mesures de prévention et de maîtrise des risques, la **mise à disposition du public de la liste des produits stockés** dès la survenue d'un accident. Outre l'obligation faite aux exploitants de **tenir à la disposition de l'administration un état des lieux clair et synthétique des produits stockés**, mis à jour quotidiennement pour les produits dangereux, la **prévention du risque incendie** est renforcée pour les entrepôts, un **recensement de toutes les installations ICPE à 100 mètres d'un site Seveso** est prévu², de même qu'un renforcement des plans d'opération interne (POI), notamment sur le volet de la fréquence des exercices. Pour la création du **Bureau d'enquête accidents** indépendant dédié aux risques technologiques, une mission de préfiguration a été mise en place depuis le 1^{er} juin 2020 sous l'égide de

¹ Une mission CGE-CGEDD centrée sur les causes de l'accident, qui a constitué la base du plan d'actions gouvernemental présenté le 11 février 2020 et une mission CGE-CGEDD-IGAS-IGA-CGAER pour les aspects gestion de crise. Une troisième mission portant sur la culture du risque sera réalisée en associant des parties prenantes externes à l'administration (journalistes, sociologues, géographes, professionnels de la communication et de la gestion de crise). La DGPR indique que ces intervenants sont en cours d'identification.

² Le Gouvernement a annoncé son intention de contrôler, d'ici trois ans, toutes les ICPE situées dans un périmètre de 100 mètres autour de sites Seveso.

Jérôme Goellner. Pour soutenir la mise en place de cette structure, un transfert de 3 ERT est intervenu en gestion 2020 sur le programme 181.

Le rapporteur souligne que ces mesures permettent de traduire une bonne partie des recommandations de la commission d'enquête sénatoriale et s'en félicite. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable conduira des travaux spécifiques sur ce sujet dans les prochains mois.

S'agissant de **l'objectif d'une augmentation de 50 % des inspections dans les ICPE d'ici 2022**, pour atteindre 27 300 inspections, le rapporteur rappelle que les organisations représentant les inspecteurs des ICPE avaient exprimé de **sérieux doutes** quant au réalisme de cet objectif et à la possibilité de l'atteindre à effectifs constants, lors de leur audition par la commission d'enquête. La DGPR indique que l'atteinte de cet objectif sera possible par la poursuite de la **simplification administrative** (partage entre l'instruction documentaire et l'inspection sur le terrain, procédure d'autorisation environnementale), la **transformation numérique** (téléprocédure, instruction informatisée des demandes communes aux services de l'État) et **l'adaptation des postures et des organisations** (amélioration de la qualité des dossiers fournis par les exploitants, répartition des missions entre services de l'État sur le volet inspection du travail, formation des inspecteurs).

Toutefois, on peut douter du réalisme de cet objectif. Le rapport d'inspection CGEDD-CGE publié le 12 mars 2020 sur l'analyse de l'accident indique d'ailleurs : *« même s'il est pluriannuel et ciblé, ce plan d'actions requiert des ressources supplémentaires, qui ne semblent pas pouvoir être obtenues par simple redéploiement ou redéfinition des priorités annuelles fixées par la DGPR. L'ambition de ce plan, son effectivité et le calendrier de sa mise en œuvre seront dès lors étroitement liés aux ressources qui lui seront accordées »*. Le doute est d'autant plus permis que le Gouvernement ne semble pas tenir sa promesse de renforcer les moyens de l'inspection *« en dédiant 50 postes d'inspecteurs supplémentaires dès 2021 »*¹, puisque seuls **30 ETP** sont pour l'inspection en 2021 et **20 ETP** en 2022.

Aussi, sur ce sujet, la commission a adopté **un amendement n° II-94** du rapporteur visant à permettre le recrutement de **20 inspecteurs** des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), pour parvenir à 50 postes d'inspecteurs supplémentaires dès 2021.

Dans la lignée des exercices précédents, le rapporteur rappelle qu'il est essentiel d'achever la formalisation des PPRT. **Le financement des travaux sur les logements des riverains de sites industriels rendus**

¹<https://www.ecologie.gouv.fr/incendie-lubrizol-et-normandie-logistique-elisabeth-borne-renforce-moyens-des-inspecteurs-des>

nécessaires par les prescriptions d'un PPRT¹ est un enjeu majeur pour améliorer la protection des populations et la résilience de ces bâtiments. L'État participe au financement de ces travaux via un crédit d'impôt² de 40 % du montant des travaux réalisés avec un plafond de dépenses fixé à 20 000 euros. En complément, depuis la loi du 16 juillet 2013, les riverains peuvent bénéficier d'un financement à hauteur de **50 %** du montant des travaux par les exploitants industriels à l'origine du risque et les collectivités territoriales. **Dès lors, 10 % du montant des travaux restent à la charge des propriétaires concernés.** À l'heure actuelle, 194 PPRT prescrivent des travaux de protection à près de **15 900 logements** pour tenir compte des effets thermiques, de surpression et / ou toxiques pouvant survenir lors d'un accident industriel. Selon les informations transmises par la direction générale de la prévention des risques (DGPR), au 30 août 2020, environ 2 200 logements (14 %) ont fait l'objet d'un diagnostic de travaux et les travaux ont été réalisés pour **643 logements**, soit 4 % des logements soumis à travaux et 30 % des logements diagnostiqués. Le coût total des travaux sur les six prochaines années est estimé par la DGPR, en fourchette haute et pour les 15 900 logements concernés, entre **80 et 130 M€** soit une dépense fiscale sous forme de crédit d'impôt de l'ordre de 32 à 52 M€, avec une dépense fiscale annuelle maximale de 8 M€ compte tenu du rythme de réalisation des travaux, ce qui paraît **relativement modeste** au regard des montants financiers qui peuvent être mobilisés pour la reconstruction / réparation en phase post-accidentelle.

Lors de l'examen du PLF pour 2021 à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un amendement du rapporteur général visant à **proroger de trois ans ce crédit d'impôt** applicable au montant des dépenses payées pour la réalisation de diagnostics préalables aux travaux et de travaux prescrits aux propriétaires d'habitation au titre de l'article L. 515-16-2 du code de l'environnement. Ce dispositif arrive à échéance au 31 décembre 2020.

Si le rapporteur salue ce premier pas, il relève que l'échéance du 1er janvier 2021 pour la réalisation des travaux de protection prescrits par des PPRT approuvés avant le 1er janvier 2013 n'a pas été reportée à ce stade³, contrairement à ce que proposait le député Yves Blein, par ailleurs président de l'association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs.

¹ Il peut s'agir de mesures de filmage des fenêtres pour assurer une protection contre les effets de surpression ou de la construction d'un abri de confinement pour la protection contre les effets toxiques.

² Voir le 1 bis de l'article 200 quater A du code général des impôts et les articles L. 515-19 et L. 515-16-2 du code de l'environnement.

³ L'article L. 515-16-2 du code de l'environnement dispose que « les travaux de protection prescrits pour les logements sont réalisés dans un délai de huit ans à compter de l'approbation du plan, ou avant le 1^{er} janvier 2021 si le plan a été approuvé avant le 1^{er} janvier 2013 ».

Aussi, la commission a adopté **un amendement n° II-99** de son rapporteur à l'article 42 M du projet de loi de finances pour 2021, visant d'une part, à **proroger jusqu'au 31 décembre 2024 ce crédit d'impôt** et, d'autre part, à prolonger, jusqu'à la même date, le financement prévu à l'article L. 515-19 du code de l'environnement pour les travaux de renforcement des logements prévus à l'article L. 515-16-2 du même code, pour **permettre à 1 500 propriétaires de percevoir cette aide** alors qu'ils en perdraient le bénéfice si rien n'est fait.

Enfin, prolongeant une des recommandations du rapport de la commission d'enquête du Sénat, la **DGPR et Procvivis ont signé une convention le 4 juin 2020 permettant aux riverains d'obtenir une avance sur le crédit d'impôt sous la forme d'un prêt à taux zéro**. Ce dispositif permet de compléter celui prévu par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour les ménages disposant de revenus modestes, qui concerne la majorité des logements soit 116 PPRT¹.

C. LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE À L'ÉPREUVE DU RENOUELEMENT DU PARC NUCLÉAIRE FRANÇAIS

Pour les années 2021 à 2023, l'autorité estime ses besoins à hauteur de **8 ETP supplémentaires** et a obtenu, dans le cadre du PLF pour 2021, la création d'un ETP supplémentaire². En outre, lors de son audition par le rapporteur, le président de l'autorité a renouvelé sa **demande de création d'un programme budgétaire unique dédié à la sûreté nucléaire et à la radioprotection**. Si l'existence de programmes distincts pour l'ASN et l'IRSN permet de séparer les missions d'expertise et de régulation, le rapporteur est **favorable à cette proposition** qui permettrait de **clarifier le périmètre de la prévention des risques nucléaires** et consacrerait la spécificité de cette politique. Alors que le **programme de travail de l'autorité s'annonce dense** (quatrième réexamen périodique des réacteurs de 900 MWe³, suivi du programme « Cigéo » et de l'EPR de Flamanville, encadrement du démantèlement des installations anciennes de La Hague, révision de l'arrêté relatif aux installations nucléaires de base, etc.), **le rapporteur appelle le Gouvernement à porter une attention particulière à la sûreté nucléaire**.

¹ Cette convention organise la prise en charge par la DGPR des frais de gestion engagés par Procvivis pour le traitement des dossiers d'avance au crédit d'impôt pour les propriétaires situés au-dessus du plafond Anah, estimés à 150 € HT par dossier, soit un montant total estimé de 1,2 M€ sur trois ans.

² Pour la période 2018-2020, l'ASN a demandé 15 ETP supplémentaires, dont 2 ont été accordés en 2018, 2 en 2019 et 7 en 2020 (dont 5 par amendement parlementaire).

³ Après un premier avis générique, l'autorité prendra des décisions individuelles, spécifiques à chaque centrale et à son contexte géographique. Ce travail devrait s'étaler sur 10 à 12 ans. Voir le compte rendu de l'audition de l'ASN devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200427/atdd.html>.

Enfin, face à la perspective de la construction de six nouveaux réacteurs de type EPR 2 d'ici à 2044, qui implique un soutien au renforcement de l'ensemble de la filière industrielle amont, et dans la perspective à court terme du petit réacteur modulaire (SMR)¹, **les moyens de l'ASN devront être adaptés** et la trajectoire des ETP pourrait être réévaluée progressivement d'autant plus que ce nouveau programme s'ajouterait aux enjeux actuels de la sûreté nucléaire.

À court terme, sur proposition de son rapporteur, **la commission a adopté un amendement n° II-91** visant à permettre à l'ASN de développer ses propres actions en matière de recherche dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. **En disposant de moyens, même modestes** (120 000 euros), complémentaires aux dispositifs de financement existants, **l'ASN pourra disposer de travaux qui seront utiles à ses futures prises de décisions et qui ne sont pas pris en charge par les opérateurs habituels de la recherche**, y compris dans le secteur de la sûreté nucléaire.

¹ *Projet Nuward associant le CEA, EDF, Navl Group et TechnicAtome.*

CHAPITRE III : LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA BIODIVERSITÉ ET À L'EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 18 novembre 2020, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le **rapport pour avis de M. Guillaume Chevrollier sur les crédits dédiés aux paysages, à l'eau, à la biodiversité ainsi qu'à l'expertise en matière de développement durable et à la météorologie du projet de loi de finances pour 2021** (programmes 113 et 159 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »). Malgré les crédits supplémentaires dédiés à la biodiversité dans le cadre du plan de relance, le rapporteur pour avis s'interroge sur les moyens, notamment humains, consacrés aux opérateurs du ministère en charge de ces politiques, qui doivent être renforcés pour atteindre les objectifs de la nouvelle stratégie pour les aires protégées 2020-2030 et pour concrétiser des politiques à la hauteur des ambitions dans la perspective des rendez-vous internationaux essentiels de 2021. **Il a ainsi présenté à la commission, qui les a adoptés, deux amendements (n° II-89 et n° II-90) permettant la création de 10 postes supplémentaires au bénéfice des parcs nationaux.** Sous ses réserves et suivant son rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits pour 2021.

I. UNE ÉVOLUTION EN DEMI-TEINTE DES PROGRAMMES 113¹ ET 159²

A. SI LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA BIODIVERSITÉ SONT EN HAUSSE, LES OPÉRATEURS SUBISSENT D'IMPORTANTES BAISSSES D'EFFECTIFS

Les crédits demandés au titre du PLF 2021 pour le programme 113 continuent³ cette année d'augmenter pour atteindre 230 millions d'euros : **+ 17,7 % en autorisations d'engagement (AE)**, soit 35 millions d'euros supplémentaires et **+ 14 % en crédits de paiement (CP)**, soit 28,5 millions d'euros supplémentaires.

Cette augmentation correspond à **trois principales revalorisations de l'action n° 7 « Gestion des milieux et biodiversité »**, qui concentre 95 % des crédits du programme :

- une augmentation de 10 millions d'euros de la subvention pour charges de service public de l'Office français de la biodiversité ;

- une revalorisation d'un million d'euros de la politique des grands prédateurs, afin notamment de tenir compte de l'augmentation de la présence occasionnelle du loup et de la révision à la hausse des barèmes d'indemnisation ;

- une enveloppe de **24 millions d'euros** de mesures nouvelles :

- 1 million d'euros en plus pour le domaine public maritime ;
- 2 millions d'euros en plus pour l'entretien du domaine public fluvial non navigable (entretien des cours d'eau et investissements en lien avec la continuité écologique des cours d'eau) ;
- **8 millions d'euros supplémentaires pour renforcer les aires protégées (en créer de nouvelles et améliorer la gestion des aires existantes)**, dans le cadre notamment du lancement de la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées 2020-2030, prévue pour la fin de l'année et qui sera suivie par l'élaboration de la prochaine stratégie nationale de la biodiversité (SNB3) *cf. infra* ;
- **3 millions d'euros en plus pour les parcs nationaux**, portant ainsi la dotation de 2021 pour les parcs à 4,5 millions d'euros (contre une dotation moyenne de 1,6 million d'euros AE et 2,1 millions d'euros CP entre 2016 et 2019) *cf. infra* ;

¹ « Paysages, eau et biodiversité ».

² « Expertise, information géographique et météorologie ».

³ Les crédits de l'action n° 7 avaient déjà augmenté l'année dernière de 31,2 millions d'euros en AE et de 41,62 millions d'euros en CP par rapport au PLF pour 2019.

- 7 millions d'euros en plus pour l'Office national des forêts, notamment destinés aux réserves biologiques et aux plans nationaux d'action (PNA) ;
- 3 millions d'euros consacrés au bien-être animal¹, pour concrétiser les annonces de la ministre de la transition écologique du 29 septembre 2020.

En réalité, **la portée de cette augmentation doit être tempérée** par certains éléments :

- les 10 millions d'euros supplémentaires alloués par le programme 113 à l'OFB constituent en réalité la **compensation d'un manque à gagner induit par la réforme de la chasse de 2019** (l'année dernière, ces 10 millions d'euros avaient été prélevés sur le fonds de roulement de l'établissement) ;

- en outre, l'année dernière, l'augmentation des crédits de la politique des grands prédateurs provenait d'un redéploiement à partir des crédits dédiés aux sites Natura 2000 à hauteur de 8 millions d'euros ;

- enfin, **le plafond d'emplois du programme 113 (opérateurs inclus) diminue de 59 ETPT, dont 20 pour l'Office français de la biodiversité (OFB) et 39 pour les agences de l'eau.**

B. LE « BONUS » DES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE » POUR LA BIODIVERSITÉ : DES CHIFFRES EN TROMPE L'ŒIL

Parallèlement au lancement du **plan « France Relance »** en septembre 2020 et pour lequel **2,5 milliards d'euros étaient annoncés pour la biodiversité, la lutte contre l'artificialisation des sols et la transition du secteur agricole**, le Gouvernement a fait le choix de concentrer les crédits budgétaires nouveaux dédiés à la relance dans une mission nouvelle au sein du projet de loi de finances pour 2021. Cette **nouvelle mission temporaire « Plan de relance »** est ciblée sur des mesures ponctuelles.

Au sein de cette mission, le **programme 362 « Écologie »** est doté de **18,36 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 6,59 milliards d'euros en crédits de paiement**. Ces moyens sont répartis sur 9 actions, présentées comme des priorités.

Dans cette enveloppe, **l'action 2 « biodiversité, lutte contre l'artificialisation »** est dotée de **1,25 milliard d'euros en AE et de 426,5 millions d'euros en CP**.

¹ D'après les informations transmises par le ministère au rapporteur, ces crédits sont destinés à des mesures permettant d'améliorer la prise en compte des besoins physiologiques de la faune sauvage captive, notamment au sein des cirques, delphinariums, parcs zoologiques et élevages de visons pour la fourrure et à des actions de renforcement de la surveillance et des contrôles d'activités comprenant l'utilisation d'animaux sauvages.

Or, plus de la moitié de ces crédits, pourtant largement présentés dans le plan de communication du Gouvernement comme de l'argent directement destiné à la biodiversité, concernent en réalité les actions de densification et de renouvellement urbain. 78 millions d'euros de CP sont destinés à l'amélioration de la résilience du réseau d'alimentation en eau potable et aux stations d'épuration. Et pour le reste :

- 30 millions d'euros de CP pour la restauration écologique ;
- 10 millions d'euros de CP pour les aires protégées (investissements permettant d'améliorer l'accès au public, l'écotourisme et l'éducation à l'environnement notamment) ;
- 10 millions d'euros de CP pour la protection du littoral.

La mission « Plan de relance »
prévoit



de crédits de paiement
supplémentaires pour 2021
pour la biodiversité et la lutte
contre l'artificialisation...

... dont seulement environ



directement affectés à des
projets de protection de la
biodiversité

Au regard des milliards du plan de relance, **ces montants réellement consacrés à la biodiversité paraissent trop faibles**, en contradiction avec les récentes et constantes alertes sur l'état de la biodiversité et son lien avec la crise sanitaire que nous traversons, notamment de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)¹.

Le rapport² de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) du 15 mai 2020, chargé d'établir une synthèse des connaissances scientifiques sur la question du lien entre pandémies et atteintes à la biodiversité, montre ainsi la mise en évidence croissante de « *corrélations entre changements environnementaux globaux, perte de biodiversité et des services de régulation associés et émergence, en augmentation, de la prévalence de maladies infectieuses* ». Entendus par la commission de

¹ Notamment le rapport du 29 octobre 2020 « IPBES Workshop on biodiversity and pandemics ».

² « Mobilisation de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité par les pouvoirs publics français sur les liens entre Covid-19 et biodiversité ».

l'aménagement du territoire et du développement durable le 17 juin 2020, MM. Jean-François Silvain, président de la FRB, et Yann Wehring, ambassadeur délégué à l'environnement indiquaient ainsi, le premier, que le risque zoonotique pouvait être accru par l'érosion de la biodiversité spécifique et génétique *via* différents facteurs, qu'ils soient écologiques, épidémiques, adaptatifs, évolutifs ou liés à l'homme, et le second que la question de la prise en compte ou non de la préservation de la biodiversité dans les plans de relance serait de ce point de vue cruciale.

C. DES MOYENS QUASI-STABLES POUR LES POLITIQUES DU PROGRAMME 159, MAIS DES EFFECTIFS QUI CONTINUENT DE FONDRE

Le périmètre du programme 159 change à nouveau cette année. Alors qu'il regroupait depuis 2017 les subventions pour charges de service public du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France, ainsi que les crédits relatifs à la politique d'information géographique, auxquels avaient été ajoutés en 2018 les moyens de fonctionnement du Commissariat général au développement durable (CGDD) et les crédits dédiés au développement de l'économie sociale et solidaire, ces derniers crédits de l'action 14 « Économie sociale et solidaire » sont, dans le PLF 2021, retransférés vers le programme 305 « Stratégie économique et fiscale », induisant une baisse de 19 millions d'euros de crédits à l'échelle du programme.

En tenant compte de cette évolution de périmètre, le programme 159 connaît cette année une très légère diminution d'environ -1,37 %, soit 6,68 millions d'euros.

1. Davantage de moyens pour le CGDD, aux missions élargies par le dernier Conseil de défense écologique et par le Plan de relance

L'action 10 « Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable » est la seule à connaître une évolution positive substantielle, avec + 10 % de crédits par rapport à l'année dernière. Les moyens dédiés au CGDD pour élaborer et mettre en œuvre la transition écologique vers un développement durable au travers des politiques publiques et des actions des acteurs socio-économiques et les crédits de la politique publique de l'« information géographique et cartographique » atteignent 15,36 millions d'euros dans le PLF 2021.

Au-delà de la préparation des conseils de défense écologique, du Conseil national de la transition écologique ou encore des travaux relatifs à

l'évaluation de l'impact des politiques publiques sous l'angle du développement durable, qui figurent au rang des missions désormais traditionnelles du CGDD, la **gestion de la Convention citoyenne pour le climat**, la gestion de **l'observatoire de la rénovation énergétique**, la mise en place de la **plateforme France transition**¹, le plan **Services publics écoresponsables** lancés par le Conseil de défense écologique de février 2020, ou encore le **comité de suivi créé cet été pour objectiver les surcoûts liés aux pertes de rendement sur les chantiers, dans le secteur du BTP** compte tenu de l'application des règles de sécurité sanitaire, constituent autant de nouvelles missions du commissariat, qui justifient une **augmentation d'1 million d'euros de sa dotation** prévue cette année.

