



...le projet de loi de finances pour 2022

AVIS PRÉVENTION DES RISQUES

« DES MOYENS À CONSOLIDER ET À RENFORCER EN 2023 POUR AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES RISQUES »

Réunie le 22 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, la commission a, suivant son rapporteur, Pascal Martin, émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits des programmes dédiés à la **prévention des risques** du **projet de budget 2022** sous le bénéfice de certaines **observations et réserves** tendant à :

– saluer la concrétisation de la hausse de + 50 postes (ETP) pour l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) annoncée par le Gouvernement après l'accident des usines Lubrizol et Normandie Logistique en 2019 ;

– regretter l'absence d'ambition pour la prévention des risques dans le plan de relance, hors économie circulaire, alors que cette politique contribue directement à l'adaptation au changement climatique et à la protection des citoyens et des activités économiques en s'attachant au traitement à la source des risques naturels, industriels et nucléaires ;

– souligner que parmi les enjeux centraux du prochain budget 2023 figureront d'une part, la consommation effective des crédits dédiés au traitement des conséquences des catastrophes naturelles et, d'autre part, le renforcement de la sûreté nucléaire.

Sur proposition du rapporteur et de François Calvet, rapporteur sur les crédits dédiés à la transition énergétique et au climat, la commission a adopté **2 amendements** visant à :

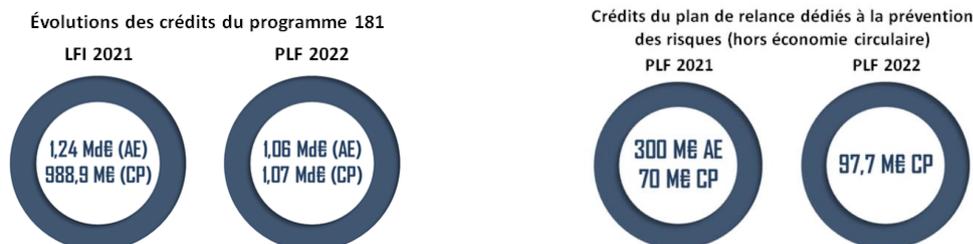
– augmenter de 2 M€ la subvention versée aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) pour leur permettre de couvrir les **coûts de fonctionnement** du système de **suivi environnemental des situations incidentelles et accidentelles** ;

– rattraper le retard pris par la France dans le développement des énergies renouvelables en renforçant les moyens alloués au **Fonds Chaleur**.

1. UN BUDGET 2022 S'INSCRIVANT DANS LA CONTINUITÉ DE L'EXERCICE 2021 : DES FORCES ET DES FAIBLESSES

A. LES ÉQUILIBRES ET LES ANGLES MORTS DU BUDGET DE LA PRÉVENTION DES RISQUES DEMEURENT LES MÊMES QU'EN 2021

Pour le programme 181, la **baisse de 14 %** des autorisations d'engagement (AE) par rapport à 2021 et la **hausse de 8,5 %** des crédits de paiement (CP) voient une **stabilité**, illustrée par une **ventilation** très proche entre les actions.



Les hausses constatées cette année résultent d'un **saupoudrage sur plusieurs actions**, dont :

- un renforcement de la prévention des **risques hydrauliques** (+ 3,6 %) ;
- un effort supplémentaire sur le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** (- 43 % en AE et + 14,6 % en CP) avec 30 M€ fléchés vers le traitement des conséquences de la **tempête Alex** ;
- un accroissement des moyens de l'**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie** (Ademe) de 50 M€ (+ 9,25 %).

En outre, pour la deuxième année, **le plan de relance apparaît décevant pour la prévention des risques naturels et industriels** et ce, malgré des montants importants inscrits pour la décarbonation de l'industrie et l'économie circulaire. Des **crédits de paiement manquent** pour couvrir les engagements ouverts en 2021 et un financement complémentaire sera donc nécessaire dans les exercices post-2022 en particulier pour l'action 2 « Biodiversité » du programme 362 « Écologie ». Le rapporteur regrette particulièrement la **faiblesse des moyens mis à disposition des collectivités pour anticiper et gérer le recul du trait de côte**, alors que la loi « Climat et résilience » d'août 2021 leur confie de nouvelles responsabilités.

Cette année, les angles morts sont d'autant plus visibles avec la mise en place du **plan « France 2030 »**, qui n'apporte pas de financement supplémentaire pour la politique de prévention des risques.

Face à ce constat et compte tenu des enjeux qui s'annoncent pour le prochain budget 2023, sur proposition conjointe du rapporteur et du rapporteur François Calvet, **la commission a adopté 1 amendement**, visant à augmenter les crédits du programme 181 de **2 M€**, afin de permettre l'attribution de cette somme aux **associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air (AASQA)** pour assurer le financement des coûts de fonctionnement (astreinte météorologique, temps et coûts de maintenance, temps consacré aux exercices de commandement des opérations de secours) du **système de suivi environnemental des situations incidentelles et accidentelles**, qui peuvent avoir des conséquences sur la qualité de l'air et les populations, comme l'a montré l'incendie des usines Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen en septembre 2019.