2. Des effectifs toujours en baisse pour le Cerema

Le Cerema, partenaire essentiel des collectivités territoriales en matière d'ingénierie de projets, voit encore baisser ses moyens budgétaires - 191,6 millions d'euros de subvention pour charges de service public (SCSP) pour 2021, soit 5 millions d'euros de moins que l'année dernière - et humains, comme chaque année depuis sa création en 2014 - avec un schéma d'emplois s'établissant à - 87 ETP (contre - 97 l'année dernière). D'après les informations transmises par le ministère, le PLF 2021 traduit pourtant une volonté politique « d'adoucir » cette baisse, qui s'élevait en moyenne à - 3 % par an entre 2014 et 2020.

3. Des moyens quasi stables pour l'IGN

Les moyens de l'IGN, retracés dans l'action 12, augmentent très légèrement cette année (+ 1,25 %), notamment sous l'effet d'une **mesure nouvelle de 2 978 951 €** prévue pour remédier aux difficultés rencontrées par l'établissement au sujet de l'avenir de l'hébergement du Géoportail sur la plateforme interministérielle Oshimae (système de Cloud souverain développé par l'État). En revanche, ses effectifs sont réduits de 36 ETP.

4. Retard pour le renouvellement du supercalculateur de Météo-France

En ce qui concerne l'action 13, en très légère baisse par rapport à l'année dernière avec 185 millions d'euros de subvention prévus pour Météo-France, il convient de noter que **la crise sanitaire a impacté le calendrier du renouvellement du supercalculateur**, avec le report de la production opérationnelle de l'établissement sur ce nouvel équipement à partir de novembre 2020 et le retard d'environ 3 mois du lancement de la

¹ Plateforme des aides publiques à la transition énergétique et écologique à destination des particuliers, des entreprises et des collectivités.

surveillance des systèmes d'information de l'établissement. De plus, Météo-France indique une perte de recettes de 4 millions d'euros, qu'il compense partiellement par une baisse d'exploitation de 2,2 millions d'euros. Le PLF prévoit en outre 95 suppressions de postes, poursuivant ainsi la tendance des dernières années (- 94 ETP l'année dernière).

Le rapporteur s'inquiète de la baisse des moyens humains des opérateurs, en particulier du Cerema, qui joue un rôle particulièrement important d'ingénierie et d'accompagnement auprès des collectivités territoriales engagées dans la transition énergétique. Il convient de noter qu'un amendement gouvernemental a relevé le plafond d'emplois des opérateurs du programme, dont le schéma s'établissait initialement à - 218 ETPT pour 2021, de 74 ETPT.

II. AIRES PROTÉGÉES : UNE PRIORITÉ DANS LES PAROLES, MAIS PAS DANS LES MOYENS

A. UNE STRATÉGIE « D'AIRES PROTÉGÉES DE PAPIER » ?

1. L'échec d'une politique qui n'a pas su enrayer le déclin de la biodiversité

« L'érosion de la biodiversité, que ce soit à l'échelle locale ou mondiale, constitue l'une des principales menaces auxquelles est confrontée l'humanité »¹.

Alors que, comme l'a rappelé **l'évaluation mondiale de la biodiversité réalisée par les chercheurs de l'IPBES** du 6 mai 2019, les écosystèmes dont nous dépendons se dégradent plus vite que jamais, les politiques jusqu'ici mises en place à tous les échelons pour protéger la biodiversité n'ont pas permis de ralentir ce phénomène.

Au niveau européen, la Commission a établi, dans son récent rapport sur l'état de la nature du 15 octobre 2020², que « l'Union européenne n'a pas encore réussi à enrayer le déclin des espèces et des types d'habitats protégés dont l'état de conservation est préoccupant dans l'Union ».

Au niveau national, la **stratégie de création des aires protégées (SCAP)** et la **stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées (SCAMP)** arrivent à échéance en 2020. Pour rappel, cette politique s'était donné pour objectif, après le Grenelle de l'environnement, de parvenir à 2 % du territoire terrestre métropolitain sous protection « forte » (contre 1,2 % en 2009).

Les bilans et évaluations de ces deux stratégies françaises montrent que **cet objectif n'a malheureusement pas été atteint**, notamment en raison d'un engagement politique défaillant, d'un défaut de pilotage et d'articulation avec les stratégies régionales, mais surtout d'une absence de moyens spécifiques pour les aires protégées nouvelles.

¹ Avis du Comité national de la biodiversité (CNB) sur la Stratégie nationale pour les aires protégées 2020-2030, publié le 16 octobre 2020.

² Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen - « État de conservation de la nature dans l'Union européenne », COM(2020) 635 final - 15.10.2020.

2. Quels moyens pour l'ambitieuse nouvelle stratégie 2020-2030 ?

« Pour être pérenne, une aire protégée doit avoir un modèle économique stable (...) Elle doit pour cela bénéficier de moyens humains stabilisés facilitant la médiation avec les parties prenantes et d'une trésorerie suffisante pour solliciter des subventions et s'impliquer dans des projets européens »¹.

Dans la perspective du Congrès mondial de la nature qui doit se tenir à Marseille en 2021, et de la conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique (COP 15), qui se tiendra ensuite en Chine, une **nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées à 10 ans (2020-2030)**, associant de manière inédite terre et mer, métropole et outre-mer, est actuellement **en phase finale d'élaboration**², avec, d'après les informations transmises au rapporteur, un objectif de publication en décembre après un dernier arbitrage interministériel en novembre.

Le Président de la République a assigné à cette nouvelle stratégie des objectifs particulièrement ambitieux lors de la création de l'Office français de la biodiversité à Chamonix le 13 février 2020 : « *protéger 30 % du territoire national, terrestre et maritime, dont un tiers à un niveau élevé de protection d'ici la fin du quinquennat* ».

Cette stratégie inclusive, qui devrait comporter **6 grands objectifs et 17 mesures**, ne se focalise plus sur les protections fortes comme les stratégies précédentes, mais prend en compte l'ensemble des aires protégées (parcs naturels régionaux, zones Natura 2000, outils fonciers, conservatoire du littoral, conservatoires d'espaces naturels, espaces naturels sensibles...).

D'un point de vue opérationnel, la stratégie sera accompagnée par **3 plans d'action triennaux** construits de manière itérative avec les acteurs et les territoires. Le premier plan d'action national (2021-2023), qui doit être lancé en janvier, liste des actions opérationnelles à mettre en œuvre.

Cette stratégie doit constituer le volet « aires protégées » de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité, qui sera révisée en 2021 et qui devra intégrer les engagements internationaux résultant de la COP 15.

Mais d'ores et déjà, au regard du flou entourant les moyens destinés aux aires protégées tant dans le budget pour 2021 que dans le projet de nouvelle stratégie, il est permis d'émettre des doutes sur la volonté politique

¹ Avis du Comité national de la biodiversité (CNB) sur la Stratégie nationale pour les aires protégées 2020-2030, publié le 16 octobre 2020.

² Le processus d'élaboration de cette nouvelle stratégie s'est appuyé dans un premier temps sur le bilan des deux précédentes stratégies SCAP et SCAMP, des recommandations du Comité national de la biodiversité et du Conseil national de protection de la nature. Une consultation des différents acteurs du monde des aires protégées a également été effectuée, dans le cadre d'ateliers et de tables rondes organisés fin 2019 puis d'un comité de pilotage qui a mis en place des groupes thématiques associant les différentes parties prenantes.

de dépasser les paroles pour parvenir à la mise en œuvre d'une politique concrète, efficace et pérenne.

Comment parvenir en effet à 10 % d'espaces sous protection forte d'ici 2022 alors que 10 ans n'ont pas suffi à parvenir à 2 %, sans le déploiement massif de moyens à la hauteur des enjeux ? On rappellera à titre d'exemple que les sites Natura 2000 en mer disposent aujourd'hui en moyenne de 1/2 ETP par site !

Les avis émis cet automne par le Comité national de la biodiversité (CNB) et le Conseil national de protection de la nature (CNP) sur la nouvelle stratégie 2020-2030 pour les aires protégées sont, de ce point de vue, préoccupants.

Dans son avis, le CNB pointe ainsi un certain nombre de **faiblesses de la nouvelle stratégie** (sur laquelle il a émis un avis favorable à condition que soient levées toutes ses réserves tandis qu'il a émis un **avis défavorable sur le premier plan triennal 2020-2022** qui l'accompagne) :

- manque de moyens et de dispositifs de financement¹ des aires nouvelles ; pour lui, « le financement de la stratégie et des outils et actions qui permettront son succès est déterminant (...) ce point sera *in fine* le marqueur de la réalité de l'ambition du Gouvernement pour cette stratégie et son premier plan d'action » ;
- absence d'un volet relatif à l'adhésion et à l'association des acteurs locaux dans les territoires ;
- flou autour des définitions retenues pour les aires protégées et, en particulier, pour les aires « sous protection forte » (quelle ambition pour cette définition ? Les catégories de l'UICN seront-elles retenues ? Quelle marge pour les activités économiques au sein de ces territoires ?) ;
- insuffisance d'un cadre d'animation globale ;
- manque de priorisation des mesures.

Les acteurs entendus par le rapporteur pour avis s'inquiètent aussi du **niveau de volonté politique** qui sera mis dans la définition de cette nouvelle stratégie, et la tentation de baisser le niveau d'ambition pour atteindre les objectifs alors que les priorités devront concerner toutes les écorégions, les bassins océaniques, en outre-mer et en métropole.

Le CNB appelle ainsi à éviter à tout prix « *le syndrome des aires protégées de papier, comme on en a connu et connaît encore, notamment pour les milieux marins* ».

Le rapporteur estime que de ce point de vue, le projet de budget et le plan de relance devraient porter le marqueur de cette rupture, en

¹ Le CNB évoque des pistes comme un socle minimum sur le budget propre de l'État, une redevance sur l'artificialisation perçue par les agences de l'eau ou encore un élargissement de l'exonération de TFNB au titre de Natura 2000 à l'ensemble des aires protégées sous condition d'engagements, etc.

prévoyant pour cette stratégie un robuste volet dédié au financement et aux moyens.

B. L'EXEMPLE DES PARCS NATIONAUX : DES AIRES PROTÉGÉES AUX EFFECTIFS EN VOIE DE DISPARITION

« Non les moyens à la fois humains et financiers sont déjà en deçà des besoins et nous obligent à renoncer à des projets, à différer des entretiens sur nos sentiers ou refuges, à alléger notre programme de surveillance (...) Ce sont surtout les moyens humains qui peinent à répondre à tous les objectifs. »

« De nouvelles réductions de moyens humains conduiraient à devoir priver le parc de certains projets pourtant prioritaires (prévention contre les incendies, restauration des forts, régulation des ancrages et protection des herbiers...) »

« Nous avons déjà signalé qu'en matière d'effectifs un seuil était aujourd'hui atteint et qu'en deçà le risque de rupture avec les acteurs du territoire devient très fort. »

« Le choix des activités à réduire dans ce cas sera douloureux. »

« De nombreux projets pourraient être mis en œuvre grâce au Plan de relance annoncé par le Gouvernement au cours des 2 années à venir, il serait fort dommageable pour le territoire que ces projets ne puissent être portés par le parc à cause d'une diminution de personnels. »¹

1. Des espaces au cœur de la politique des aires protégées dont le champ d'action s'est élargi

La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a modifié en profondeur la gouvernance des parcs nationaux, désormais régie par des **chartes de territoire**, élaborées collectivement et des conseils d'administration composés de représentants des différentes administrations concernées, de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, de représentants des acteurs locaux, des usagers, du personnel ainsi que de personnalités qualifiées et au sein desquels l'État n'est pas majoritaire.

Les parcs nationaux sont tous très attachés à cette gouvernance qui permet une appropriation par le territoire des enjeux de protection forte de la biodiversité et de transition écologique et de multiples **partenariats** avec les communes et un grand nombre d'acteurs locaux.

¹ Extraits des réponses des différents parcs nationaux au questionnaire adressé par le rapporteur, et spécifiquement à la question : « Les moyens prévus par le projet de loi de finances pour 2021 vous permettront-ils de remplir l'intégralité de vos missions ? Quels choix êtes-vous contraints de faire ? » (novembre 2020).

Les parcs nationaux contribuent pleinement à la mise en œuvre du plan biodiversité (actions de sensibilisation, solutions fondées sur la nature, désartificialisation des sols *via* des actions de restauration écologique de lacs d'altitude par exemple, incitation au développement de l'agro-écologie, réduction des pollutions lumineuses, etc.). Ils se sont également impliqués dans les travaux préparatoires à la stratégie aires protégées, la création d'un 11^e parc national constituant de ce point de vue un élément important pour l'atteinte de l'objectif des 10 % de territoires sous protection forte.

Les parcs nationaux en chiffres

11 établissements publics de parcs nationaux français¹.

Une gestion d'environ 8 % du territoire (métropole et outre-mer).

5 millions d'hectares, dont plus de la moitié en zone de cœur à protection forte.

384 communes, dont 285 ont actuellement adhéré aux chartes.

Une perte de 14 % des effectifs en moyenne en 10 ans sur les 9 parcs nationaux existants en 2010.

2. Les parcs sont confrontés à une baisse chronique de leurs effectifs, qui compromet l'atteinte de leurs objectifs et la réalisation de leurs missions

Mais face à l'extension de leurs actions, à la croisée des enjeux de protection des écosystèmes exceptionnels et de développement durable local, **les parcs nationaux voient depuis plusieurs années leurs effectifs fondre.**

Ils incarnent en cela la contradiction entre des effets d'annonce ambitieux et des moyens qui ne sont pas au rendez-vous.

Sur le plan des moyens budgétaires, le programme 113 prévoit **5,2 millions d'euros en AE pour les onze parcs nationaux**, ce qui constitue un renforcement significatif par rapport à l'année dernière (1,7 million d'euros en LFI 2020), afin de leur permettre de réaliser des investissements immobiliers (maisons de parc, sièges, refuges)². En outre, le plan de relance prévoit de leur allouer **19 millions d'euros supplémentaires, soit 1,7 million**

¹ Le parc national de la Vanoise (1963), le parc national de Port-Cros (1963), le parc national des Pyrénées (1967), le parc national des Cévennes (1970), le parc national des Écrins (1973), le parc national du Mercantour (1979), le parc national de Guadeloupe (1989), le parc national de La Réunion (2007), le parc amazonien de Guyane (2007), le parc national des Calanques (2012) et le parc national de Forêts (2019).

² L'essentiel de leur financement provenant de la contribution des agences de l'eau via l'OFB, fixée entre 63 et 68,5 millions d'euros.

par parc sur la base de projets communiqués à la direction de l'eau et de la biodiversité et en cours d'examen.

Mais si l'accroissement de ces crédits va dans le bon sens, les parcs nationaux risquent aujourd'hui de ne pas être en mesure de mener des actions nécessaires et même financées, faute de ressources humaines pour les mettre en œuvre.

Déjà alerté l'année dernière, le rapporteur pour avis a souhaité cette année entendre les parcs nationaux, qui rapportent tous des difficultés liées à la nouvelle **baisse d'effectifs prévue par le PLF 2021**. Ce projet de budget propose en effet un schéma d'emploi presque nul (+ 1 ETPT sans transfert d'ETP pour les parcs qui correspond à la régularisation *ex post* de nombreux échanges entre OFB et Parcs nationaux lors des 3 exercices précédents), prévoit en gestion un **redéploiement de 10 ETP des 10 parcs nationaux dits « historiques » vers le nouveau parc national de forêts, créé en novembre 2019**.

Entre 2010 et 2020, les 9 parcs nationaux existants en 2010 ont vu leur schéma d'emploi diminuer de 807,5 à 693,5 ETP soit une **baisse de 14 % des effectifs en moyenne**, faisant passer d'une moyenne de 90 à 77 ETP par parc, ces 114 ETP perdus correspondant en partie à un transfert vers le parc national des Calanques créé en 2012 (51 ETP), mais aussi à une **perte sèche de 63 ETP**.

Le projet de loi de finances initial pour 2020 prévoyait également le redéploiement de 5 ETP des 10 parcs existants vers le parc national de forêts avant que le plafond d'emploi des parcs nationaux ne soit rehaussé lors de son examen au Parlement afin de prévoir des effectifs nouveaux pour ce dernier parc récent.

La situation devient ainsi critique pour les parcs, à un moment où la création de nouvelles aires sous protection forte est annoncée, et alors qu'ils sont des **acteurs incontournables de la mise en œuvre du volet biodiversité du plan de relance**.

La récente tempête Alex en octobre 2020 a en outre fragilisé certains parcs comme celui du Mercantour où de nombreuses infrastructures ont été détruites et où les moyens supplémentaires sont évalués à 8 millions d'euros et au moins 2 ETP pendant les cinq prochaines années.

Alors que les parcs nationaux mobilisent d'ores et déjà des financements additionnels (financements européens, mécénat, taxe Barnier, taxe sur les tournages, boutiques, redevances portuaires...), le Comité national de la biodiversité s'est prononcé en faveur de **moyens supplémentaires pour les aires protégées**, afin que chacune dispose d'un modèle économique soutenable.

Plusieurs pistes sont à l'étude, notamment celle d'une fiscalité adossée à l'artificialisation des sols, dans le cadre de la nouvelle stratégie pour les aires protégées. Interrogé sur ce sujet, le ministère a indiqué qu'une mission d'inspection serait lancée sur ce sujet.

Le rapporteur a ainsi proposé à la commission d'adopter deux amendements (n° II-89 et n° II-90) permettant la création de 10 ETPT supplémentaires pour les parcs nationaux, afin de ne pas faire peser sur les parcs « historiques » le fonctionnement du nouveau parc national des Forêts.

III. LES AGENCES DE L'EAU, ACTEURS CLÉS DE L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS PENDANT LA CRISE

A. L'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LES AGENCES DE L'EAU PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Les agences de l'eau sont, depuis le printemps, **des acteurs essentiels de l'accompagnement des collectivités territoriales dans la gestion de la crise Covid-19.**

En lien avec la direction de l'eau et de la biodiversité, elles ont mis en place une **réaction en trois temps** :

- Elles ont tout d'abord, dès le mois d'avril, mis en place de **mesures de soutien temporaires et exceptionnelles** en direction de leurs principaux partenaires dans l'objectif de permettre aux maîtres d'ouvrage de faire face aux conséquences économiques, mais également sanitaires de l'épidémie et du confinement.

Ces mesures d'urgence ont pris la forme de modifications sur le versement des aides (report d'échéance de versement des avances par exemple), de modifications des conditions d'octroi des aides (par exemple le report de conditionnalité d'aides), ou encore de mesures d'aides aux collectivités et acteurs économiques pour la gestion des boues non hygiénisées, pour tenir compte de l'interdiction de leur épandage afin de prendre en charge les surcoûts.

- Dans un deuxième temps et dès juin 2020, les conseils d'administration des agences de l'eau ont adopté des **mesures d'adaptation de leurs 11^e programmes**. Différents types de mesures ont été prises soit pour alléger la trésorerie des entreprises soit pour favoriser la reprise de l'investissement (taux d'aides bonifiés, augmentation de certaines enveloppes).

Les ressources ont été ainsi réaffectées afin de placer les enjeux biodiversité-climat au premier rang des préoccupations (des aides réservées aux zones de revitalisation rurale ont par exemple été accordées à d'autres collectivités, *via* des appels à projets).

- En septembre, le **plan de relance a prévu d'affecter aux agences de l'eau 250 millions d'euros de crédits budgétaires** pour l'eau potable et l'assainissement et 10 millions d'euros pour les milieux naturels.

De ce point de vue, la crise a donné lieu à des ressources exceptionnelles pour les agences de l'eau *via* les crédits budgétaires du plan de relance, alors qu'elles sont normalement uniquement financées par les redevances qu'elles prélèvent.

B. L'IMPACT DU PLF SUR LES AGENCES DE L'EAU : PLUS DE CRÉDITS, MOINS DE PERSONNELS ET QUELQUES INQUIÉTUDES

1. Les crédits du plan de relance

De façon inédite, les agences de l'eau se voient affecter **250 millions d'euros de crédits par le programme 362** de la mission « Plan de relance » pour des actions de sécurisation des infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales.

2. La mise sous plafond de la part de la redevance pour pollutions diffuses affectée au programme Ecophyto et le rendement de la redevance cynégétique suscitent des inquiétudes

Le PLF 2021 prévoit la **mise sous plafond de la part de la redevance pour pollutions diffuses perçue par les agences de l'eau affectée au programme Ecophyto**. L'article 24 du projet de loi de finances, qui prévoit cette modification, augmente, à due proportion (+ 41 millions d'euros), le plafond de redevances perçues par les agences de l'eau, qui s'élèvera en 2021 à 2,197 milliards d'euros contre 2,156 milliards en 2020.

Sur cette modification, les agences de l'eau craignent quelques « **effets de bord** » dus au **changement des modalités de versement** de ces sommes qui ne seront plus, à compter de 2021, réparties entre les agences au prorata de la part des redevances pour pollutions diffuses perçues sur leurs bassins respectifs, mais versées selon la clé de contribution habituelle des agences de l'eau à l'Office français de la biodiversité (OFB)¹.

Pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, cette mesure devrait ainsi se traduire par une perte de capacité d'intervention de 4,8 millions d'euros (du fait d'une contribution à l'OFB augmentée). Et la compensation prévue par le Gouvernement (augmentation du plafond « mordant ») semble a priori davantage théorique qu'effective, la prochaine décision d'augmentation des redevances ne pouvant être prise au plus tôt qu'en 2021 pour les taux de redevances de l'année d'activité 2022.

Un **autre point d'inquiétude** concerne le **recouvrement de la redevance cynégétique**, qui est perçue, depuis la loi de finances pour 2020, de façon mutualisée par l'agence Adour-Garonne et **dont le rendement semble nettement évoluer à la baisse** du fait tant de la situation sanitaire que d'une diminution structurelle du nombre de permis de chasse alors que la contribution des agences à l'OFB demeure fixe, les recettes de cette redevance seront bien inférieures, selon les agences de l'eau, aux 46 millions

¹ Cette clé est calculée en fonction du PIB de chaque bassin ainsi que de l'importance de leur population rurale respective.

d'euros escomptés pour 2020, induisant ainsi une importante perte de recettes.

3. La poursuite de la baisse systématique des effectifs des agences de l'eau

Avec une **baisse de - 39 ETP** prévue par le projet de loi de finances pour 2021, le schéma d'emploi des agences de l'eau poursuit une **trajectoire de très fortes diminutions annuelles d'ETP** (- 40 en 2020, - 44 en 2019, - 48 en 2018, - 38 en 2017).

Le rapporteur pour avis s'interroge sur le maintien d'une si forte contrainte sur des agences qui ont notamment vocation à être des maillons essentiels de la **mise en œuvre du plan de relance sur les territoires**, avec un important afflux de dossiers depuis l'été.

Comment pourront-elles, dans ces conditions et alors qu'elles ont déjà mené d'importantes actions de mutualisation, continuer à assumer leurs missions toujours plus étendues, à déployer le plan de relance sur le terrain et à répondre aux besoins des territoires ?

Il y a là un signal déconcertant envoyé aux instances de bassin, dont la mobilisation volontariste depuis le début de la crise ne s'est même pas traduite par des moyens temporaires, sous la forme de contrats de projets par exemple.

C. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES AGENCES DE L'EAU TOUJOURS AU POINT MORT

Au-delà de ces inquiétudes, le rapporteur regrette surtout que les pistes envisagées depuis quelques années déjà pour faire évoluer le système de financement des agences de l'eau ne trouvent toujours pas d'aboutissement à l'occasion de ce budget.

Premièrement, il paraît aujourd'hui indispensable **d'élargir les redevances perçues par les agences de l'eau aux atteintes à la biodiversité**, afin que de ne pas faire peser uniquement sur le consommateur d'eau les actions liées aux nouvelles missions des agences sur la biodiversité terrestre.

D'après les informations transmises par le ministère, le comité pour l'économie verte, mandaté pour élaborer une telle proposition de redevance a publié à l'issue du premier semestre 2020, un avis-diagnostic portant sur le dispositif actuel de redevances perçues par les agences de l'eau, « *les travaux portant sur la création d'une redevance fondée sur les atteintes à la biodiversité ayant été retardés par le confinement de mars-avril 2020* ».

Le rapporteur regrette ce nouveau délai de nature à fragiliser la mobilisation financière des agences en faveur de la biodiversité.

Deuxièmement, le ministère de la transition écologique travaille actuellement en lien avec les agences de l'eau sur une **réforme des redevances domestiques** (pollution domestique et modernisation des réseaux de collecte) visant à **mieux prendre en compte le principe pollueur-payeur**.

Cette réforme, prévue pour le PLF 2022 pour une entrée en vigueur à la fin des onzièmes programmes en 2024, prévoira deux nouvelles redevances :

- une **nouvelle redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique** modulée notamment selon le fonctionnement du système d'assainissement ;
- une **nouvelle redevance de solidarité territoriale**, visant notamment à encourager une bonne gestion patrimoniale des réseaux en remplacement de l'actuelle redevance pour modernisation des réseaux de collecte.

IV. UNE OCCASION MANQUÉE POUR UN SOUTIEN D'AMPLEUR À LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE BIODIVERSITÉ

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté fin mai 2020, pendant la première vague de covid-19 en France, des recommandations¹ afin de prévenir les atteintes aux écosystèmes et notamment préconisé **d'investir massivement dans la recherche en matière de biodiversité, afin de se donner les moyens de comprendre les causes de l'émergence des nouvelles pandémies et de les prévenir.**

La note interministérielle relative aux mesures à envisager pour répondre au lien possible entre la covid-19 et la biodiversité, remise le 20 mai 2020 par l'ambassadeur délégué à l'environnement proposait également un **renforcement de la recherche sur les maladies émergentes, notamment les zoonoses et leurs causes environnementales** et la surveillance des risques zoonotiques identifiés.

Devant la commission², ce dernier a plaidé pour des outils nouveaux, en plus de **l'Agence nationale de la recherche (ANR)** et pour une **priorisation des questions urgentes quant aux risques de multiplication des zoonoses et des pandémies**, une reproduction du scénario de l'épidémie actuelle n'étant pas à écarter d'après lui, ainsi qu'une mobilisation rapide et massive de moyens financiers pour répondre à ces besoins de recherche.

Aujourd'hui, l'ANR est l'outil principal de financement de la recherche fondamentale, la recherche appliquée étant confiée à des opérateurs techniques comme l'OFB, le Cerema ou les agences de l'eau en matière de biodiversité. Entre 2017 et 2019, elle a consacré environ 6 millions d'euros par an à des appels à projets « biodiversité ».

Les **crédits de l'État** dédiés au financement de la recherche en matière de biodiversité se répartissent ainsi sur plusieurs programmes budgétaires et ministères. D'après les informations transmises au rapporteur, ces crédits proviennent principalement :

- du **programme 113** qui subventionne à hauteur d'environ 2 millions d'euros en 2020 les opérateurs scientifiques³ ainsi que la FRB sur des actions de recherche appliquée, d'étude et expertise en appui à la mise en œuvre de ses politiques publiques ;

¹ « Épidémie de covid-19 : les liens de la crise avec les atteintes à la biodiversité et les impacts sur le secteur de l'eau et de l'assainissement : pistes d'action et recommandations », note de synthèse de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat (M. Guillaume Chevrollier, référent suivi de la crise covid-19 biodiversité).

² « Lien entre pandémies et atteintes à la biodiversité : quelles mesures prendre ? » - Audition de MM. Yann Wehrling, ambassadeur pour l'environnement, et Jean-François Silvain, président de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat le 17 juin 2020.

³ Muséum national d'histoire naturelle, Inrae, Ifremer, BRGM, INERIS, IRD, CNRS.

- du **programme 172** (« Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ») qui finance principalement les opérateurs scientifiques sur la recherche pluridisciplinaire fondamentale dans le champ de la protection des espèces et des espaces naturels pour un montant estimé à 371,1 millions d'euros en 2020 ;

- du **programme 776** (« Recherche appliquée et innovation en agriculture ») rattaché au ministère de l'agriculture qui soutient la mise en œuvre d'actions de recherche appliquée, d'étude et expertise sur la biodiversité en lien avec l'agriculture à hauteur de 3,5 millions d'euros en 2020.

En outre en 2020, l'OFB a mobilisé un budget d'intervention dédié à la recherche appliquée à hauteur d'environ 11 millions d'euros.

Le rapporteur regrette que ce projet de loi de finances n'ait pas été l'occasion d'un véritable renforcement des moyens publics alloués à la recherche en matière de biodiversité, conformément aux recommandations évoquées ci-dessus.

V. ARTICLE DE PREMIÈRE PARTIE ET MESURE FISCALE NON RATTACHÉE

A. ARTICLE 8 BIS - EXONÉRATION DE CONTRIBUTION DE SÉCURITÉ IMMOBILIÈRE (CSI) POUR LES PROPRIÉTAIRES CONTRACTANT UNE OBLIGATION RÉELLE ENVIRONNEMENTALE

Introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du rapporteur de la commission des finances et des députés François Jolivet et Alexandre Holroyd, **l'article 8 bis exonère les propriétaires ayant contracté une obligation réelle environnementale (ORE) du paiement de la contribution de sécurité immobilière (CSI).**

Pour rappel, le dispositif de l'obligation réelle environnementale a été créé par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016. Cet outil contractuel permet au propriétaire d'un bien immobilier de mettre en place une protection environnementale attachée à son bien. Il prend la forme d'un contrat passé par un propriétaire public ou privé avec une personne morale garante d'un intérêt environnemental comme une association de protection de l'environnement ou un conservatoire d'espaces naturels. Ce contrat est déjà exonéré de droits d'enregistrement et ne donne pas non plus lieu à la perception d'une taxe de publicité foncière.

B. UNE MESURE FISCALE NON RATTACHÉE DESTINÉE À LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

L'article 43 du PLF 2021 modifie la taxe d'aménagement dans le but de traduire l'engagement annoncé lors du Conseil de défense écologique du 27 juillet de diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030.

L'article prévoit ainsi :

- d'élargir les emplois de la part départementale de la taxe d'aménagement affectée aux espaces naturels sensibles aux opérations de renaturation, c'est-à-dire de transformation en espaces naturels de terrains abandonnés ou laissés en friche ;

- d'exonérer de taxe d'aménagement, à compter du 1^{er} janvier 2022, les places de stationnement intégrées au bâti dans le plan vertical ou aménagées au-dessus ou en dessous des immeubles, qu'ils soient destinés au logement collectif, individuel ou à l'activité ;

- d'élargir les motifs d'emploi de la taxe d'aménagement à des actions de renouvellement urbain à compter du 1^{er} janvier 2022.

TRAVAUX EN COMMISSION

Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique
(Mardi 17 novembre 2020)

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Madame la ministre de la transition écologique.

C'est la première fois que vous venez devant notre commission depuis votre prise de fonctions. Et c'est également pour moi une première fois en tant que président de la commission. J'en suis très heureux et j'espère que cette première augurera de nombreuses autres rencontres à venir. Le champ de compétences de la commission recouvre la quasi-totalité de vos attributions et je forme le vœu que nous puissions travailler avec vous en bonne intelligence et en confiance, car les dossiers que vous portez méritent ambition et responsabilité.

Nous vous entendons aujourd'hui sur le projet de loi de finances pour 2021, que le Sénat s'apprête à examiner.

Nous avons entendu la semaine dernière votre ministre délégué chargé des transports. Nous concentrerons donc nos interrogations sur les autres politiques publiques dont vous assumez la responsabilité : la transition énergétique, l'eau et la biodiversité, l'expertise en matière de développement durable, l'impact climatique de nos politiques sectorielles et la prévention des risques.

Madame la Ministre, le moment que nous traversons est critique. Les décisions que nous prenons aujourd'hui, les choix que nous faisons, les politiques que nous mettons en œuvre doivent aller dans le même sens : celui d'une transition durable vers une économie soutenable qui nous permette de ne pas épuiser les ressources de notre planète, de ne pas accroître les inégalités et de ne pas laisser se poursuivre une sixième extinction des espèces.

Nous espérons, de ce point de vue, que le projet de loi « Climat » que vous êtes en train de préparer sera à la hauteur des enjeux et nous avons hâte d'y apporter notre contribution lorsque viendra le temps du débat parlementaire.

En ce qui concerne la biodiversité, l'année 2020 devait être celle des grands rendez-vous : la COP 15 qui doit définir le nouveau cadre mondial pour la biodiversité ; le Forum mondial de la nature, qui devait se tenir à Marseille. Ils se tiendront, espérons-le, en 2021 et vous nous direz comment vous comptez les aborder.

Ma première question porte ainsi sur votre politique en matière d'aires protégées. Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins en la matière. Nous savons que les précédents outils que nous avons mis en place, la stratégie de création des aires protégées et la stratégie des aires marines protégées n'ont pas eu les résultats escomptés. 1,2 % de notre territoire était sous « protection forte » après le Grenelle de l'environnement en 2009, et plus de dix ans plus tard, nous ne sommes toujours pas à 2 %. Votre nouvelle stratégie pour les aires protégées doit être publiée d'ici la fin de l'année. Comment comptez-vous atteindre les 10 % de territoires sous protection forte d'ici 2022 annoncés par le Président de la République ? Cela paraît difficile compte tenu du bilan de ces dix dernières années...

S'agissant de la prévention des risques naturels, industriels et nucléaires, de la santé-environnement, de l'économie circulaire et de la lutte contre les pollutions, vous présentez un budget en hausse de 25 % en autorisations d'engagement et de 20 % en crédits de paiement.

Toutefois, à périmètre constant, les crédits du programme 181 sont en baisse d'environ 5 %, car l'essentiel de la hausse que je viens d'évoquer provient d'une mesure de périmètre, à savoir la budgétisation du fonds Barnier, à hauteur de 205 millions d'euros, dont le rôle transversal dans le financement de la prévention des risques naturels est consacré.

C'est une mesure de clarté, qui rejoint une recommandation de la Cour des comptes et, surtout, qui rompt avec les plafonnements successifs dont ce fonds a fait l'objet au cours des exercices précédents.

Au total, les prélèvements effectués sur le fonds Barnier au profit du budget général de l'État depuis 2018 auront privé la politique de prévention des risques de 125 millions d'euros et conduit à entamer sa trésorerie de 30 %, alors qu'elle sera nécessaire dans les années à venir pour faire face aux défis du changement climatique.

Je rappelle à ce titre que le Sénat a adopté à l'unanimité, le 15 janvier dernier, une proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles.

De nombreux sujets sont liés à la prévention des risques et vous nous parlerez sans doute du 4^e plan santé-environnement pour la période 2020-2024 ou encore de l'application de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

À cet égard, le plan de relance prévoit d'allouer plusieurs centaines de millions d'euros à l'Ademe pour accompagner la réduction de l'usage du plastique et développer le tri et la valorisation des déchets. C'est un signal positif, mais l'enjeu est désormais de trouver les bons projets afin d'engager rapidement les crédits.

Enfin, les conséquences de la tempête Alex dans le Sud-Est de la France, en particulier le département des Alpes-Maritimes, très touché, sont un sujet de préoccupation majeur.

Le Président de la République a indiqué sans détour que le soutien de l'État au département serait « massif », dont 100 millions d'euros à très court terme. Nous resterons donc vigilants au déblocage des fonds.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement augmentant les ressources du fonds Barnier de 210 millions d'euros, pour porter sa dotation totale pour 2021 à 415 millions d'euros, dont 50 millions d'euros spécialement dédiés aux conséquences de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes.

Madame la Ministre, le Gouvernement compte-t-il engager la réforme attendue du régime des catastrophes naturelles d'ici 2022 comme l'y invite le Sénat ?

Je vous laisse sans plus tarder la parole, Madame la Ministre, pour un temps raisonnable, afin que les rapporteurs budgétaires au premier chef et tous les sénateurs de la commission qui le souhaitent puissent vous interroger.

Au terme de votre intervention, je laisserai la parole à :

- M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis des crédits relatifs à la biodiversité et à l'expertise en matière de développement durable ;

- M. Pascal Martin, rapporteur pour avis des crédits relatifs à la prévention des risques ;

- et M. François Calvet, rapporteur pour avis des crédits relatifs à la transition énergétique et au climat.

Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique. - L'examen du budget est ce grand moment démocratique qui fait l'esprit, la pratique et les institutions de la République. C'est le socle même du contrôle et donc de la confiance envers l'exécutif, ses missions, ses priorités. Et alors que notre pays traverse une crise d'une gravité inédite, ce moment est plus que jamais, nécessaire. Alors que la pandémie frappe durement notre pays et notre continent, alors que les Françaises et les Français s'inquiètent pour leur santé, celle de leurs proches, pour leur emploi, pour l'avenir de leurs enfants, de leur pays et de leur planète, nous avons la lourde responsabilité, vous comme moi, de redresser notre pays et de préparer l'avenir.

Le budget que je vous présente aujourd'hui est bâti pour faire face aux crises de notre époque, pour relever la France et pour faire entrer notre pays de plain-pied dans un nouveau siècle. C'est un budget profondément écologique, un budget pour l'avenir. Quand je dis profondément écologique, j'entends par là que l'écologie y est au cœur, au-delà des seules missions de mon ministère.

Je pense bien sûr au budget vert, qui introduit un nouvel impératif des finances publiques de la France : réduire le déficit écologique. Mesurer l'impact des recettes et des dépenses sur l'environnement, c'est transformer l'idée même que nous nous faisons du budget. C'est en faire un outil au service de la transition et nous mettre en accord avec nos ambitions. Ces ambitions sont autant de défis : atteindre la neutralité carbone, protéger la biodiversité, transformer tous les pans de la vie de notre pays, préparer nos territoires à affronter les effets inéluctables du changement climatique, nous rendre résilients.

Ces défis sont colossaux et nous n'avons pas d'autre choix que de réussir. Car, vous le savez, nous sommes à la croisée des chemins. Deux routes s'ouvrent à nous : celle du *statu quo*, de la poursuite « comme avant », de la catastrophe écologique. L'autre chemin, c'est la transition vers un monde plus sobre, plus juste et plus résilient, c'est-à-dire vers un monde qui s'invente un avenir au lieu de le détruire. Mettre notre pays sur ce chemin là et y avancer le plus vite possible, c'est la mission de mon ministère et c'est mon engagement. Pour cela, chaque minute compte. Et ce n'est pas qu'une image. Entre le moment où j'ai pris la parole et le moment où je cesserai cette intervention préliminaire : une espèce vivante aura disparu ! Dans la prochaine minute, un camion entier de déchets plastiques se déversera dans l'océan, comme à chaque minute de tous les jours. Nous sommes engagés dans une course contre la montre pour protéger notre planète, notre pays, nos concitoyens. Et c'est bien pourquoi le budget que je vous présente est un budget de combat qui donne à mon ministère les moyens d'agir.

Les moyens sont en hausse de 1,3 milliard d'euros pour l'ensemble du ministère et s'élèvent à 48,6 milliards pour l'année prochaine. C'est historique et c'est nécessaire pour nous porter à la hauteur de ces défis. Ces crédits permettront à mon ministère d'accélérer son action pour que notre pays réalise sa transition énergétique et pour développer les énergies de demain, renouvelables. Leur budget augmente d'ailleurs de 25 %. Et je veux ici, devant vous, redire que ce soutien aux énergies renouvelables doit aussi savoir évoluer pour être plus efficient. La révision de certains tarifs de rachat de contrats photovoltaïques que le Gouvernement vous propose est indispensable. Si nous ne faisons rien, 20 milliards d'euros supplémentaires iraient rémunérer des investissements déjà en partie amortis et qui pour certains affichent des taux de rentabilité très élevés, pour ne pas dire anormaux. Et si nous sommes responsables devant la nation de son avenir, nous sommes aussi comptables de l'emploi de l'argent du contribuable. Nous proposons donc de ramener les contrats à une rentabilité raisonnable, sans compromettre leur viabilité économique, d'allouer l'argent là où il est le plus nécessaire, le plus utile.

Mais surtout, avec ce budget, j'entends bien que nous allions beaucoup plus vite pour protéger notre pays et nos concitoyens. « Protéger », c'est la première raison d'être de l'État, la première responsabilité des

dirigeants. Face au changement climatique, nous en avons le devoir, devant nos concitoyens et devant l'Histoire. En effet, nul ne peut plus aujourd'hui fermer les yeux sur ses conséquences. Elles sont déjà là. Elles touchent l'ensemble de nos territoires. En outre-mer, les tempêtes sont plus dures, plus destructrices, et avec le corail qui disparaît, ce sont d'importants enjeux économiques et humains qui s'ajoutent à l'enjeu environnemental. En métropole également, inondations, sécheresses, canicules, tous ces événements extrêmes sont plus intenses et plus fréquents, et cela risque de s'aggraver, nous le savons. Début octobre, nous en avons encore vu les effets quant à la Vésubie, à la Tinée, à la Roya, 500 mm de pluie sont tombés en moins de 10 heures, soit ce qu'il tombe normalement en 6 mois. Pour nos territoires, pour nos concitoyens, nous ne pouvons pas fermer les yeux. Ce que nous devons faire en tant que nation : c'est nous doter aujourd'hui des moyens de notre résilience de demain.

C'est l'ambition de ce budget, dont la part dédiée à la prévention des risques naturels majeurs est en très forte hausse de plus de 55 %. Dans les Alpes-Maritimes, le fonds Barnier, que nous augmentons, est déjà mobilisé. Avec ce budget, nous vous proposons d'aller plus loin au service des territoires et de porter l'idée d'une reconstruction plus efficace pour intégrer le risque et réduire notre vulnérabilité.

Je vous disais à l'instant que « protéger » était la première raison d'être de l'État. L'autre bataille que nous devons mener, c'est aussi celle du quotidien, celle de l'air que nous respirons toutes et tous.

L'exposition chronique de millions de nos concitoyens à un air pollué cause 48 000 décès prématurés chaque année, et cet air pollué aggrave le risque de développer des formes graves de la Covid-19. Là aussi, nous avons le devoir d'agir et de répondre à cette urgence sanitaire, environnementale et sociale. C'est pourquoi le budget 2021 nous donne les moyens de mieux contrôler la qualité de l'air et de soutenir les associations de surveillance. Il nous donne les moyens de répondre aux attentes des Françaises et des Français.

Il nous donne également les moyens d'être à la hauteur de la devise de notre République. Victor Hugo disait que « *c'est par la fraternité qu'on sauve la liberté* », et je suis fière que ce budget que je vous présente soit aussi à ce rendez-vous. Car la solidarité est l'expression de la fraternité, de ce lien qui nous lie les uns aux autres et fait de nous une nation. Alors oui, 200 millions d'euros sont déployés pour loger en urgence nos concitoyens et aider celles et ceux qui n'ont pas de logement à en retrouver un.

Nous avons aussi le devoir de protéger l'incroyable biodiversité de notre pays. 10 % des espèces connues sur la planète vivent en France, en métropole et en outre-mer. C'est une richesse inouïe, une chance qui nous oblige. Il ne s'agit pas seulement de protéger la nature pour des raisons morales ou esthétiques mais bien de préserver la mince couche de vie dont

nous dépendons toutes et tous et dont dépend l'ensemble de notre société. Et je le dis ici, au Sénat, devant la chambre des territoires : cette biodiversité fait aussi partie de notre identité, locale comme nationale.

Sur ce sujet non plus, nous n'avons pas le choix : nous devons arrêter le déclin et l'inverser. Le Président de la République a donné le cap : un tiers du pays sous le statut d'aire protégée d'ici 2022. Avec nos partenaires et amis à l'étranger, nous travaillons à faire de même à l'échelle de la planète. Dans ce combat, le budget 2021 nous donne des munitions pour renforcer les moyens des offices spécialisés, pour créer des aires protégées, pour renforcer les parcs nationaux.

En première ligne du grand défi écologique, mon ministère a aussi la charge de transformer nos modes de déplacements. Et là aussi, ce budget nous donne les moyens de nos ambitions. Un seul exemple suffit à le montrer : le fret. Une tonne transportée par le rail, c'est neuf fois moins de CO₂ qu'une tonne transportée par camion. C'est une solution économique et écologique, et c'est pour cela qu'avec ce budget, nous souhaitons développer l'utilisation du fret.

Je souhaiterais également vous dire un mot du plan de relance, inédit, de 100 milliards d'euros. Il place l'écologie au cœur de la relance en lui consacrant un tiers des crédits déployés. Avec ces 30 milliards d'euros, notre pays a enfin les moyens de se mettre sur une trajectoire de neutralité carbone. C'est inédit. Maintenant, je souhaite faire vivre la relance dans les territoires, déployer le plan et ses crédits là où c'est utile. Nous souhaitons que la relance se fasse par les territoires et ne vienne pas d'en haut. C'est pourquoi les préfets coordinateurs sont en place pour faire remonter les projets en lien avec les opérateurs de l'État.

Pour décarboner notre économie, nous avons aussi dans notre plan de relance un certain nombre de mesures pour construire les filières d'avenir comme l'hydrogène, lutter contre l'artificialisation et pour promouvoir l'économie circulaire.

Ce plan fait le pari de l'intelligence des territoires. Il est construit en confiance. Parce que c'est du terrain que viennent les solutions.

Je n'irai pas plus loin puisque je suis d'abord à votre disposition pour répondre à vos questions. Nous traversons une époque profondément troublée. Les crises s'additionnent, se multiplient, et nous devons faire face à l'urgence du moment sans perdre de vue le temps long, puisque pour notre jeunesse attend aussi des solutions d'avenir. Nous ferons face en créant des emplois, en transformant la vie de nos concitoyens, en produisant des résultats rapides et concrets, en accompagnant les territoires. Bref, en faisant vivre la République et ses promesses.

Telle est l'ambition de ce budget résolument écologique et j'espère que nous pourrons la porter ensemble.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». – Je souhaite vous interroger sur les crédits des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité » et 159 « Expertise, information géographique et météorologie ». Nous nous trouvons à la croisée des chemins vous l'avez dit. Il convient d'agir pour la biodiversité et d'opérer une transition écologique. Les milliards d'euros annoncés dans le cadre du plan de relance et du budget doivent se décliner dans les territoires. Pour ce faire, des moyens humains sont nécessaires.

Ma première question concerne votre nouvelle stratégie pour les aires protégées. Quels moyens comptez-vous mettre au service des aires protégées ? On sait par exemple qu'aujourd'hui, les sites Natura 2000 en mer disposent de 0,5 équivalent temps plein (ETP) par site en moyenne. Le Comité national de la biodiversité a d'ailleurs fustigé votre projet de stratégie, pointant son manque de moyens et le flou entretenu sur le financement des nouvelles aires que vous comptez créer. Le projet de loi de finances cette année n'apporte pas de moyens supplémentaires à ces espaces. Les parcs nationaux historiques sont cette année menacés de perdre 10 ETP au profit du nouveau parc de forêts. Vous étiez sensible à leur sort lorsque vous étiez présidente de la commission du développement durable à l'Assemblée nationale. Pourquoi ce choix ?

Les agences de l'eau constituent des acteurs essentiels de la relance sur nos territoires. Elles ont été très présentes sur les territoires et se sont montrées volontaristes pendant la crise avec une multiplication des dossiers mais elles se retrouvent une fois de plus avec 40 ETP en moins. Quel signal leur envoyez-vous ? Peu d'opérateurs ont un schéma d'emplois aussi lourd que les agences, qui regrettent de ne pouvoir bénéficier de la souplesse des contrats de projet pour mettre en œuvre le plan de relance, comme c'est le cas à l'Ademe par exemple. Concernant le financement, avez-vous porté dans le cadre de ce budget une proposition de réforme du système des redevances, pour ne plus faire peser sur le seul consommateur d'eau les actions des agences qui concernent la biodiversité ? Nous attendons cette réforme chaque année mais les réponses tardent à arriver.

Le programme 159 comprend les subventions pour charges de service public d'opérateurs essentiels comme l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ou Météo-France. Or le schéma d'emploi pour ces opérateurs s'établissait à -218 ETP dans le projet de loi de finances initiale. Vous avez fait voter à l'Assemblée nationale un amendement qui relève le plafond d'emplois de ces opérateurs de 74 ETP. Pouvez-vous nous dire à quoi correspondent ces emplois et vers quels opérateurs ils sont fléchés ?

Je souhaite également vous interroger au sujet de la recherche en matière de biodiversité. Depuis le début de la pandémie, de nombreux acteurs alertent sur le lien entre les atteintes à la biodiversité et l'augmentation de la fréquence des zoonoses. Tous préconisent d'investir massivement dans la recherche en matière de biodiversité. Retrouve-t-on cette préoccupation dans les crédits que vous nous présentez ce soir ?

Ma dernière question concerne les obligations réelles environnementales : que prévoyez-vous concrètement pour les mettre en œuvre sur le terrain ?

Mme Barbara Pompili, ministre. - J'apporterai une réponse globale sur la question des effectifs. À l'instar des autres ministères, mon ministère réalise un effort pour réduire sa masse salariale et travailler sur une meilleure organisation. Nous avons engagé une revue des missions pour recentrer les priorités et dégager un certain nombre de pistes de travail, ce qui prendra du temps sur l'année à venir. Le but est d'identifier les priorités sur lesquelles l'effort sera concentré ainsi que les aspects sur lesquels nous pourrions dégager de la marge.

Ce sujet est complexe en effet, car oui, les effectifs sont en baisse. Les opérateurs font également face à de nouvelles missions. La création du parc national de forêts a par exemple permis de créer 10 équivalent temps plein (ETP) que nous avons sanctuarisés cette année, ce qui demande une réorganisation pour les orienter sur le terrain. Nous en avons besoin pour faire fonctionner les parcs nationaux, les aires protégées et l'Office français de la biodiversité. Celui-ci ne se résume pas à la police de l'environnement mais joue le rôle d'interlocuteur des élus et des professionnels, notamment les agriculteurs, pour les aider dans leurs projets. Je conçois que ma réponse puisse vous paraître insatisfaisante, mais il s'agit pour nous d'un défi que de recentrer les tâches au sein de cet immense ministère. Nous avons sanctuarisé un certain nombre de postes, notamment au sujet de la prévention des risques. À la suite de l'accident de Lubrizol, nous avons identifié un besoin d'augmenter l'inspection des installations classées. Pour ce faire, nous avons prévu 30 postes dès l'année prochaine et 20 l'année suivante pour accélérer ces inspections nécessaires.

La réforme des redevances des agences de l'eau est un sujet sur lequel nous prenons un certain nombre de précautions. Je suis personnellement très attachée au principe des redevances des agences, car il s'agit d'un des rares sujets sur lequel le principe du pollueur-payeur est appliqué. Nous n'avons pas encore entamé un travail de réévaluation de ces redevances mais je pense que nous serons obligés d'y revenir, car nous allons beaucoup travailler sur la ressource en eau. Nous pourrions engager ce travail tous ensemble. Nos budgets augmentent de manière générale, notamment 13 millions d'euros pour les aires protégées et les parcs nationaux qui nous permettront de nous réorganiser. Nous pourrions

également faire appel à des renforts ponctuels, le temps que la revue de missions se fasse.

Je ne peux pas vous répondre sur les obligations réelles environnementales pour l'instant mais je vous transmettrai la réponse.

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis du programme 181 « Prévention des risques ». – S'agissant du plan de relance, je me réjouis que l'économie circulaire fasse partie des priorités. Je suis cependant surpris de constater le faible montant des crédits dédiés aux risques naturels : 10 millions d'euros pour l'aménagement et la protection du littoral, 5 millions d'euros pour le renforcement des barrages à l'échelle nationale. Comptez-vous rehausser l'ambition du plan de relance en matière de prévention des risques, et si oui de quelle manière ? Sur le recul du trait de côte en particulier, pouvez-vous préciser le contenu et l'orientation des dispositions qui pourraient être introduites par le Gouvernement dans le projet de loi « 3 D » ? Seront-elles inscrites dans le texte initial du projet de loi ou introduites par amendement et donc sans évaluation préalable ?

Concernant les suites de l'accident de Lubrizol de septembre 2019, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur général qui proroge de trois ans le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes, qui permet notamment de soutenir les ménages dans la réalisation de travaux rendus indispensables par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Cette mesure positive rejoint l'une des recommandations de la commission d'enquête du Sénat dont le rapport a été adopté à l'unanimité de ses membres. Toutefois, si le PLF pour 2021 reste en l'état, 1 500 ménages ne pourront plus bénéficier d'un financement pour ces travaux par l'exploitant industriel et par les collectivités territoriales, ni d'un accompagnement individualisé, car le code de l'environnement fixe une échéance de 8 ans pour l'engagement des dépenses de travaux après l'approbation d'un PPRT et au 1^{er} janvier 2021 pour les PPRT qui ont été approuvés avant le 1^{er} janvier 2013. Que comptez-vous faire pour traiter cette situation et seriez-vous favorable à un amendement sur ce sujet ? Seriez-vous favorable à la prorogation d'office du crédit d'impôt à fin 2024, comme le proposait initialement le président de l'association Amaris ?

Enfin, en juin 2020, votre prédécesseur Élisabeth Borne annonçait la création de 50 postes d'inspecteurs des installations classées dès 2021. Pourtant, dans le PLF 2021, les effectifs de l'inspection des installations classées dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) seront renforcés de seulement 30 postes, en compensant une création de postes en catégorie A par une suppression de postes en catégorie C. Les 20 postes supplémentaires seraient attribués en 2022 d'après votre administration. Je souhaite donc connaître votre feuille de route en matière de risques industriels et de développement de la culture de la sécurité. Enfin le Gouvernement compte-t-il rehausser

pour 2021 le nombre de postes d'inspecteurs des installations classées en cohérence avec la précédente annonce ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Sur la question de la prévention des risques naturels, le PLF 2021 rattache les crédits du fonds Barnier au programme 181. Cette budgétisation permet au Parlement de se prononcer sur les dépenses de ce fonds. Le Gouvernement fait passer ces ressources de 131 à 205 millions d'euros par an, soit une augmentation de 56 %. Cette augmentation est conséquente et cohérente avec l'augmentation de l'exposition au risque, notamment par les effets du réchauffement climatique. L'évolution se fait à droit constant et l'Assemblée nationale a voté un amendement du Gouvernement qui rénove et simplifie la base juridique. Le *build back better* (« mieux reconstruire ») est une mesure qui sera testée dans les Alpes-Maritimes. Une maison abîmée suite à un événement naturel doit normalement être reconstruite à l'identique lorsque les assurances entrent en jeu. Or, le fonds Barnier permettra une reconstruction prenant tout de suite en compte les mesures de prévention pour éviter de subir les mêmes dégâts à l'avenir. Cela permettra d'améliorer la prévention des risques.

Les engagements financiers de l'État seront intégralement repris. Afin de ne pas obérer les capacités du fonds Barnier et sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a voté un amendement ouvrant 210 millions d'euros d'autorisations d'engagement complémentaires pour couvrir les décisions qui n'étaient pas encore engagées fin 2020. Sur cette enveloppe, 50 millions d'euros seront réservés aux mesures précédemment évoquées. Concernant le crédit d'impôt relatif aux PPRT, d'intenses discussions interministérielles sont en cours mais n'ont pas encore abouti. Vous posez une vraie question. Il conviendra d'apporter une réponse sur ce sujet.

Je vous ai déjà parlé des postes mis en place en termes de sécurité des sites industriels. Nous travaillons par ailleurs à la mise en place d'une culture du risque. La catastrophe de Lubrizol met en lumière les difficultés à faire en sorte que la population se sente concernée par le risque avant que celui-ci ne se traduise par une catastrophe. Des mesures avaient été annoncées sur la manière de mieux informer et d'alerter, avec notamment la mise en place d'une alerte par SMS en cas de sinistre expliquant la conduite à adopter. Nous allons également travailler sur des campagnes d'information et des formations pour mieux gérer les catastrophes.

M. Didier Mandelli. – Je m'exprime pour le compte de François Calvet, rapporteur pour avis relatif à la transition énergétique et au climat, qui a dû rejoindre son département.

Vous avez évoqué la remise en cause de certains contrats signés dans le cadre du « lancement du photovoltaïque » sur des parcs importants. Au-delà du fond sur lequel je ne me prononcerai pas : est-ce une posture

pour envisager une négociation ou avez-vous déjà validé des dispositions précises ? Les discussions ont-elles abouti ? Y a-t-il eu une concertation avec les acteurs concernés ? Sur le développement de l'hydrogène, par exemple, certains investisseurs pourront se poser la question de la parole de l'État, notamment au vu de ce qu'il s'était passé sur l'éolien.

Le Haut conseil pour le climat (HCC), créé en novembre 2018, devait pouvoir être saisi par le Gouvernement, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale. Le président du Sénat s'est saisi de cette possibilité au printemps dernier au sujet de l'impact environnemental de la 5G. Après plusieurs semaines de silence, le Haut conseil a affirmé ne pas pouvoir répondre pour le moment favorablement à cette demande. Cela traduit le manque criant de moyens de cette instance, avec seulement 6 ETP là où son équivalent britannique en compte 24. Quel sera donc son rôle si elle ne peut pas répondre au Parlement ou au Gouvernement ?

La Commission européenne a renvoyé la France devant la Cour de justice pour non-respect des normes de pollution en particules fines à Paris et en Martinique. La France a déjà été condamnée en octobre 2019 pour dépassement des valeurs limites en dioxyde d'azote dans 12 zones précisément. Le Conseil d'État a ordonné à l'État, le 10 juillet 2020, de prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air dans 8 agglomérations sous peine d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. Quelles mesures comptez-vous prendre pour répondre à ces procédures ? La révision de la feuille de route pour la qualité de l'air de 2018 et des plans de protection de l'atmosphère dans les zones concernées sera-t-elle enclenchée et dans quels délais ? Quel objectif fixez-vous quant à la date à partir de laquelle la pollution atmosphérique devra être inférieure aux valeurs limites dans ces agglomérations ? Disposez-vous déjà d'un aperçu des restrictions de circulation dans les zones à faibles émissions (ZFE) qui devront être mises en place au 1^{er} janvier 2021 dans 7 nouvelles agglomérations ? Seront-elles suffisamment ambitieuses pour permettre une réduction importante des polluants atmosphériques ?

Mon dernier point, qui ne figurait pas dans les points de mon collègue rapporteur pour avis, concerne le fonds Barnier. Je précise qu'il ne s'agit pas forcément d'une augmentation de 56 % mais d'une affectation totale des produits de ce fonds, puisqu'il est alimenté par des taxes sur les assurances, dont le produit s'élève à 230 millions d'euros chaque année. Je salue l'intégration de la gestion du fonds dans le cadre du budget de l'État. Nous l'attendions depuis quelques années. Je suis intervenu régulièrement dans le cadre du débat budgétaire pour que le Gouvernement ne ponctionne pas ce fonds Barnier pour permettre d'avoir une véritable politique de prévention des risques. C'est aujourd'hui chose faite mais il ne s'agit pas d'une hausse des moyens du fonds.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous aurions souhaité saisir le HCC dans le cadre de la proposition de loi visant à réduire l'empreinte

environnementale du numérique mais n'avons pas pu le faire, compte tenu du manque de moyens évident dont il pâtit.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Concernant le photovoltaïque, le principe n'est pas de remettre en cause tous les contrats mais seulement 800 contrats environ sur un total de 230 000, soit ceux supérieurs à 250 kWc, c'est-à-dire des surfaces de plus de 2 500 m². Ces contrats ne concernent donc pas les petites exploitations ni le monde agricole en quasi-totalité. Ces contrats conclus entre 2006 et 2010 ont pour la plupart été amortis depuis longtemps et dégagent des revenus substantiels. Il avait été prévu d'inclure cette mesure dès le stade du projet de loi initial. Des discussions avec les acteurs de la filière nous ont permis d'introduire par amendement une mesure de sauvegarde, qui permet de regarder au cas par cas certains contrats qui pourraient être concernés mais dont l'équilibre économique serait mis en danger. Les titulaires des contrats concernés n'ont donc pas été pris par surprise. L'idée n'est pas de sacrifier cette filière, pour laquelle nous réalisons par ailleurs d'énormes investissements. Nous avons aussi porté une attention particulière aux contrats dans les zones non interconnectées, en introduisant un amendement permettant de prendre en compte les spécificités locales dans la révision des contrats. Le but est seulement d'éviter un phénomène de rente.

Nous l'avons vu sur la révision des contrats sur l'éolien offshore, à partir du moment où un secteur connaît une grande dynamique, il n'y a pas d'inquiétude à avoir sur les investissements qui suivront. Une filière mature et rentable attire les investisseurs. Je ne pense donc pas que nos actions mettent en danger une quelconque filière, ni même mettent en doute la parole de l'État. À ce propos, le Conseil d'État nous a informés que lorsqu'un contrat présente une rentabilité allant à l'encontre de l'intérêt général, il est normal de pouvoir le dénoncer.

Je considère le HCC comme un magnifique outil nécessaire pour prendre du recul sur les politiques mises en place. Il s'agit d'une autorité indépendante, dotée de moyens en effet insuffisants pour accéder à toutes les demandes qui lui sont adressées. Je regrette d'apprendre que le HCC n'a pas pu répondre à la demande du Sénat, car c'est tout à fait normal que le Parlement puisse s'en emparer. C'est un sujet dont j'ai l'intention de m'entretenir avec les services du Premier ministre, dont dépend le HCC, pour voir comment il pourrait être possible de leur accorder davantage de moyens pour leur permettre de répondre aux demandes.

Nous avons lancé une mission avec l'Arcep et l'Ademe pour travailler sur l'impact environnemental de la 5G et du numérique en général et pour formuler un certain nombre de propositions, qui doit aboutir d'ici la fin de l'année, il me semble.

Sur la pollution de l'air, ce n'est malheureusement pas la première fois que nous sommes condamnés pour dépassement des seuils et normes de

pollution dans un certain nombre d'agglomérations. Nous allons mettre en œuvre les 10 ZFE qui deviendront obligatoires pour les métropoles concernées par des dépassements. Nous allons faire le maximum, mais je ne suis pas sûre que nous parviendrons à suffisamment baisser les émissions de polluants pour rentrer dans les clous d'ici 2025. Des ZFE existent déjà ; d'autres sont en cours de constitution ; tout devrait être mis en place assez vite. Des dynamiques très intéressantes s'installent dans ces territoires, avec une volonté d'aller même plus loin que les demandes de l'État. Je sens une réelle prise de conscience. Sur les mesures qui seront prises dans les ZFE, chaque EPCI décidera des mesures qui sont adaptées pour son territoire. Ces territoires ont besoin du soutien de l'État, par exemple pour l'installation de radars. Nous y travaillons. Dans le cadre du projet de loi « convention citoyenne pour le climat » en préparation, nous travaillons à élargir ces implantations de ZFE. Nous y reviendrons à ce moment-là.

Enfin, sur le fonds Barnier, oui, l'affectation augmente de 56 %, car nous récupérons plus de moyens qui seront dédiés à la prévention des risques et je m'en félicite avec vous. Vous aurez en plus votre mot à dire sur la manière dont ces fonds seront attribués.

Mme Marta de Cidrac. – Les moyens que le Gouvernement consacre à l'économie circulaire dans le cadre du plan de relance sont une bonne nouvelle, avec 570 millions d'euros, dont un abondement du fonds de l'Ademe de 500 millions d'euros pour la période 2021-2022. Si les crédits sont au rendez-vous, pourriez-vous nous éclairer sur les projets qui seront favorisés dans ce cadre ? Comment garantir qu'il n'y aura pas d'effet d'aubaine, comme le redoute d'ailleurs le président de l'Ademe ?

Le maintien des objectifs et de l'ambition de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) malgré la crise est également une bonne nouvelle. Toutefois j'ai deux questions. Cette loi prévoit une extension de la responsabilité élargie des producteurs (REP) emballages aux emballages professionnels avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 pour les professionnels de la restauration. Si je partage la volonté de ne pas reporter l'application de la loi qui constitue plus que jamais une priorité pour mettre enfin en œuvre un modèle de production et de consommation soutenable, je crois que la crise actuelle fait peser un grand risque sur l'application de cette disposition à un secteur confronté à de très grandes difficultés. Que comptez-vous faire sur cette question ? Quel regard portez-vous sur le premier bilan de l'Ademe sur la performance des collectivités territoriales en matière de collecte pour recyclage des bouteilles en plastique ? Quelles sont vos intentions sur le sujet ?

Mme Patricia Demas. – Je suis sénatrice des Alpes-Maritimes et je souhaite vous interroger sur les conséquences de la tempête Alex. Pour y faire face et reconstruire les vallées sinistrées, le Président de la République a annoncé un soutien massif d'abord de 100 millions d'euros qui pourrait aller jusqu'à 150 millions d'euros, puis plusieurs centaines de millions voire

1 milliard d'euros. Sur les 415 millions d'euros votés par l'Assemblée nationale pour le fonds Barnier, 50 millions seront fléchés pour la catastrophe Alex. Les Alpes-Maritimes expérimenteront également la reconstruction résiliente avec le concept *build back better*.

Sur quelle ligne budgétaire est-il prévu de verser les crédits complémentaires annoncés par le Président de la République ? Le plan de relance ne prévoit en effet que très peu de crédits dédiés à la prévention des risques naturels, comme l'a souligné mon collègue Pascal Martin. Comptez-vous mobiliser des crédits du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » pour traiter les conséquences de cette catastrophe ?

La dotation de solidarité a été conçue pour répondre à la question des biens non assurables des collectivités territoriales touchées par les événements climatiques. Or le budget 2021 prévoit 40 millions d'euros de crédits. Les 100 millions d'euros annoncés par le Président de la République seront-ils pris en partie sur la dotation du programme budgétaire 122 ? Cette dotation sera-t-elle dans ce cas rehaussée en conséquence ? De quels crédits en définitive le préfet à la reconstruction des vallées sinistrées des Alpes-Maritimes disposera-t-il pour aller vite et soutenir les populations ?

Enfin, comme vous l'avez dit à juste titre, la fréquence de ce type d'événements devrait augmenter avec le réchauffement climatique. Cela pose la question de la réforme nécessaire du régime des catastrophes naturelles pour bâtir une politique sur le long terme pour gérer les risques naturels, en particulier ceux liés aux risques d'inondations.

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis sur les crédits des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes. – La situation demeure critique depuis le passage de la tempête Alex et votre visite sur place avec le Président de la République le 7 octobre dernier. Des villages entiers rencontrent encore des difficultés d'accès aux biens de première nécessité, alors que l'hiver approche à grands pas. L'ensemble des acteurs sont mobilisés pour venir en aide aux populations. Le préfet à la reconstruction est disponible et à l'écoute des élus.

Certaines collectivités ne disposent pas de moyens importants pour assurer la prévention des risques, dans un contexte déjà rendu difficile par la crise sanitaire. Je comprends que les moyens de l'armée ne peuvent pas forcément être utilisés même s'ils seraient les bienvenus dans la vallée. Mais quels moyens humains et matériels l'État va-t-il maintenir au côté des acteurs locaux pour traiter ces problèmes ? Le Président de la République a évoqué la somme de 100 millions d'euros, mais c'est d'un milliard dont les Alpes-Maritimes ont besoin.

Nous ne pourrons pas recommencer comme avant et les modalités de la reconstruction sont cruciales. Mais ne tombons pas dans la caricature, les installations qui sont parties étaient très anciennes. Il ne s'agissait pas de

constructions de promoteurs véreux avec la complicité d'élus corrompus comme certains l'affirment. Pourriez-vous nous en dire plus sur l'expérimentation *build back better* ? Je souhaite attirer votre attention sur les freins que pourraient constituer les règles d'urbanisation applicables en zone de montagne. Est-il prévu d'introduire des dispositions relatives à la loi Montagne, pour donner plus de souplesse aux collectivités dans la reconstruction ?

J'aurai enfin, si vous me le permettez, un mot sur les mobilités. Le « train des merveilles » entre Nice, Breil et Tende est le seul moyen de transport ayant à peu près survécu à la catastrophe. C'est ce qu'on appelle une petite ligne ferroviaire, ou de desserte fine du territoire. Elle constitue une ligne de vie sur place. À ma demande, notre commission a voté ce matin à l'unanimité un amendement pour multiplier par deux les crédits de l'État pour ce type de petites lignes ferroviaires. Allez-vous nous aider pour mettre en œuvre les préconisations du rapport Philizot sans perdre de temps pour sauver ces nombreuses lignes si nécessaires à notre pays ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Au sujet des moyens mis en œuvre dans le plan de relance sur l'économie circulaire, l'effet d'aubaine sera réduit par le fait que nous travaillons sur des projets qui seront préalablement sélectionnés. S'ils sont bons, ils seront soutenus. Le plan de relance prévoit deux lignes sur l'économie circulaire :

- une ligne sur l'investissement pour le réemploi, le recyclage et le tri à la source des biodéchets. Son montant s'élève à 226 millions d'euros, dont 16 millions ont fait objet d'un appel à projets lancé le 5 octobre sur le soutien à la vente de plastiques recyclés, qui a été clôturé le 26 octobre. Un autre appel à projets a été lancé sur les solutions de substitution, de réduction ou de réemploi pour 61 millions d'euros, avec lancement prévu pour début 2021 au niveau régional. Un dernier appel à projets a été lancé pour l'incorporation de plastiques recyclés pour 140 millions d'euros à destination des TPE-PME. Les dates de dépôt interviendront tous les quatre ou cinq mois du 1^{er} décembre 2020 au 15 septembre 2022.

- une ligne sur les centres de tri. Cela concerne le recyclage et la valorisation des déchets. Le montant s'élève à 274 millions d'euros gérés par l'Ademe, qui dispose de l'expertise nécessaire et a décidé de recruter des personnels supplémentaires pour l'occasion.

Concernant les mesures d'application de la loi AGEC, les textes ont pris du retard à cause de la crise du Covid. La nouvelle commission des filières REP a tout de même déjà été mise en place, en plus d'un dispositif de médiation. Pour les publications qui seront reportées au début de l'année prochaine, nous prenons le temps de la concertation avec les filières concernées. La question de la consigne fait actuellement l'objet d'une expérimentation jusqu'en 2023. Elle est en train de se mettre en œuvre.

Au sujet des Alpes-Maritimes, je confirme qu'il ne s'agissait pas de cas d'artificialisation des sols n'ayant pas respecté les règles en matière de prévention des risques. Nous subissons tout simplement les premiers effets du réchauffement climatique : des constructions très anciennes se retrouvent en danger alors qu'elles ne l'étaient pas auparavant. Il convient donc de revoir les documents d'urbanisme en fonction de ces risques, pour éviter d'exposer les nouvelles constructions. Nous devons également réfléchir aux constructions existantes. Des mesures sont prévues dans le fonds Barnier pour éventuellement détruire et reconstruire ailleurs certaines constructions en cas de danger.

En raison de l'état de catastrophe naturelle, les assurances devront remplir leur rôle en indemnisant une bonne partie des dégâts. Les dégâts subis par les infrastructures appartenant aux collectivités sont étudiés par les services de l'État, notamment le Cerema. Une mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a également été lancée pour estimer précisément les coûts de remise en état du territoire, ce qui permettra de voir précisément ce que nous mettrons ensuite en œuvre. Je ne suis pas sûre que cela pourra se faire dans le cadre du PLF, mais nous aurons la possibilité d'ajouter des crédits. Le Président de la République s'est engagé aux côtés des territoires, nous avons également les mesures du fonds Barnier et la dotation de solidarité, dont vous avez parlé madame la sénatrice. Si des fonds supplémentaires s'avèrent nécessaires, nous nous trouverons aux côtés des collectivités locales.

J'ai pu observer le rôle essentiel joué par le « train des merveilles » au sein du territoire, y compris transfrontalier. Cette ligne est reconnue de tous comme étant structurante. Le plan de relance prévoit 300 millions d'euros pour les petites lignes, selon toute vraisemblance celle-ci devrait être déclarée éligible.

Enfin, chaque nouvelle construction devra désormais prendre en compte le risque, ce qui permettra d'éviter de commettre les mêmes erreurs que par le passé.

Mme Nicole Bonnefoy. – Les aléas climatiques augmentent en nombre et en intensité. Le Sénat a rendu un rapport en juillet 2019 avec un certain nombre de recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre par le Gouvernement, ce que je regrette. Nous avons voté à l'unanimité en janvier 2020 une proposition de loi pour mettre en place une politique de culture et de prévention du risque. Je rappelle qu'un euro investi dans la prévention permet d'en économiser sept sur l'indemnisation. Une réforme du régime des catastrophes naturelles est fortement attendue, pour rendre celui-ci plus transparent, efficace et juste. Le réchauffement climatique provoque par exemple des dégâts importants par la sécheresse, avec le gonflement des sols argileux qui fissure les maisons. Les communes concernées devraient être reconnues en catastrophe naturelle, mais ne parviennent pas à obtenir ce statut. Quand le Gouvernement s'emparera-t-il

de nos travaux ? Le président du Sénat s'en est fait le porte-parole auprès de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Le fonds Barnier a été intégré cette année dans le budget de l'État, pour une dotation de 205 millions d'euros. Comme évoqué précédemment, il s'agit d'une affectation totale du fonds et non d'une augmentation de celui-ci. Cette intégration au budget de l'État interroge sur les motivations de ce dernier, qui disposera chaque année de plus de liberté pour fixer des crédits différents. Elle rend également le dispositif plus opaque, en donnant une ligne budgétaire supplémentaire dans une enveloppe pesant 48,6 milliards d'euros. Nous souhaiterions donc obtenir des garanties en termes de lisibilité.

M. Éric Gold. – La question de l'eau est plus que jamais cruciale et les impacts du changement climatique sont désormais mesurables sur l'ensemble de la planète. Si la France a connu des épisodes pluvieux parfois désastreux, elle a aussi connu ces dernières années des épisodes de sécheresses de plus en plus fréquents et sévères. C'est pourquoi la répartition de la ressource en eau et la prise en compte de l'évolution des usages doivent figurer au cœur des politiques publiques. Le manque d'eau est une réelle menace pour l'agriculture. Malgré les efforts de la profession pour adapter les cultures au changement climatique, il nous faut trouver collectivement des solutions.

D'après vous, le stockage de l'eau peut-il représenter une solution de long terme ? Les modes de fonctionnement et les moyens des six agences de l'eau sont-ils en mesure de garantir des plans d'action homogènes et cohérents sur l'ensemble du territoire ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Le décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie a été publié en avril dernier, ce dont je me félicite. Si les objectifs de développement de la production d'électricité d'origine renouvelable sont désormais fixés, quels moyens devront être mobilisés pour les atteindre ?

Le compte d'affectation spécial « transition énergétique » a été supprimé, même s'il avait l'avantage de sanctuariser les moyens apportés par l'État. Pour l'année 2021, 5,684 milliards d'euros seront mobilisés dans le programme 345 pour le soutien aux énergies électriques renouvelables. Compte tenu du déploiement des énergies renouvelables, et d'une tendance à la baisse des prix de l'électricité sur le marché de gros, ces besoins en financement augmentent mécaniquement. Disposons-nous d'une vision prospective de l'évolution du soutien aux énergies renouvelables au regard notamment de la trajectoire inscrite dans la programmation pluriannuelle de l'énergie ? Envisagez-vous de globaliser dans une mission budgétaire les moyens de la transition énergétique ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Je partage la gestion du régime de catastrophe naturelle avec le ministère de l'économie et des finances.

J'entends les difficultés rencontrées sur la question de la reconnaissance de la catastrophe naturelle. Concernant l'impact de la sécheresse sur l'argile des maisons, les mesures portées dans la loi ELAN ont établi un dispositif visant à s'assurer que les règles de l'art sont bien mises en œuvre dans les maisons individuelles construites dans des zones exposées au phénomène. Une mission a également été confiée à l'inspection générale de l'administration et au CGEDD pour analyser les solutions destinées aux maisons déjà construites et étudier comment mieux indemniser les sinistrés. Traditionnellement, la catastrophe naturelle est entendue comme un évènement brutal ; or une sécheresse correspond à un phénomène de plus long terme. Nous réfléchissons donc avec Bercy sur les évolutions à apporter.

Je ne considère pas que le fonds Barnier peut être qualifié d'opaque. L'ajout d'une ligne dans le budget permet de réattribuer l'ensemble des fonds. De plus, vous aurez désormais la possibilité de voter sur la manière dont ils seront employés. J'y vois un progrès apportant plus de lisibilité.

La question cruciale de la ressource en eau va beaucoup nous occuper dans les années à venir. Avec le réchauffement climatique, les phénomènes de sécheresse et de stress hydrique s'accroissent. Dans le même temps, certains besoins en eau augmentent, notamment pour des technologies comme le développement de l'hydrogène avec des procédés plus écologiques. Afin d'éviter de tomber dans une guerre de l'eau, les acteurs devront se réunir pour étudier la question, réfléchir à la meilleure façon de répartir cette ressource et limiter au maximum les besoins. Le projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) semble être l'outil le plus adapté pour gérer cette question. Les systèmes agricoles devront par ailleurs réfléchir aux nouveaux types de cultures à planter sur les territoires pour s'adapter au changement de climat. Je n'ai en revanche aucun parti pris sur la question des retenues d'eau et du stockage. Si ces actions sont retenues, elles devront l'être suite à une réflexion dans les territoires, pour éviter de repousser le problème aux années suivantes. Une retenue d'eau perturbe en effet le cycle de l'eau, ce qui n'est pas anodin. À l'heure actuelle, 60 PTGE ont été validés par une instance locale, 25 sont en cours de concertation et 16 ont été identifiés. Il existe en tout cas de nombreux contentieux sur les retenues d'eau. Pour limiter les blocages, un groupe de travail du comité national de l'eau s'est réuni. Un décret « gestion quantitative » viendra faciliter cette gestion collective de l'eau pour l'irrigation, sa parution est prévue pour le premier trimestre 2021.

Sur le soutien aux énergies renouvelables (EnR), le programme 345 a été créé cette année. Il correspond exactement aux charges de service public de l'énergie et offre une meilleure visibilité. Un rapport du comité de gestion du service public de l'énergie sera émis chaque année. Les estimations de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) font état d'un pic de 8 à 9 milliards d'euros par an suivi d'une baisse, puisque les filières

soutenues seront de plus en plus rentables et auront donc besoin de moins en moins de soutien. Un certain nombre d'études prospectives ont par ailleurs été entreprises pour estimer les coûts des différents scénarios à retenir pour après l'échéance de 2035, ce qui permettra d'éclairer les choix politiques qui devront être pris. Ces missions rendront leurs conclusions très prochainement.

Mme Martine Filleul. – Les mineurs ont beaucoup donné pour la Nation. Chaque année, les projets de loi de finances se succèdent et programment une diminution des crédits « après-mine », qui sont gérés par le biais de l'Agence nationale pour la garantie des mineurs. Si cela se justifie par la baisse chaque année du nombre des ayants droit, cela entraîne également une diminution des prestations sociales versées aux mineurs et à leur famille. Ceci est insupportable pour ces personnes et ces territoires miniers, qui sont encore marqués par les stigmates de l'exploitation. L'occasion vous est offerte de manifester la solidarité et la fraternité que vous évoquiez dans votre intervention liminaire, pour un coût bien modeste.

La convention citoyenne pour le climat prévoyait de réduire la circulation des poids lourds émetteurs de gaz à effets de serre sur de longues distances, en permettant un report modal vers le ferroviaire ou le fluvial. En effet, près de 10 % des émissions de gaz à effet de serre de notre pays proviennent des poids lourds. La convention propose beaucoup de pistes pour réduire le nombre des poids lourds, comme la réduction de la taxation sur le transport fluvial ou maritime de marchandises pour le rendre plus attractif que la route. Dans le projet de loi que vous préparez, qui doit reprendre les préconisations de la convention citoyenne pour le climat, est annoncé un chapitre « se déplacer ». Celui-ci traduira-t-il les attentes pour réduire l'asphyxie des métropoles et la pollution de l'air ?

M. Rémy Pointereau. – La réponse que vous avez apportée à Didier Mandelli sur la renégociation des contrats d'électricité photovoltaïque ne me convainc ni me rassure, car celle-ci porte sur les rachats de plus de 250 kW. Vous avez annoncé que seuls 800 contrats étaient concernés, soit une dizaine d'agriculteurs. Mais la mesure menace également les créateurs de sociétés d'exploitation de centrales photovoltaïques, dont la création visait à éviter un mélange entre les comptes d'exploitations et ceux du photovoltaïque. Plusieurs centaines d'exploitations agricoles seront donc concernées. Aucune discussion n'a eu lieu avec ces agriculteurs et cette modification a eu lieu de manière unilatérale, ce qui remet en cause la parole de l'État. Ces agriculteurs ont pratiqué la diversification pour tenter de sauver leur exploitation dans un moment de difficulté, consentant à des investissements de plus d'un million d'euros. Depuis, le prix du photovoltaïque a été divisé par 3. À l'époque, ces agriculteurs ont consenti à des prêts sur 15 à 20 ans, qu'ils doivent continuer à rembourser.

Êtes-vous prête à abandonner cette idée malhonnête de la part de l'État ? Comment donner confiance à des investisseurs étrangers si la parole

de l'État est mise en cause ? Êtes-vous prête à exonérer l'ensemble des agriculteurs de cette baisse de prix de rachat, ou bien à remonter le seuil de puissance installée qui déclenchera cette révision des contrats ? Il s'agit d'un coup de poignard dans le dos de tous ceux qui ont investi sur 20 ans avec l'appui de la parole de l'État.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – En tant que rapporteur pour la cohésion des territoires, je souhaitais connaître le rôle de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dans la conduite des politiques publiques de votre ministère. Les politiques publiques mises en place par votre ministère seront-elles en lien avec cette agence et les territoires pourront-ils en bénéficier ?

Certaines associations de riverains se plaignent par ailleurs fortement de problèmes de nuisances sonores sur les lignes à grande vitesse (LGV) Bretagne – Pays-de-la-Loire et Sud-Ouest. Des parlementaires vous ont contactée sur ce sujet. Un fonds a été mis en place pour les nuisances aéroportuaires, mais rien n'est prévu pour celles causées par les trains à grande vitesse (TGV), qui passent à 320 km/h, même la nuit. Nous souhaitons pouvoir réfléchir à un abaissement de la vitesse des TGV le soir et à une augmentation des indemnités prévues.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Je suis personnellement très sensible à la question des mines, pour avoir grandi dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. De manière générale, les mineurs et leurs familles ont été plutôt bien accompagnés. Les territoires n'ont en revanche pas bien été préparés pour la suite, ce que nous payons encore aujourd'hui. Le budget du ministère de la transition écologique finance les droits acquis, qui demeurent à un niveau correct et n'ont pas vocation à augmenter en raison de la diminution du nombre des ayants droit. Puisque les prestations sont gérées par le ministère des solidarités et de la santé, je prendrai contact avec mon homologue le ministre des solidarités et de la santé pour pouvoir vous apporter une réponse plus précise.

Je suis d'accord sur le besoin de réorienter massivement les transports de marchandises. Dans le cadre du plan de relance, nous avons décidé de soutenir les infrastructures ferroviaires et le développement du fluvial. La réponse que nous apportons à la convention citoyenne pour le climat se trouve en effet dans le plan de relance. Cette loi sera présentée aux consultations obligatoires à la mi-décembre.

Concernant le point de M. Pointereau, je n'ai jamais parlé de 10 agriculteurs, précisément parce que je ne dispose pas des chiffres exacts. Les chiffres indiqués proviennent de la commission de régulation de l'énergie (CRE), qui connaît les contrats. Je sais en revanche que l'immense majorité des agriculteurs ne sont pas concernés. Seuls les contrats sur-rentables seront modifiés. Nous avons fait face à une bulle consécutive à l'explosion des demandes.

Nous avons décidé d'intégrer une clause de sauvegarde dans le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, suite aux négociations avec la filière. Nous chercherons au cas par cas d'éventuelles exploitations agricoles pour lesquelles il existe un risque de détresse économique. Le but n'est pas de leur faire mettre la clé sous la porte. Il n'est pas possible en revanche d'accorder une exonération spécifique pour les agriculteurs, pour des questions d'inégalité devant la loi. Deux milliards d'euros payés par an par le contribuable constituent un motif d'intérêt général. Je vous rappelle enfin que le Conseil d'État avait émis un avis favorable sur cette mesure.

Dans le cadre de la politique de relance, l'ANCT sera mise à contribution, notamment par le biais du Cerema. L'idée est d'accompagner des projets, mais plus largement de profiter du plan de relance pour lancer une planification territoriale. Nous souhaitons en effet lancer les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), qui donneront l'occasion d'étudier le développement d'un territoire dans tous ses aspects. Dans le cadre du plan de relance, l'ANCT permettra d'apporter cette aide sur des territoires qui manquent d'ingénierie. Cette agence a donc vocation à monter en puissance.

Au sujet des nuisances sonores, nous avons conscience des difficultés apparues le long des LGV et avons été saisis par des associations d'élus. Une mission de médiation m'avait été confiée sur les dernières lignes identifiées ouvertes en 2017. Le rapport remis en mai 2019 identifie l'existence de nuisances avérées, liées non pas à des niveaux de bruits réguliers, mais à des pics lors du passage des trains. Une série de recommandations ont été formulées, notamment que des travaux devaient être envisagés pour apporter des solutions aux riverains. Le coût total est estimé à 11 millions d'euros sur la ligne Bretagne - Pays-de-la-Loire et 22 millions d'euros sur la ligne Sud-Europe-Atlantique. L'idée est d'unir les efforts financiers de l'État et des régions avec une répartition paritaire selon les principes des co-financements retenus lors de la réalisation de ces LGV. Les préfets concernés poursuivent les discussions avec les régions. Sur Bretagne - Pays-de-la-Loire, un protocole a été signé fin 2019 ; sur Sud-Europe-Atlantique, le traitement des nuisances sonores rencontre un retard significatif suite aux refus des régions Nouvelle-Aquitaine et Centre-Val de Loire de s'engager dans le dispositif. Le rapport formule également des recommandations pour les futures lignes, afin que la réglementation reflète mieux la réalité des nuisances. La loi d'orientation des mobilités (LOM) prévoit une évolution de la réglementation pour une prise en compte du bruit et des vibrations des infrastructures de transport ferroviaire. Ces évolutions doivent se baser sur des bases scientifiques et des travaux sont actuellement menés par le Cerema. Un premier avis du Conseil national du bruit sur ces travaux est imminent.

M. Michel Dagbert. - Je souhaite revenir sur la réponse que vous avez accordée à Nicole Bonnefoy sur la situation vécue par certains de nos

concitoyens au regard de l'état de leur maison. Dans ma région, les argiles se rétractent et regonflent à la période des pluies. J'ai pu constater sur place à quel point la situation était dramatique pour les familles. Certaines personnes devront continuer de payer un loyer ou rembourser un emprunt pour des maisons dans lesquelles ils ne pourront plus vivre. J'ai bien compris que la catastrophe naturelle était avérée dans le cas des inondations en Alpes-Maritimes, en raison de la survenue brutale d'un phénomène climatique. Par opposition, les fissures dont souffrent les habitations évoquées sont dues à un processus plus lent. Cela mérite-t-il pour autant d'exclure ces désagréments du dispositif de catastrophe naturelle ? Si tel est le cas, quels autres dispositifs peuvent venir en aide à ces populations ? Notre assemblée a voté à l'unanimité la proposition portée par Nicole Bonnefoy. Il suffirait que l'Assemblée nationale s'en saisisse ; or j'apprends que celle-ci a de nouveau confié une mission au député Ledoux pour examiner ces questions. Les maires, qui sont les témoins journaliers de ces drames, n'ont pas de réponse à fournir à leurs administrés, ce qui n'est pas tolérable.

M. Ronan Dantec. – Dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015, nous avons rendu les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) obligatoires dans toutes les intercommunalités. L'État a depuis fait preuve d'une créativité débordante : au lieu d'accompagner la mise en œuvre des PCAET, il a successivement inventé les contrats de transition écologique (CTE), puis les contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Les territoires se retrouvent alors ballottés entre les appels à projets et les changements de dispositifs de l'État.

Quelles sont les sommes dédiées aux CRTE ? La totalité de ces sommes devra-t-elle répondre à la transition écologique ou seulement à une partie ? Le CRTE s'appliquera-t-il pour l'ensemble des territoires ? Quid du PCAET, dans lequel la quasi-totalité des territoires sont engagés ? Nous attendons un signal de l'État concernant la cohérence de sa stratégie territoriale pour la transition écologique.

Mme Évelyne Perrot. – Au niveau de la transition écologique, mettez-vous en place des réflexions pour gérer le démantèlement de l'éolien ? Mon département croule sous l'éolien, développement motivé plutôt par des raisons économiques qu'écologiques. Pensons-nous suffisamment au recyclage des batteries et aux enfants qui travaillent dans les mines d'extraction ?

Les parcs nationaux s'inquiètent de la diminution des agents, maillons importants dans la gestion environnementale et économique des territoires.

Au sein de mon village, une partie des maisons présentent d'importantes fissures partant du haut vers le bas, à cause des fortes températures de ces deux dernières années. Ces fissures ne sont pourtant pas

reconnues en tant que catastrophes naturelles, car la fissure doit pour cela partir du bas vers le haut. Certaines choses doivent donc être améliorées.

Mme Barbara Pompili, ministre. - Nous sommes plusieurs ministres à nous pencher sur le sujet des catastrophes naturelles. Étant originaire du Nord, vos interpellations ont touché ma sensibilité et je vais regarder attentivement comment avancer sur la question et reviendrai vers vous. J'ai compris les difficultés rencontrées dans certains cas pour obtenir la déclaration du statut de catastrophe naturelle, nécessaire pour enclencher les dispositifs d'assurances. Une mission est en cours pour regarder ce qu'il est possible de faire sur les cas qui ne sont pas classés catastrophe naturelle et non couverts par la garantie décennale.

Le principe des CRTE est de ne pas repartir de zéro en redemandant aux collectivités qui se sont déjà engagées dans des démarches vertueuses de refaire tout le travail. Le but est de réintégrer au sein du dispositif ce qui existe déjà et de l'enrichir de ce qui pourrait manquer. De manière générale, le financement des CRTE passera par le concours financier de l'État aux collectivités locales, en mutualisant les moyens des différents programmes avec l'appui des agences de l'État.

Sur le démantèlement de l'éolien, un groupe de travail se penche sur la question de l'acceptabilité de la filière pour trouver une solution à certains points particuliers. J'ai signé un arrêté actant qu'une fois qu'une éolienne arrive en fin de vie, ses fondations sont excavées pour ne plus rien laisser sur place. En tant qu'élue de la Somme, la question du balisage me paraît également importante. Notre travail en cours sur l'économie circulaire prend en compte des éléments constitutifs des éoliennes. Une bonne partie des éoliennes sont recyclables, d'autres non. Il convient donc de travailler sur des filières de récupération et de recyclage. Le même sujet existe sur les batteries, pour lesquelles le plan de relance vise à faciliter le développement des industries de recyclage. Quelques entreprises de pointe existent en France et nous les soutenons, même s'il reste des progrès à accomplir. Grâce au recyclage des batteries, nous souhaitons diminuer notre dépendance aux matériaux importés. Nous travaillons aussi au développement de batteries au sodium 100 % *made in France*, qui pourraient être très complémentaires aux batteries existantes. Nous devons saisir l'occasion présentée par le plan de relance pour creuser toutes ces pistes et en profiter pour implanter les lieux de production et de recherche sur nos territoires, pour créer les emplois de demain.

J'accorde une attention particulière à la question des parcs nationaux. Je suis consciente du point d'attention soulevé sur la question des personnels et essaie de faire au mieux avec les moyens qui me sont alloués. J'ai beaucoup travaillé avec eux lorsque j'étais secrétaire d'État à la biodiversité. Bérangère Abba travaille actuellement à la naissance de ce nouveau parc de forêts, notamment pour que les parcs deviennent des lieux de développement de la connaissance de la biodiversité et d'accueil du

public, pour que celui-ci s'approprie son patrimoine. Nous disposons en effet de trésors qui nous seront utiles à l'avenir.

M. Joël Bigot. - Le fait qu'aucune éco-conditionnalité ne soit attachée aux aides accordées par milliards aux entreprises me semble être un bon exemple de ce que nous ne devons plus faire. Ce projet de loi de finances m'inquiète. Les moyens humains alloués aux agences de l'État ont baissé de 4 000 unités depuis 2018, ce qui n'est pas sans incidence sur la politique de votre ministère. Comment procéder au montage des projets et distribuer les aides prévues ? Il ne peut pas y avoir de politique de l'écologie sans service public de l'environnement. En tant que membre du conseil d'administration de l'Ademe, j'ai pu constater l'augmentation de son budget. De nouveaux ETP sont certes arrivés, mais il s'agit d'intérimaires. Nous ne pouvons écarter le risque qu'ils partent ensuite travailler dans les entreprises pour lesquelles ils ont instruit les dossiers. Je souhaite donc savoir quelle instance veillera à éviter les conflits d'intérêts à l'issue des contrats.

Dans le cadre de la loi AGECE, certaines entreprises de l'économie sociale et solidaire ne pourront pas bénéficier du fonds de réemploi autant qu'on aurait pu l'escompter. Le nouveau confinement les fragilise encore plus. Que comptez-vous faire sur ce sujet ? J'ai adressé une lettre au Premier ministre avec d'autres parlementaires en vous mettant en copie.

Une des lignes du plan de relance est prévue pour accompagner la filière plastique française et s'ajoute aux autres actions pour favoriser l'incorporation de matières recyclées dotées de 2 millions d'euros pour 2 ans. Pouvez-vous nous détailler les actions concrètes prévues sur ce sujet ?

Mme Christine Herzog. - Dans le cadre de l'incitation à produire de l'énergie dite propre sur 20 ans pour l'installation de panneaux solaires, des contrats ont été conclus à partir de 2006, avec de fortes incitations des gouvernements des Présidents Chirac et Sarkozy. L'amendement n° 2-3369 de votre Gouvernement voté le 13 novembre à l'Assemblée nationale vise à supprimer l'écart de prix de rachat de l'électricité de l'ordre de 50 centimes du kWh par l'État avec le prix de vente actuel de 10 à 15 centimes d'euros. Mon département contient plus de 15 fermes qui se sont équipées dès 2006 de matériel photovoltaïque coûteux et sont désormais menacées de dépôt de bilan. Il ne s'agit nullement d'un effet d'aubaine d'investisseur, mais d'un choix pour équiper leur exploitation, financé par des prêts bancaires qu'il convient de rembourser. L'excédent brut d'exploitation avant impôt n'excède pas 10 %. Si nous ne pouvons qu'être d'accord sur le principe qui consiste à produire de l'électricité plus propre, votre amendement va à l'encontre du droit des contrats. Il aurait été plus judicieux d'établir un rapport factuel des incidences de votre amendement pour mieux décider ensuite.

Mme Angèle Prévaille. - Tout le pays est concerné par le phénomène de sécheresse. Dans mon département, certaines communes ont été reconnues en état de catastrophe naturelle, d'autres non. Il y a donc urgence

à examiner cette proposition de loi qui vous a été faite par le Sénat pour répondre à la souffrance des habitants.

Par ailleurs, il serait bon de border juridiquement les contrats photovoltaïques et d'inclure une clause pour éviter le phénomène de rente.

Je salue la mise en place de « MaPrimeRénov' » et du chèque énergie, mais est-ce suffisant ? Vu l'ampleur des travaux de rénovation thermique, quinze années seront nécessaires au rythme actuel pour en finir avec les passoires thermiques. Compte tenu des enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la cadence doit être accélérée. Tout ne pourra pas être fait en même temps et des priorités devront être établies. Les chèques énergie concernent 5,5 millions de ménages. Leurs montants, compris entre 48 et 277 euros ne seront probablement pas suffisants étant donné la crise sociale à venir. Un coup de pouce supplémentaire serait nécessaire.

Concernant l'érosion massive de la biodiversité dans notre pays, nous intervenons trop dans une logique curative et pas assez préventive. Il convient de regarder les indications des chercheurs sur les causes. Beaucoup d'argent a été investi, mais nous ne sommes pas parvenus à freiner cette érosion. La mise en place des aires protégées et l'entretien des parcs est louable, mais ne sera pas suffisant. Les pollutions lumineuses, auditives et plus largement l'ensemble des facteurs ayant un fort impact sur la biodiversité doivent être étudiées de près. En dehors de la perte de la faune et de la flore, ce sujet est essentiel pour notre survie.

Nous allons rendre un rapport sur la pollution plastique. Nous faisons face à un problème émergent de pollution de l'air par les microplastiques, c'est un sujet majeur à étudier pour faire de la prévention. La production de plastique dans le monde connaît une croissance exponentielle, particulièrement dans le textile : la part des textiles naturels diminue d'année en année au profit des textiles plastiques, qui forment ces fibres que l'on retrouve partout. Des chercheurs du Mans nous ont à ce propos expliqué qu'ils faisaient attention aux vêtements qu'ils portent pour éviter que ces microfibrilles de plastique perturbent leurs expériences. Comment envisagez-vous ce problème ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Je vais regarder ce qu'il en est des intérimaires de l'Ademe et de leurs potentiels conflits d'intérêts. La décision d'embaucher des intérimaires a été prise il y a un mois lors du dernier conseil d'administration.

Nous souhaitons accompagner l'économie sociale et solidaire (ESS), comme tous les secteurs qui ont été mis en difficulté par la crise Covid. J'ai annoncé une aide de 10 millions d'euros supplémentaires pour le secteur de l'ESS afin de permettre aux petites structures de disposer de ressources pour résister à la crise. Nous travaillons également sur le fonds de réemploi, qui

bénéficiera à ce secteur. Nous y apporterons très vite des réponses avec Olivia Grégoire, dans le respect de la loi AGEC.

La mesure prévue dans le plan de relance sur l'incorporation de plastique recyclé comprend une ligne de 140 millions d'euros. Un premier appel à projets « ORPLAST 3 » a été lancé à destination des TPE-PME le 22 septembre, avec des dates de dépôt de dossiers tous les 4 à 5 mois à partir du 1^{er} décembre 2020 et jusqu'au 15 septembre 2022. Ces mesures sont prévues dans le plan de relance.

D'une manière générale, la loi AGEC, dont nous sommes en train de rédiger les derniers décrets d'application, s'est en partie concentrée sur cette question du plastique. En Allemagne, le recyclage du plastique est très développé, ce qui n'empêche pas la quantité globale de plastique d'augmenter.

Si le recyclage est positif, l'important reste de limiter la production et l'utilisation du plastique. La question des fibres se pose également, nous l'avons vu avec les dégâts causés sur les machines à laver, avec ses fils qui polluent l'eau.

Cette question n'est pas non plus anodine dans la réflexion sur les masques et leur avenir. Une étude de l'UFC Que Choisir a suggéré que les masques chirurgicaux pouvaient être lavés, même si je rappelle que les masques en tissu sont préférables quand cela est possible, car leur impact est moins important pour l'environnement. Nous regarderons s'il est possible de les laver, avec une attention particulière à cette question des fibres de plastique. Des mesures simples existent pour réduire les plastiques comme le vrac, la réduction des plastiques inutiles et leur interdiction à horizon 2025. Si tout le monde joue le jeu, les choses peuvent avancer très vite. Le meilleur déchet, c'est celui qu'on ne produit pas.

Pour revenir sur le photovoltaïque, je rappelle que les révisions concernent les exploitations sur-rentables. Nous ne toucherons donc pas à celles qui sont simplement rentables. Nous avons mis en place la clause de sauvegarde précisément pour les producteurs qui verraient leur viabilité économique compromise. Le risque de recours devant les tribunaux existe, mais les retours d'expérience sur l'Espagne et l'Italie conduisent à dire que le risque demeure limité. Pour rappel, certains contrats sont considérés comme illégaux au regard du droit européen et n'ont pas été validés par la Commission européenne au titre des aides d'État. Les grands porteurs de projet visés sont des professionnels qui ne pouvaient pas ignorer la situation et ont donc signé en connaissance de cause des contrats risqués, attirés par une rémunération extrêmement attractive. Lors de l'examen de la disposition, le Conseil d'État nous a confirmé que les rémunérations excessives étaient contraires à l'intérêt général, autorisant l'État à les modifier en conséquence.

Concernant les passoires thermiques, des mesures seront prises dans le cadre de la future loi sur la convention citoyenne pour le climat. Nous menons un travail en interministériel pour déboucher sur une rédaction. Si nous souhaitons atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC), nous ne pouvons pas passer à côté de la question de l'isolation des bâtiments, essentielle d'un point de vue écologique et social. Les exemples de personnes vivant dans des passoires sans pouvoir se payer le chauffage sont nombreux. Des aides ont été attribuées dans le cadre de la crise sanitaire pour soutenir les populations les plus en difficulté. Une aide générale de 150 euros a été accordée, à laquelle peuvent s'ajouter des aides supplémentaires en fonction du nombre d'enfants. Cette aide a été préférée au chèque énergie. Nous souhaitons également faire bénéficier les résidents des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de ce chèque énergie. Une disposition a été votée en ce sens dans la loi accélération et simplification de l'action publique (ASAP) et les crédits sont normalement prévus dans le projet de loi de finances.

Nous connaissons les facteurs de perte de biodiversité : pollution, réchauffement climatique, occupation des sols, pesticides, espèces exotiques envahissantes, etc. Nous devons nous attaquer à chacun de ces facteurs.

La question de l'artificialisation des sols est également essentielle. Le plan de relance comporte des crédits pour aider les maires bâtisseurs et reconvertir des friches, afin de stopper la mise en place de zones commerciales à côté des friches. Chaque année, l'équivalent de la surface de la Drôme est artificialisé. Nous avons donc fixé des objectifs ambitieux sur cette question. Toutes les actions mises en place pour lutter contre le réchauffement climatique participent également à la préservation de la biodiversité, de même que la stratégie sur les aires protégées. Un plan pollinisateur est en cours de finalisation et sera dévoilé très prochainement. Un observatoire a par ailleurs été mis en place sur la question de la pollution lumineuse.

Pour résumer, nous nous attaquons aux causes de la perte de biodiversité, plutôt que de nous attaquer à ses conséquences. Ma secrétaire d'État Bérange Abba, qui est très impliquée sur le sujet, pourra également répondre à vos questions.

M. Hervé Gillé. - J'ai présidé le syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMEAG), un établissement public territorial de bassin (EPTB) qui porte un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Les moyens des agences de l'eau ont diminué de manière très significative. Les collectivités territoriales sont alors obligées d'apporter des financements complémentaires. De grands schémas structurels particulièrement intéressants sont élaborés, mais nous avons du mal à financer les plans d'action. Les agences de l'eau ont encore perdu 40 ETPT, ce qui tend à diminuer l'ingénierie disponible dans les territoires, qui doit être financée d'une autre manière. Or quand les collectivités territoriales

apportent des financements, il s'agit souvent de dépenses de fonctionnement, qui entrent dans le champ du « pacte de Cahors ».

Nous avons par ailleurs du mal à discerner votre accompagnement sur les politiques de bassins et sur les solidarités interbassins. Cela nécessite une approche globale, or les projets territoriaux concernent souvent des territoires restreints. L'affaire du barrage de Sivens a également profondément marqué les esprits. Les politiques de solidarité interbassins ne sont pas accompagnées. Une approche volontariste serait nécessaire, avec des contreparties financières pour favoriser ces politiques. Les conditions ne me semblent pas réunies pour obtenir cette approche globale qui est nécessaire.

M. Stéphane Demilly. – Lors des débats en première lecture à l'Assemblée nationale, vous vous êtes opposée aux amendements portant sur la taxe sur les véhicules de société (TVS) pour les véhicules FlexFuel qui roulent au Superéthanol E85. Je pense que c'est une erreur, mais que vous pourrez la corriger au Sénat, où je compte redéposer ces amendements. Le E85 semble peu taxé, mais il l'est davantage que le gaz de pétrole liquéfié (GPL) et le gaz naturel pour véhicules (GNV), ce qui est paradoxal. Les amendements en question n'avaient pas pour objet de donner au E85 les mêmes avantages que l'électricité ou l'hydrogène, mais au moins les mêmes que le GPL et le GNV, qui sont exclusivement fossiles et donc moins performants en termes de réduction des gaz à effet de serre que le E85. Pourtant, leur fiscalité est plus incitative. Par exemple, le gaz naturel est taxé à 1,72 euro le MWh, le GPL à 3,46 euros, alors que le E85 l'est pour sa part à 4,98 euros.

Comment justifier que les énergies GPL et GNV continuent d'être encouragées pour les achats d'entreprises, alors que rien n'est fait sur ce plan pour le Superéthanol E85 ?

Mme Denise Saint-Pé. – Si nous souhaitons réussir notre transition écologique et énergétique, nous devons pouvoir soutenir l'hydrogène, notamment l'hydrogène vert décarboné. Ce soutien à l'hydrogène sera peut-être confronté aux mêmes problématiques que celles que nous rencontrons actuellement sur la filière photovoltaïque. Je partage ce que vous avez évoqué dans votre propos liminaire, à savoir que la rentabilité doit être raisonnable. Mais tant que les technologies ne sont pas matures, nous sommes obligés d'investir de l'argent pour soutenir les filières et de prévoir des incitations fiscales.

Pour éviter les conséquences négatives rencontrées sur le photovoltaïque, avez-vous prévu un régime de sortie des incitations fiscales de cette filière et si oui, selon quel calendrier ?

M. Jacques Fernique. – Je reçois de nombreuses sollicitations au sujet de StocaMine, ces anciennes mines de potasse d'Alsace qui ont servi entre 1999 et 2002 à stocker des déchets dans des conditions particulièrement

inacceptables, mises en évidence par l'incendie de 2002. Lorsqu'il était ministre, Nicolas Hulot avait ouvert la porte à un déstockage à la hauteur de ce qui aurait été nécessaire. La déception a cependant été immense une fois l'ampleur des coûts révélée.

La solution de colmater l'essentiel des déchets restant dans le fond avec des bouchons de béton n'a pas du tout convaincu les élus locaux. Aucun expert n'est parvenu à montrer que l'étanchéité totale serait atteinte. Il en va pourtant de la sécurité de l'une des plus importantes nappes phréatiques d'Europe. Plus nous attendons, plus le site s'affaisse et moins nous pourrons déstocker. François de Rugy avait finalement concédé une étude pour déterminer la possibilité d'un déstockage partiel, qui aurait dû être présentée à la commission de suivi du site au printemps. Nous n'avons reçu aucune nouvelle depuis. Qu'en est-il de cette étude ? Quand sera-t-elle publiée ? Êtes-vous disposée à rencontrer les élus locaux et le collectif Déstocamine pour régler cette question ?

Mme Nadège Havet. – Le contenu du plan de relance dédié à la transition écologique s'élève à 30 milliards d'euros sur deux ans. Tous les acteurs et élus locaux s'accordent pour reconnaître que ce plan est massif et ambitieux. Les intercommunalités et les communes membres se félicitent d'être concernées par le plan de relance gouvernemental pour la mise en œuvre de leurs projets, qui trouveront une traduction budgétaire. Toutefois, la question se posera de l'accompagnement des élus dans la durée, pour la définition des objectifs, ainsi que le montage et le suivi des dossiers. L'enjeu est de trouver un interlocuteur privilégié pour faire correspondre un projet avec une voie de financement clairement identifiée. Cela soulève également la question de l'existence d'un guichet technique et de la possibilité d'une ingénierie d'accompagnement. Qui pourra jouer ce rôle ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – La loi de finances pour 2021 fixe un plafonnement de 2,1 milliards d'euros pour les agences de l'eau. Sur la période 2019-2024, le montant des redevances encaissées par ces agences devrait atteindre 12,9 milliards d'euros. Il s'agit d'une somme intermédiaire par rapport aux deux programmes précédents. À l'instar des autres opérateurs et de l'ensemble de mon ministère, les agences de l'eau participent au programme de maîtrise des dépenses publiques. En lien avec ces agences, l'Office français de la biodiversité (OFB) prend également part dans la politique de l'eau, par un travail de connaissance de la biodiversité. Je rappelle à ce propos qu'un certain nombre de régions se sont engagées dans les agences régionales de biodiversité, outil intéressant pour mettre en place des politiques sur l'eau et la biodiversité sur les territoires, avec des croisements de financements. Certains territoires sont très avancés. J'incite les sénateurs à encourager leurs présidents de région à s'engager dans ce travail.

J'entends vos interrogations monsieur Gillé, sur la solidarité interbassins. Il est logique que chaque comité de bassin travaille sur son

bassin, puisque la politique de l'eau ne peut être observée à l'échelle du département. La solidarité interbassins intervient donc dans des politiques plus globales. Des organes comme le Comité national de l'eau ou l'OFB peuvent également apporter une réflexion globale sur la politique de l'eau. Je suis disposée à approfondir le sujet. Le plan de relance consacre en tout cas des moyens spécifiques à la question de l'eau, notamment sur la sécurisation des infrastructures de distribution d'eau potable ou d'assainissement et de gestion des eaux fluviales. Certaines questions concernent également l'outre-mer. En tout, 250 millions d'euros sont prévus dans le cadre du plan de relance sur ces sujets.

Monsieur le sénateur Demilly, un soutien très important est déjà apporté au Superéthanol : TICPE réduite, taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), exonération de taxe à l'immatriculation, abattement de 40 % des émissions de CO₂ pour le malus écologique et la prime à la conversion. Par ailleurs, le seuil proposé dans l'amendement que vous avez l'intention de déposer correspond à un taux réel d'émission de 150 g de CO₂ par km, ce qui est très élevé, notamment au regard des objectifs européens fixés pour les constructeurs automobiles en 2020. La mesure proposée ne permet donc pas de répondre aux objectifs de réduction de CO₂. Les autres carburants alternatifs se voient quant à eux appliquer un seuil de 120 g de CO₂ par km, soit un seuil inférieur à celui qui serait appliqué à l'E85. Enfin, le développement massif de l'E85 ne peut se faire au regard des règles européennes que par des biocarburants avancés, qui ne sont actuellement pas encore à disposition en quantité suffisante. Les quantités consommées au-delà du plafond de 7 % ne pourraient donc pas être reconnues comme énergies renouvelables pour l'atteinte des objectifs européens de la France. C'est pour cette raison que le soutien à l'E85 semble à ce stade suffisant et que la stratégie nationale oriente vers les biocarburants de seconde génération et vers des usages aériens et de transport routier. Je ne pense donc pas pouvoir donner un avis favorable à votre amendement, mais nous pouvons toujours travailler ensemble sur les carburants alternatifs.

Concernant la question de l'hydrogène, nous ne sommes pas sur la même logique. Nous souhaitons en effet lancer une filière qui demande des investissements lourds en infrastructures. L'hydrogène que nous souhaitons développer est produit par électrolyse de l'eau, ce qui nécessite de s'équiper en gros électrolyseurs. L'argent du plan de relance servira donc à financer des infrastructures lourdes et non la production ou la vente du carburant. Nous savons à présent nettement mieux dimensionner les contrats et les sécuriser, suite à l'expérience rencontrée sur le photovoltaïque. Les contrats de ce secteur peuvent en effet être considérés comme « juridiquement sales », ce qui ne permettait pas de les pérenniser.

J'ai reçu l'étude sur StocaMine, celle-ci est en cours d'analyse et sera prochainement publiée. Plusieurs questions devront être tranchées : qu'est-il encore possible de retirer avant l'affaissement ? Cela en vaut-il la peine ?

Que faire de ce que l'on retire ? Quel risque ferons-nous peser sur les hommes et les femmes qui iront récupérer les déchets ? Je regarderai les résultats de l'étude à l'aune de ces questions. J'engagerai ensuite un dialogue avec les élus du territoire pour partager les résultats de l'étude et annoncer ce que je compte en tirer comme conclusions. Nous allons rapidement pouvoir avancer sur ce sujet, qui a déjà beaucoup traîné.

Enfin, j'ai déjà partiellement répondu à la question de Mme Havet, lorsque nous avons évoqué le soutien aux collectivités. L'idée est de s'appuyer sur ces contrats de relance et de transition écologique (CRTE), ainsi que de s'appuyer sur l'ANCT comme support capable d'apporter l'ingénierie nécessaire qui peut faire défaut à certaines collectivités.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci, Madame la Ministre, d'avoir consacré trois heures de votre temps à notre commission. Vous avez pu le constater à travers les questions qui vous ont été posées, cette commission est composée d'hommes et de femmes de convictions, dont l'ambition est de ne pas épuiser les ressources de notre planète, ainsi que de faire face aux défis du changement climatique.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Merci de ces échanges qui ont été extrêmement riches. Je serai ravie de travailler avec vous à l'avenir. En tant qu'ancienne parlementaire, je suis très attachée au Parlement et serai toujours à votre disposition.

Examen en commission
(Mercredi 18 novembre 2020)

Réunie le mercredi 18 novembre 2020, la commission a examiné le rapport pour avis sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Prévention des risques » et « Biodiversité et expertise en matière de développement durable » du projet de loi de finances pour 2021.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons examiné hier les crédits consacrés aux transports au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durable ». Nous avons également entendu la ministre de la transition écologique Barbara Pompili qui a apporté des précisions sur les crédits présentés aujourd’hui.

Sur l’eau et la biodiversité, elle s’est félicitée des moyens supplémentaires alloués aux aires protégées, dans la perspective du Congrès mondial de la nature et de la COP 15. Nous espérons qu’ils pourront se tenir en 2021. Elle a souligné que les baisses d’effectifs chez les opérateurs participaient d’un effort de réduction des dépenses de tous les ministères. Le ministère conduira une revue de ses missions afin d’identifier les tâches et les missions prioritaires.

Les deux avis présentés ce matin font écho à l’actualité, notamment la prévention des risques avec l’incendie de l’usine Lubrizol, et la tempête « Alex » qui a dévasté une partie du Sud-Est de la France. Le deuxième avis traite de la biodiversité, sujet dont nous avons débattu en octobre dans le cadre des discussions sur la loi portant interdiction des produits phytosanitaires.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Je vous présente aujourd’hui mon avis relatif aux crédits sur la prévention des risques, portés par le programme 181 de la mission « Écologie, développement et mobilité durable », que vous avez bien voulu me confier. Pour préparer ce rapport, j’ai entendu l’Agence de sûreté nucléaire (ASN), l’Institut national de l’environnement industriel (Ineris), l’Agence de la transition écologique (Ademe) et la Direction générale de la prévention des risques (DGPR).

L’actualité ne cesse de le rappeler : la politique de prévention des risques est confrontée à des défis majeurs alors que notre société devient plus sensible aux risques. Je pense en particulier à trois événements, sur lesquels nous aurons l’occasion de revenir : l’incendie de Lubrizol et Normandie Logistique le 26 septembre 2019 à Rouen, les explosions liées aux ammonitrates dans le port de Beyrouth en août 2020, qui font écho à la catastrophe AZF de Toulouse et la tempête « Alex », qui a frappé notre pays

et en particulier le département des Alpes-Maritimes début octobre. Ces événements rappellent que notre vigilance doit rester forte.

Heureusement, si je puis dire, le budget 2021 présenté par le Gouvernement s'agissant de la prévention des risques, qui représente 5 % des crédits de la mission « Écologie », est en hausse et plusieurs « bonnes nouvelles » sont intervenues lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

Pour 2021, à périmètre courant, les autorisations d'engagements du programme augmentent de 25 %, à un milliard d'euros, et les crédits de paiement de 20 %. Toutefois, à périmètre constant et hors titre II, les crédits du programme 181 sont en baisse d'un peu moins de 5 %.

Je vous présenterai d'abord les trois grands événements du budget de la prévention des risques pour 2021, avant de rentrer dans le détail des actions et du plan de relance et d'évoquer les amendements que je propose à la commission d'adopter.

Trois éléments principaux sont à relever.

D'abord, la création d'une action 13 destinée à porter la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) : les 30 millions d'euros programmés sur cette action ne constituent pas des crédits nouveaux, car il s'agit d'un redéploiement, mais cette mesure a toutefois le mérite de la clarté.

Le deuxième concerne l'intégration au programme 181, par la création d'une action 14, du budget du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), également appelé fonds « Barnier », à hauteur de 205 millions d'euros, qui conduit à une forte augmentation des dépenses d'intervention du programme. Cette décision explique l'essentiel de la hausse des crédits du programme. C'est une mesure positive, j'y reviendrai.

Enfin, le troisième élément est lié à la SCSP attribuée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui baisse de 37 millions d'euros.

Au-delà de ces trois événements, les différentes actions du programme sont marquées par une forte continuité par rapport aux exercices précédents.

S'agissant des risques industriels, la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) se poursuit. Le taux d'approbation des PPRT s'élève à 98 %, mais, depuis 2017, le nombre de PPRT approuvés stagne et le traitement des 6 plans restant, sur 390 au total, s'avère particulièrement complexe.

Par ailleurs, le bilan de l'accidentologie industrielle en 2019 montre une amélioration significative du nombre d'accidents et d'incidents survenus

dans les établissements Seveso. En revanche, les accidents sont en hausse de 12 % dans les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) autres que Seveso, en particulier du fait d'incendies.

En 2019, les 1 300 inspecteurs des installations classées ont réalisé près de 20 000 visites d'inspection, dont 10 600 approfondies. Les préfets ont pris 2 600 arrêtés de mise en demeure, suivis de 430 sanctions administratives et de la transmission de 500 procès-verbaux aux parquets.

En 2021, le budget prévoit une augmentation de 30 équivalents temps plein travaillé (ETPT) de catégorie A, par repyramidage interne au programme, correspondant à 30 postes d'inspecteurs des installations classées. En 2022, 20 nouveaux postes seront créés. C'est une évolution positive, mais qui ne correspond pas à la promesse de la précédente ministre de la transition écologique, Élisabeth Borne, qui avait annoncé la création de 50 postes d'inspecteurs dès 2021, le 30 juin 2020.

Si je comprends que le ministère prenne sa part dans la maîtrise des dépenses publiques, je m'interroge sur la compatibilité de cette trajectoire avec les objectifs ambitieux affichés par le Gouvernement après l'accident industriel de Rouen en 2019.

Aussi, concernant les risques industriels, je vous proposerai d'adopter deux amendements.

Le premier traduit une recommandation du rapport de la commission d'enquête Lubrizol adopté à l'unanimité. Il vise d'une part, à proroger le crédit d'impôt pour les diagnostics et travaux à réaliser sur un logement, en application des prescriptions du PPRT et, d'autre part, à laisser un délai supplémentaire aux propriétaires de 1 500 logements situés dans le périmètre d'un PPRT approuvé avant le 1^{er} janvier 2013.

Le second amendement vise à doter l'Inspection des installations classées pour la protection de l'environnement de 20 ETPT supplémentaires dès 2021, pour concrétiser l'annonce faite par le Gouvernement.

Concernant la « santé-environnement », les crédits permettront de soutenir le déploiement du quatrième Plan national Santé Environnement (PNSE4) pour la période 2022-2024. Je forme le vœu que ce nouveau plan permette des avancées concrètes sur ces sujets de préoccupation majeure pour nos concitoyens et d'améliorer la connaissance de ces risques.

Le PNSE3 avait été très critiqué par deux rapports d'inspection pointant des effets difficiles à mesurer et limités. Le nouveau plan est plus concis : il s'articule autour de 19 actions contre une centaine pour le précédent plan. Il est actuellement soumis à consultation et certaines critiques s'élèvent déjà sur son ambition limitée.

S'agissant des risques naturels, les crédits sont majoritairement dédiés au fonctionnement des services mobilisés pour la prévention des risques hydrauliques. Ils sont en légère baisse, mais comme je vous le disais,

l'intégration du fonds « Barnier » permet de doter la prévention des risques naturels d'un niveau important de crédits en 2021.

Au-delà de cette décision technique, je relève deux éléments positifs pour le fonds « Barnier ». D'abord, contrairement au plafonnement opéré à compter de la loi de finances pour 2018, le fonds « Barnier » est déplafonné cette année et percevra la totalité des recettes qui lui sont normalement attribuées, moins les frais de gestion. Notre commission et de nombreux collègues avaient sévèrement critiqué ce plafonnement, qui aura privé la politique de prévention des risques de 125 millions d'euros au total en trois ans et conduit à entamer la trésorerie du fonds de 30 %.

Ensuite, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement augmentant de 210 millions d'euros les ressources du Fonds, dont 50 millions d'euros dédiés au soutien de la reconstruction des bâtiments détruits par la tempête « Alex » dans les Alpes-Maritimes.

Au total, le fonds « Barnier » est doté de 415 millions d'euros de crédits pour 2021, auxquels il faut ajouter plus de 500 millions inscrits dans les budgets des services déconcentrés, pour des dossiers validés, mais non liquidés.

C'est donc un budget plutôt positif s'agissant des risques naturels, même si ces éléments ne font pas oublier la nécessité de réformer en profondeur le régime des catastrophes naturelles, comme le demandait la mission d'information présidée par Michel Vaspert et dont Nicole Bonnefoy était rapporteure. La proposition de loi visant à traduire les recommandations du rapport de notre collègue Nicole Bonnefoy avait d'ailleurs été adoptée à l'unanimité au Sénat. Il est temps que le Gouvernement se décide à avancer sur ce sujet.

S'agissant du contrôle de la sûreté nucléaire, les crédits sont en hausse pour permettre à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) de financer un nouveau bail pour le siège de ses services centraux. Elle a également obtenu la création d'un poste supplémentaire en application du schéma d'emplois. Pour la période 2021-2023, compte tenu des enjeux considérables auxquels elle doit faire face, l'ASN estime ses besoins à 7 postes supplémentaires. Je resterai attentif à ce sujet et vous proposerai, le cas échéant pour le projet de loi de finances pour 2022, d'augmenter les ressources humaines de l'ASN, mais pour cette année, la trajectoire va dans le bon sens.

Concernant l'ASN, je vous proposerai un amendement visant à augmenter les ressources de l'autorité en matière de recherche et d'expertise. Elle travaille en étroite collaboration avec l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), mais certaines demandes de recherche de l'autorité n'ont pas été suivies d'effet. Aussi, avec une enveloppe même modeste de 120 000 euros, l'ASN pourra engager des études sur des dossiers importants, pour lesquels elle devra rendre des avis par la suite.

Enfin, concernant l'Ademe, je vous le disais, sa SCSP est en baisse de 37 millions d'euros, mais il faut également intégrer le plan de relance pour avoir une image fidèle des ressources dont disposera l'agence en 2021. Et ces ressources sont très importantes puisqu'elles atteindront 1,8 milliard d'euros d'ici 2022, dont 116 millions d'euros dès 2021. L'Ademe est chargée de missions essentielles au service de la décarbonation de l'industrie, de l'économie circulaire et de la rénovation énergétique des petites et moyennes entreprises.

Finalement, la seule ombre au tableau du plan de relance, s'agissant de la prévention des risques, concerne les risques naturels et également les risques technologiques. Seuls 30 millions euros sont prévus pour la protection du littoral, le renforcement des barrages et le plan séisme des Antilles. C'est insuffisant et c'est d'autant plus dommage que, vous le savez, un euro investi dans la prévention permet d'économiser sept euros en travaux.

À cet égard, je signale à la commission que le Gouvernement pourrait introduire des dispositions dans le projet de loi « 3 D ou 4 D » s'agissant du recul du trait de côte. Notre commission a fait de nombreuses propositions sur ce sujet. J'espère qu'elle aura été entendue et que nous pourrons bientôt aborder ces sujets dans le cadre de l'examen d'un projet de loi.

Voilà mes chers collègues, les éléments dont je voulais vous faire part. Aussi, compte tenu des éléments positifs signalés cette année, en particulier l'intégration du fonds « Barnier », je propose à la Commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la prévention des risques pour 2021.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie pour la qualité de ce rapport.

Mme Patricia Demas. – Le plan de relance ne comporte que très peu de crédits pour la prévention des risques naturels, vous l'avez dit, et je le regrette. En revanche, je salue l'intégration du fonds « Barnier » au sein du programme et l'augmentation de ses moyens, avec 50 millions d'euros qui seront affectés au traitement des conséquences de la tempête « Alex » dans le département des Alpes-Maritimes. Quel est le calendrier de déblocage des fonds au regard de l'urgence dans les vallées sinistrées ? L'action 14 liée aux travaux pour les particuliers comporte plusieurs catégories de dépenses. Quelle part sera consacrée aux dépenses de prévention pour améliorer les constructions et les rendre résilientes ? Des crédits seront-ils priorisés pour ces actions ?

M. Pascal Martin, rapporteur. – Le préfet Xavier Pelletier, en charge de la reconstruction, pourra répondre précisément à vos questions sur les dommages considérables subis par les vallées et la méthode mise en place pour l'évaluation des dommages et le déblocage des fonds. Il pilotera ce

dossier en lien avec le préfet des Alpes-Maritimes. Tous deux sont à l'écoute des populations et des élus locaux.

Sur les travaux pour les particuliers, il revient également aux assurances de jouer leur rôle et de déterminer des priorités.

Mme Christine Herzog. – Je souhaite vous interroger sur un point précis. Issu de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018, l'arrêté du 22 juillet 2020 entré en vigueur le 1^{er} octobre oblige tout vendeur de terrain, maison ou immeuble à joindre, annexé à la promesse de vente ou à la demande de permis de construire, une étude géotechnique si la commune est classée par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) en aléa moyen ou fort s'agissant des mouvements de retrait ou de gonflement des sols argileux. Cette étude complète le DPE traditionnel pour les bâtis coûtant de 200 à 400 euros. Il doit être effectué par un cabinet spécialisé avec un coût supplémentaire de 1 400 euros pour une maison, 900 euros par unité pour un lotissement. Or, le premier article de l'arrêté prévoit de déterminer la dominante argileuse du sol, la composition minéralogique des matériaux et son comportement géothermique en fonction de la granulométrie et de sa capacité de variation en périodes humide et sèche. Pourquoi payer un travail déjà réalisé par le BRGM et par l'Ineris qui bénéficient d'une SCSP ? Le fonds « Barnier » peut-il être sollicité à hauteur de 50 % pour ces études géothermiques ?

M. Joël Bigot. – Je salue le travail du rapporteur, mais je regrette la hausse factice du budget de la prévention des risques, due à l'intégration du fonds « Barnier » au programme 181. Je pense que nous devons intervenir, en lien avec la proposition de loi de Nicole Bonnefoy consacrée aux catastrophes naturelles et adoptée à l'unanimité par le Sénat.

Je suis opposé au démantèlement du service public de l'environnement qui s'accélère depuis 2018 avec la suppression de 4 000 postes. À l'automne 2019, les organisations syndicales appelaient le ministère de la transition écologique et solidaire à stopper la diminution des moyens humains. Cette année, le projet de loi de finances pour 2021 supprime encore 800 ETP. Quand les compétences de l'État cesseront-elles de s'appauvrir ?

Parmi ses nouvelles missions, dans le cadre du plan de relance et de la loi sur l'économie circulaire, l'Ademe doit mettre en place des filières de responsabilité élargie du producteur. Dans ce cadre, recruter des intérimaires me semble une mauvaise solution puisque le suivi d'un projet dépasse 18 mois. Le ministère de la transition écologique a besoin de moyens humains stables, qui garantissent une expertise publique indépendante, pour une vision à long terme de la transition écologique. Sans stabilité, l'ingénierie sur nos territoires et la mise en œuvre des politiques publiques risquent d'être impactées.

M. Stéphane Demilly. – Les crédits consacrés à la prévention des risques concernent le champ extrêmement large des risques naturels, technologiques, industriels, nucléaires et miniers. Le programme 181 est donc particulièrement ambitieux. Les risques d'accidents industriels demeurent extrêmement élevés, le grave accident de Lubrizol l'a rappelé.

Le risque nucléaire est également très présent. En novembre 2019, un séisme de magnitude 5 sur l'échelle de Richter a ravagé la commune du Teil, non loin des centrales nucléaires de Cruas et du Tricastin. Les sismologues et les géologues étudient encore ce phénomène. L'inactivité de la faille sismique pendant des siècles a été trompeuse et personne ne s'attendait à ce que la terre tremble. Les géologues estiment que le risque sismique en France doit être réévalué. Ce séisme a atteint le seuil maximal utilisé pour les calculs de résistance lors de la construction des centrales nucléaires de la région. Vous avez évoqué un amendement pour abonder de 120 000 euros les crédits d'études de l'ASN. Ce montant est-il suffisant pour mener à bien les études sur la totalité des sites concernés ?

M. Jean Bacci. – Il y a plus de dix ans, la Dracénie a subi de graves inondations, avec le fleuve Argens, rapidement suivies d'interventions. Les services de l'État nous ont demandé de définir, dans le cadre d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), des mesures beaucoup plus ambitieuses. Elles ont fait l'objet d'études et ont été agréées par les services de l'État pour 96 millions d'euros.

Aujourd'hui, plus de la moitié de ce plan n'est toujours pas réalisée parce que le préfet ne nous donne pas l'autorisation de rentrer dans la rivière pour faire les travaux, au prétexte qu'ils perturberaient une espèce. Beaucoup de moyens sont affectés à la réalisation d'opérations de ce type. Pourrions-nous effectivement utiliser cet argent pour conduire des travaux ?

M. Jean-François Longeot, président. – Je reconnais qu'il est compliqué pour les élus locaux d'intervenir dans un lit de rivière. Ils ne comprennent pas toujours les refus de l'État. Dans le Doubs, un maire a eu beaucoup de difficulté pour construire une conduite d'eau. Il est essentiel de pouvoir mener ces travaux qui contribuent à la résilience des territoires.

M. Pascal Martin, rapporteur. – La question posée par Mme Herzog est pointue. Je vous invite à vous rapprocher de votre préfet et du BRGM pour trouver une solution.

Les effets de la maîtrise des dépenses publiques sont moins forts sur le programme 181 que sur les autres crédits dédiés à l'écologie. Seuls 11 ETPT sont supprimés et il y a une montée en compétences des agents.

Je partage les craintes de M. Demilly sur la sûreté nucléaire. Le président de l'ASN a rappelé que son programme de travail était particulièrement dense avec les opérations de grand carénage des réacteurs, le projet Cigéo, l'EPR (réacteur pressurisé européen) de Flamanville, le démantèlement des installations anciennes de La Hague, la révision de

plusieurs arrêtés et la perspective de la construction de six nouveaux réacteurs de type EPR 2 d'ici 2044. L'augmentation de la charge de travail de l'autorité devra s'accompagner du renforcement de ses moyens humains sur l'exercice 2022. Nous nous mobiliserons pour que l'ASN bénéficie de ressources à la hauteur de ses besoins. La sûreté nucléaire est un sujet majeur. Le montant de l'amendement de 120 000 euros est faible, mais il permettra à l'ASN d'organiser des premiers diagnostics sur des sujets mal ou peu connus à ce jour.

Les difficultés sur la mise en œuvre du PAPI doivent être rapprochées de la compétence GEMAPI confiée aux intercommunalités qui peuvent intervenir au plus près du terrain. Le projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de l'action administrative introduit des souplesses pour l'exercice de cette compétence. La situation que vous rapportez interroge en effet.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous passons maintenant à l'examen des amendements.

M. Pascal Martin, rapporteur. – L'amendement n° II-94 porte sur le renforcement des effectifs de l'inspection des ICPE. Il vise à permettre le recrutement de 20 inspecteurs en ETPT. La somme de 1,2 million d'euros correspond à un coût estimatif de 60 000 euros par ETPT. Cette proposition s'inscrit dans le prolongement du rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'accident de Rouen, qui recommandait notamment de renforcer les effectifs d'inspection des ICPE afin de mieux prévenir les risques d'accidents et de mieux contrôler les installations industrielles.

Le 30 juin 2020, Élisabeth Borne annonçait « le renforcement des moyens de l'inspection des installations classées, en dédiant 50 postes d'inspecteurs supplémentaires dès 2021 ». Cette annonce est encore affichée sur le site du ministère. Pourtant, dans le PLF 2021, seuls 30 postes supplémentaires sont prévus par repyramidage entre catégories C et A.

Je vous propose donc de créer ces 20 postes pour donner corps à cette annonce, qui est positive pour la prévention des risques industriels.

Pour rappel, près de 1 300 agents sont affectés à l'inspection des ICPE, ce qui paraît relativement faible au regard du nombre d'installations à forts enjeux, notamment les 27 000 établissements qui comprennent au moins une installation soumise à autorisation, dont 1 300 établissements dits Seveso.

Par convention, cette mesure est gagée sur les crédits de l'action 1, « Politique de l'énergie » du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », mais l'objectif est que le Gouvernement lève le gage.

La commission adopte l'amendement n° II-94.

M. Pascal Martin, rapporteur. – L'amendement n° II-91 vise à augmenter de 120 000 euros les crédits de recherche et d'expertise de l'ASN.

C'est une demande de l'autorité à laquelle je souhaite donner suite, car la prévention des risques nucléaire est un sujet particulièrement important, surtout dans la perspective du démantèlement à venir de certaines centrales et de la construction de nouveaux réacteurs d'ici 2044.

Actuellement l'autorité s'appuie sur un réseau de décideurs et d'opérateurs dans le domaine de la recherche (ministères, organismes de recherche, exploitants) pour faire connaître ses besoins.

Toutefois, des sujets identifiés par l'ASN n'ont pas été repris dans des projets de recherche et, pour certains d'entre eux, l'autorité n'est pas en mesure de prendre position par manque de connaissance ou faute de consensus scientifique.

L'objectif de cet amendement est de permettre à l'ASN de diversifier ses ressources grâce à une ligne budgétaire dédiée. Par convention, la compensation est effectuée à partir de l'action 7 « Pilotage, support, audit d'évaluation » du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable », mais, là encore, notre objectif est que le gouvernement lève le gage.

La commission adopte l'amendement n° II-91.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 42 M

M. Pascal Martin, rapporteur pour avis. – L'amendement n° II-99 que je propose à la commission d'adopter s'inscrit dans le prolongement du rapport de la commission d'enquête sur l'accident de Rouen.

La commission avait recommandé une prorogation du crédit d'impôt qui permet aux ménages dont les logements doivent faire l'objet de travaux de renforcement en application des prescriptions d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Les travaux rendus nécessaires par les prescriptions d'un PPRT sont financés, dans la limite de 20 000 euros, à hauteur de 40 % par l'État, à hauteur de 50 % par l'exploitant à l'origine du risque et les collectivités territoriales et 10 % restent à la charge des propriétaires. Pour ce reste-à-charge de 10 %, comme le recommandait la commission d'enquête du Sénat, un dispositif d'avance aux particuliers sans taux d'intérêt a été mis en place par la DGPR en lien avec Procivis, qui représente les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété. Ce dispositif s'adresse à l'ensemble des ménages, sans condition de ressources, contrairement au dispositif mis en place par l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur général de la commission des finances, qui proroge ce crédit d'impôt

jusqu'en 2023. Ces dispositions figurent désormais à l'article 42 M du projet de loi de finances.

Toutefois, il est clair que l'ensemble des travaux prévus pour les 16 000 logements concernés et entrant dans le champ d'un PPRT ne seront pas réalisés d'ici à cette date, notamment compte tenu de la crise sanitaire actuelle et du premier confinement.

Seuls 600 logements ont fait l'objet de travaux à ce jour et 9 000 ont engagé cette démarche sur 16 000 logements au total.

Je vous propose donc de proroger ce crédit d'impôt jusqu'au 31 décembre 2024, ce qui rejoint une proposition du président de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris), Yves Blein. Tel est l'objet du I de l'amendement.

L'objet du paragraphe II est de traiter un point plus technique : les travaux rendus nécessaires par un PPRT doivent être réalisés dans un délai de 8 ans ou avant le 1^{er} janvier 2021 si le PPRT a été approuvé avant le 1^{er} janvier 2013. Le second cas concerne 1 500 logements qui ne pourront plus bénéficier de financements de la part des industriels et des collectivités territoriales à compter du 1^{er} janvier 2021 si rien n'est fait. Je vous propose de rétablir cette possibilité jusqu'au 31 décembre 2024. Cette mesure est un gage d'effectivité pour la politique de prévention des risques et représente un coût de 3 millions d'euros au total au niveau national, ce qui me semble proportionné. Le coût global du crédit d'impôt évoqué avant pour les 16 000 logements concernés serait quant à lui de 32 millions d'euros au total. Ce sont des sommes limitées, vous le voyez, pour des progrès importants dans la protection des personnes et le renforcement des logements.

- *L'amendement n° II-99 est adopté.*
- *La commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article rattaché, sous réserve de l'adoption de son amendement.*

M. Jean-François Longeot, président. - Nous en venons maintenant à l'examen des crédits relatifs à la biodiversité et à l'expertise en matière de développement durable. Je cède la parole au rapporteur pour avis.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. - Mon rapport traite des crédits des programmes 113 et 159 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » portant sur les politiques de l'eau et de la biodiversité pour le programme 113, de l'expertise, de l'information géographique et de la météorologie pour le programme 159. Dans le cadre de mes travaux, j'ai entendu de nombreux acteurs, comme l'Office français de la biodiversité (OFB), des représentants des parcs nationaux et des agences de l'eau ou encore des associations environnementales.

Avant d'en venir au détail de ces crédits et aux observations que je souhaite partager avec vous sur leurs orientations. À titre liminaire et de

manière plus générale, je voudrais vous dire quelques mots de la première mouture de budgétisation environnementale proposée par ce projet de loi de finances. Le Gouvernement s'était engagé l'année dernière à construire un PLF 2021 « vert ». C'est chose faite dans ce projet de loi de finances, qui comporte en annexe un nouveau document, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, qui a pour objectif de compiler les moyens consacrés par le budget aux politiques environnementales.

Il comprend 3 parties : une budgétisation environnementale de l'État qui présente l'impact environnemental des dépenses fiscales et des crédits budgétaires inscrits dans le PLF (cet impact est présenté de manière agrégée et également par mission) ; une compilation de l'ensemble des financements publics et privés mobilisés pour la transition écologique ; un panorama des ressources publiques et de la fiscalité à caractère environnemental.

Notre commission préconise depuis plusieurs années l'amélioration de notre système d'évaluation de la performance budgétaire sous le prisme environnemental, comme le fait par exemple la Finlande avec les objectifs de développement durable (ODD). Nous nous réjouissons donc du franchissement de cette étape dans le budget.

Les enseignements de ce premier exercice ne sont toutefois pas encore complètement opérationnels. En effet, cette budgétisation établit que 91 % des dépenses de l'État sont neutres. 38 milliards d'euros de dépenses auraient un impact favorable, 10 milliards, un impact défavorable et le reste de ces dépenses impactantes serait considéré comme « mixte » c'est-à-dire combinant des effets favorables et défavorables. Sur les 32 milliards d'euros de crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales de la mission écologie, 18 milliards sont recensés comme favorables et environ 5 milliards (essentiellement dans les programmes transports) défavorables.

Outre le fait qu'ils ne concernent qu'une petite partie des dépenses totales du budget de l'État, ces résultats sont à manier avec précaution. Premièrement, ce n'est pas parce qu'une dépense est défavorable qu'il convient pour autant de la supprimer dans la mesure où elle répond peut-être à d'autres besoins jugés prioritaires. Deuxièmement, les impacts de certaines dépenses voire de certaines politiques sectorielles sur l'environnement sont encore parfois peu ou pas assez documentés.

Les crédits des programmes 113 et 159 appellent quatre remarques.

Les crédits du programme 113 dédiés aux paysages, à l'eau et à la biodiversité augmentent de près de 18 % en autorisations d'engagement et de 14 % en crédits de paiement, soit 28,5 millions euros. Cette hausse est d'autant plus louable que ces crédits avaient déjà augmenté d'environ 40 millions euros en 2020, témoignant de l'effort consenti sur ces politiques. Elle provient d'une hausse de la subvention pour charges de service public de l'OFB de 10 millions euros, mais qui correspond en réalité à une compensation de la réforme de la chasse, d'une revalorisation d'1 million

d'euros de la politique des grands prédateurs et de 24 millions d'euros de mesures nouvelles, dont 1 million d'euros en plus pour le domaine public maritime, 2 millions supplémentaires pour l'entretien des cours d'eau, 8 millions d'euros en plus pour renforcer les aires protégées, 3 millions d'euros supplémentaires pour les parcs nationaux, 7 millions d'euros pour l'Office national des forêts et 3 millions d'euros consacrés au bien-être animal.

Malheureusement, ce renforcement des moyens budgétaires est contrebalancé par une diminution du plafond d'emplois du programme - opérateurs inclus - de 59 équivalents temps plein travaillés (ETPT), dont 20 pour l'OFB et 39 pour les agences de l'eau.

Sur 1,25 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 426,6 millions de crédits de paiement de l'action 2 « Biodiversité et lutte contre l'artificialisation » du programme 362 « Écologie » de la nouvelle mission « Plan de relance », seuls 50 millions sont en réalité directement affectés à des actions de protection de la biodiversité.

Enfin, si les moyens budgétaires sont plutôt préservés sur le programme 159, les effectifs des opérateurs du programme comme l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et Météo-France continuent de baisser. Le plafond d'emplois des opérateurs du programme a néanmoins été relevé de 74 ETPT par un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale.

Je partage également quatre points d'alerte.

Le premier concerne les aires protégées, à la veille de la publication par le Gouvernement de la nouvelle stratégie 2020-2030. Dans la perspective du Congrès mondial de la nature et de la COP 15, le Président de la République lui a assigné des objectifs particulièrement ambitieux : protéger 30 % du territoire national terrestre et maritime, dont un tiers à un niveau élevé de protection, d'ici 2022. Comment atteindre cet objectif alors que dix ans n'ont pas suffi à passer de 1,2 % à 2 % d'aires sous protection forte et que le projet de loi de finances ne prévoit ni moyens humains ni système de financement pérenne pour les futures nouvelles aires protégées ? Je rappelle que chaque site Natura 2000 en mer dispose en moyenne d'un demi-ETP ! C'est d'ailleurs ce qu'a estimé le Comité national de la biodiversité, qui a donné un avis défavorable au premier projet de plan d'action triennal devant accompagner le lancement de la stratégie. Il a de ce point de vue appelé à éviter à tout prix « *le syndrome des aires protégées de papier, comme on en a connu et connaît encore, notamment pour les milieux marins* ».

J'attire votre attention sur la situation particulièrement alarmante des parcs nationaux. Malgré des crédits en augmentation tant sur le programme 113 que grâce à la mission « Plan de relance », ils risquent de ne pas être en mesure de déployer certaines actions par manque de ressources

humaines. Après une baisse de leurs effectifs de 14 % en moyenne depuis dix ans, les parcs nationaux subiront en 2021 le redéploiement de 10 ETP des parcs historiques vers le nouveau Parc national des forêts créé en novembre 2019. Cette ponction, annulée par le Parlement l'année dernière, aurait cette année encore de lourdes conséquences, d'autant que certains parcs ont durement ressenti les conséquences de la tempête « Alex », à l'image du parc du Mercantour, où les moyens supplémentaires sont évalués à 8 millions d'euros et au moins 2 ETP pendant les cinq prochaines années. Je vous proposerai donc mes chers collègues d'adopter deux amendements permettant la création de 10 postes supplémentaires pour les parcs nationaux, afin que le fonctionnement du nouveau parc - indispensable pour atteindre les objectifs fixés par la nouvelle stratégie - n'obère pas la gestion des parcs existants.

Les agences de l'eau ont été des acteurs incontournables dans la gestion de la crise sanitaire sur nos territoires et ont accompagné les collectivités par des mesures de soutien exceptionnelles et une adaptation de leurs 11^e programmes. Elles seront demain un maillon central de la relance. Dans la continuité des Assises de l'eau, le programme 362 leur affecte de manière inédite 250 millions d'euros de crédits budgétaires pour des actions de sécurisation des infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales.

En revanche, elles perdent cette année encore 39 ETP. Comment pourront-elles, dans ces conditions, et alors qu'elles ont déjà mené d'importantes actions de mutualisation, continuer à assumer leurs missions toujours plus étendues, déployer le plan de relance sur le terrain et répondre aux besoins des territoires ?

Je regrette également que la réforme de leur système de financement n'ait toujours pas abouti, avec l'élargissement des redevances perçues aux atteintes à la biodiversité d'une part et une réforme des redevances domestiques visant à mieux prendre en compte le principe pollueur-payeur d'autre part.

Enfin, alors que la crise sanitaire a mis en relief l'importance d'investir massivement dans la recherche en matière de biodiversité, et plus particulièrement sur les maladies émergentes, notamment les zoonoses et leurs causes environnementales, le budget n'en fait malheureusement pas une priorité.

Malgré ces observations et ces réserves notamment sur le schéma d'emploi des opérateurs de la biodiversité qui semblent incohérents avec les objectifs fixés, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits, compte tenu de leur augmentation. Notre commission devra être vigilante, dans leur exécution, à l'articulation entre le plan de relance et le plan Biodiversité.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie pour la qualité de votre rapport.

M. Hervé Gillé. – Merci monsieur le rapporteur pour votre travail. Les crédits budgétaires augmentent, mais les moyens humains diminuent.

Le programme 113 prévoit une augmentation de 10 millions d'euros des crédits consacrés à l'OFB, mais ce n'est qu'une compensation d'une décision *sine die* du Président de la République, comme l'a expliqué le rapporteur. On note en revanche une diminution des emplois pour l'OFB et les agences de l'eau. Les crédits du programme 159 baissent de 26 millions d'euros. Mais c'est surtout la diminution du nombre d'emplois qui inquiète. Le ministère a perdu plusieurs milliers d'emplois depuis quelques années. De nombreux opérateurs sont touchés : l'OFB perd 20 ETP et les agences de l'eau 39. Les collectivités territoriales doivent venir compenser, sur certains programmes, les difficultés des agences à financer certaines actions. Je suis intervenu hier lors de l'audition de la Ministre pour le souligner, notamment dans le cadre du déploiement des programmes d'actions des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) puisque les réglementations d'intervention des agences de l'eau ont diminué sur certains programmes, obligeant les collectivités territoriales à venir compenser. Des priorités sont ainsi arbitrées, pas toujours dans le sens de ces politiques. Les objectifs sont ambitieux, mais nous sommes dans l'incapacité de les réaliser. Cela pose question.

Météo-France, l'IGN et le Cerema sont également touchés. Ce dernier vient pourtant en appui, en expertise des élus sur les territoires. En cas de diminution des moyens, le parapluie s'ouvre souvent de la façon la plus large possible, ce qui conduit à être moins dans la différenciation ou dans l'adaptation aux réalités territoriales. Cette situation est préoccupante dans le contexte actuel et ne donne pas de visibilité à un certain nombre d'objectifs de la mission « Écologie ».

Enfin, nous manquons de visibilité sur la contractualisation de l'État avec les collectivités territoriales. La ministre a évoqué hier les contrats de plan État-région (CPER) sur lesquels nous avons très peu de visibilité. Quand on parle de politique fluviale, on devrait en réalité parler de contrats de plan « inter-État-régions », car certains bassins sont à cheval entre plusieurs régions. Ce sont des politiques particulièrement ambitieuses pour lesquelles les crédits d'État doivent permettre des effets de levier pour conduire ces politiques territoriales.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. – Je vois, monsieur Gillé, que vous convergez sur mes remarques sur les effectifs.

Sur le Cerema, vous avez raison, les difficultés pour obtenir une expertise dans des délais raisonnables peuvent conduire les collectivités à bloquer la mise en œuvre de projets ou à engager des dépenses supplémentaires. Il est difficile de mettre en œuvre la relance sans ingénierie

même si l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) peut apporter un appui technique. C'est la même chose pour l'Office français de la biodiversité (OFB).

Nous devons être vigilants sur le prochain budget. Il n'est plus possible de diminuer les effectifs. Le plancher est atteint et cela entraîne des effets secondaires néfastes.

Les moyens des agences de l'eau ont été renforcés et elles peuvent compter sur les collectivités.

Je propose que notre commission reçoive les directeurs des agences de l'eau accompagnés des présidents de bassin, de même que les parcs nationaux. Ils rendront compte de la situation sur le terrain.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Sur les moyens humains, nous avons déjà atteint le plancher. Le Gouvernement tient un double langage, avec un ministre qui renvoie vers le Cerema et qui, dans le même temps, diminue de façon drastique les effectifs. Le personnel est en surcharge de travail et ne comprend plus le sens de ses missions.

M. Jean-François Longeot, président. – Je partage ces remarques.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. – L'OFB regroupant plusieurs établissements, des mutualisations sont possibles et il est trop tôt pour mesurer l'impact de la baisse des effectifs. Le Cerema constitue un point de vigilance.

Je vous propose un amendement finançant la création de 10 ETPT dans les parcs nationaux.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° II-89.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. – Le second amendement est complémentaire du premier. Il vise le même objectif : il relève le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs du programme 113 pour les parcs nationaux de 10 ETPT.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° II-90.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la biodiversité à l'expertise en matière de développement durable et à la prévention des risques de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Prévention des risques - Personnes entendues par M. Pascal MARTIN, rapporteur

Mercredi 4 novembre 2020

- *Autorité de sûreté nucléaire* : **MM. Bernard DOROSZCZUK**, président, et **Daniel DELALANDE**, directeur général adjoint.

- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* : **M. Arnaud LEROY**, président-directeur général.

Jeudi 5 novembre 2020

- *Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*
- *Direction générale de la prévention des risques* : **M. Patrick SOULÉ**, adjoint du directeur.

- *Institut national de l'environnement industriel et des risques* : **M. Raymond COINTE**, directeur général.

Biodiversité et expertise en matière de développement durable - Personnes entendues par M. Guillaume CHEVROLLIER, rapporteur

Mardi 27 octobre 2020

- *Agences de l'eau* : **MM. Thierry VATIN**, directeur général de l'agence de l'eau Artois-Picardie, **Laurent ROY**, directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, **Marc HOELTZEL**, directeur général de l'agence de l'eau Rhin-Meuse.

Mercredi 28 octobre 2020

- *Ministère de la transition écologique – Cabinet de la secrétaire d'État chargée de la biodiversité* : **Mme Virginie DUMOULIN**, directrice de cabinet, **M. Erwann CALVEZ**, conseiller politique.

Mardi 3 novembre 2020

- *Collège des directions des parcs nationaux* : **Mme Eva ALIACAR**, présidente, directrice du parc national de la Vanoise, **M. Corentin MERCIER**, coordonnateur technique du réseau des parcs nationaux.

- *France Nature Environnement (FNE)* : **M. Jean-David ABEL**, vice-président, responsable du réseau Biodiversité.

- *Greenpeace* : **M. François CHARTIER**, chargé de campagne océan et pétrole.

Mercredi 4 novembre 2020

- *Office français de la biodiversité* : **MM. Pierre DUBREUIL**, directeur général, et **Denis CHARISSOUX**, directeur général délégué ressources.