Cette année encore, **le rapporteur regrette que le plan de relance ne comporte pas davantage de crédits dédiés à la prévention des risques naturels, industriels et nucléaires**. Il formule la même critique à l'égard du **plan « France 2030 »**.

Cette absence de moyens supplémentaires ne permet pas encore d'opérer un changement d'échelle pour plusieurs de nos politiques d'adaptation au changement climatique (érosion du trait de côte, gestion des conséquences des catastrophes naturelles) et de lutte contre les pollutions de toute nature (perturbateurs endocriniens, qualité de l'air, etc.). Ce déficit est particulièrement dommageable, car **pour 1 euro investi dans la prévention, ce sont 7 euros économisés en matière d'indemnisation des dommages**.

Des actualités nécessitant une vigilance accrue et un travail plus approfondi :

« Fonds chaleur » - « StocaMine » - « Cigéo »

Chaleur : diverses mesures ont été engagées en 2021 pour **renforcer le Fonds Chaleur**¹. Le **plan de relance** a également permis d'accroître les moyens en faveur de la chaleur renouvelable dans les **secteurs industriel, agricole et tertiaire** (500 M€ sur 2020-2022). Le rapporteur estime toutefois que des **leviers supplémentaires** doivent être mobilisés dès à présent pour **espérer rattraper le retard pris par rapport aux objectifs de la PPE**.

En conséquence, la commission a adopté **1 amendement**, co-signé avec le rapporteur François Calvet, visant à **renforcer les moyens du Fonds Chaleur à hauteur de 450 M€** pour 2022 afin de permettre le financement de l'ensemble des projets actuellement en attente.

Cigéo : lors de l'examen du PLF 2022 à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un **amendement du Gouvernement visant à prolonger la contribution spéciale exigible auprès des producteurs de déchets et perçue par les groupements d'intérêt public** constitués localement pour la mise en œuvre du projet Cigéo **jusqu'en 2025**, en lien avec le décalage du calendrier d'autorisation de création du projet² (article 32 *duodecies*). Le décret d'autorisation de création (**DAC**) ne devrait pas intervenir avant **2025, voire 2027**. La phase d'exploitation du site pourra alors débuter, pour s'achever à l'horizon 2150.

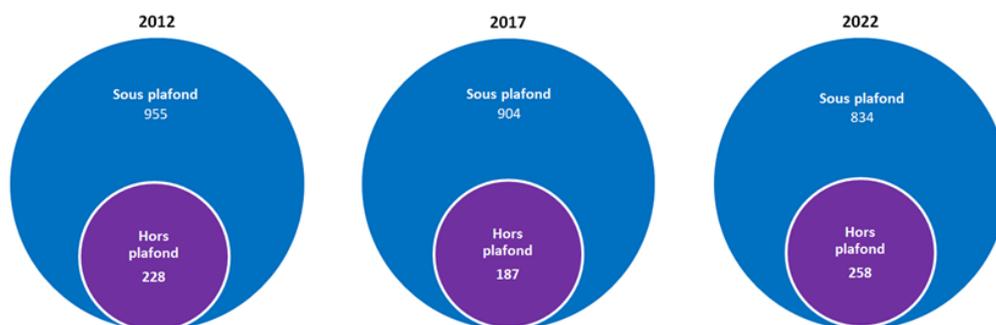
StocaMine : les députés ont adopté un amendement du Gouvernement visant à permettre à l'État d'apporter une **garantie financière à la société des Mines de Potasse d'Alsace** à hauteur de 160 M€ jusqu'au 1^{er} janvier 2030, pour le stockage des déchets solubles et non solubles en couches géologiques profondes présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim, afin de répondre à l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel (CAA) de Nancy, pour lequel l'État s'est d'ailleurs pourvu en cassation (article 39 *octies*). Selon une étude du BRGM, le **confinement définitif sans déstockage** représente un coût de **87,32 M€**, le coût du **déstockage uniquement des déchets solubles** d'ici 2029, puis de leur confinement ailleurs représente entre **246 et 307 M€**, et le **déstockage total d'ici 2029** puis un confinement ailleurs de l'ensemble des déchets solubles et non solubles représenterait un coût de **379 à 440 M€**.

La commission demeurera attentive à ces dossiers, qui ont déjà fait et feront encore l'objet de travaux au Sénat.

B. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DIFFICILEMENT LISIBLE MAIS TRADUISANT ENFIN LES ANNONCES « POST-LUBRIZOL » DU GOUVERNEMENT

La réduction d'effectifs pour le ministère de la transition écologique (- 1,4 %) apparaît moins importante cette année. Toutefois, sur les cinq dernières années, environ 5 500 postes auront été supprimés, soit une **diminution de l'ordre de 13,5 % des effectifs**. Si cette trajectoire était anticipée, la commission s'inquiète toutefois d'une **érosion** de l'expertise des grands opérateurs nationaux, constat qu'elle a d'ailleurs régulièrement formulé à l'occasion de l'examen de ce budget 2022. Ainsi, l'Ademe a massivement recouru à des **contrats courts** et a **perdu 12 % de ses effectifs** sous plafond en 5 ans.

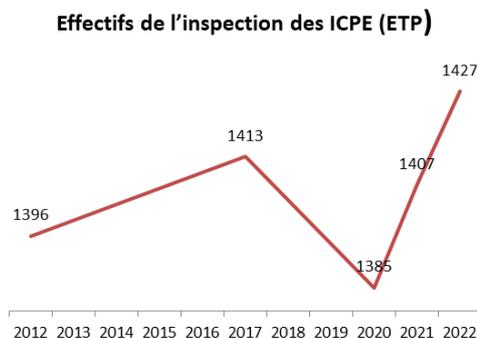
Effectifs sous plafond et hors plafond de l'Ademe (ETP)



¹ Voir l'avis n° 167 (2021-2022).

² La LFR 2013 avait prévu que le fonds « conception », dédié au financement des études de conception du centre de stockage Cigéo, serait alimenté par cette contribution spéciale jusqu'au 31 décembre 2021.

Au-delà, le rapporteur salue la **concrétisation de l'annonce** faite par le Gouvernement après l'accident des usines Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen en 2019 de renforcer les effectifs de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement à hauteur de **50 équivalents temps plein (ETP)**. Même si **les emplois auront finalement été créés sur deux exercices** budgétaires (2021, 2022) alors que l'annonce initiale d'Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique à l'époque, portait sur **le seul exercice 2021**, l'engagement a été tenu :



- en 2021, 22 ETP supplémentaires ont été inscrits sur le programme 217 et 8 ETP ont été transférés au ministère du travail pour le contrôle des mines à ciel ouvert et des carrières, soit **30 ETP** au total ;
- en 2022, 14 ETP nouveaux sont prévus et 6 ETP seront apportés par repyramidage entre catégories C et A, soit **20 ETP** au total.

Toutefois, dans les faits, cette information est très difficile à vérifier, compte tenu des **marges de manœuvre laissées aux préfets**, à l'échelle des DREAL, pour répartir les postes dont ils bénéficient entre les différentes politiques ministérielles. Ainsi, certains postes affichés dans les tableaux des services ne correspondent pas toujours à des postes effectivement occupés... et leur suppression factuelle ne correspond pas toujours à des suppressions réelles de postes, comme en témoigne la situation de la DREAL Normandie.

En outre, la répartition géographique des postes attribués en 2021 peut sembler discutable, notamment au regard des enjeux de sécurité industrielle révélés par l'accident de Lubrizol et Normandie Logistique. Ainsi, la Normandie n'a bénéficié que de **0,9 ETP** supplémentaire en 2021 contre **7,8 ETP** pour la région Auvergne-Rhône-Alpes et **3,6 ETP** pour la région Occitanie, à titre d'exemple.



Par ailleurs, en fonction des différents documents à la disposition du rapporteur (« bleu », réponses écrites, etc.), **des écarts persistent dans les valeurs et les références considérées pour une même question posée**, ce qui nuit considérablement à la portée de l'autorisation parlementaire sur le budget.

Enfin, comme l'an dernier, le rapporteur doute du réalisme de l'objectif affiché par le ministère de la transition écologique sur la hausse du nombre de contrôle de 50 % d'ici 2022, compte tenu de l'exécution des exercices 2019 à 2021.

Le rapporteur se réjouit que la promesse du Gouvernement concernant le renforcement des effectifs de l'inspection des ICPE se concrétise enfin en 2022, même s'il regrette que la politique de gestion des ressources humaines soit particulièrement illisible. La commission approfondira prochainement ce point dans le cadre de travaux de contrôles dédiés aux suites de l'accident de Lubrizol et Normandie Logistique en 2019.

À l'occasion d'une réflexion à venir sur la prévention et la gestion des risques liés au transport et au stockage d'ammonitrates dans les ports maritimes et fluviaux, la commission maintiendra sa vigilance sur les effectifs mobilisés par le ministère pour les contrôles de terrain portant sur les installations faisant peser des risques pour les intérêts protégés par le code de l'environnement.

Enfin, la situation des ressources humaines de l'Ademe apparaît préoccupante aux yeux du rapporteur et l'opportunité de reporter la charge de travail sur ces contrats courts et intérimaires peut être discutée d'un point de vue budgétaire.

2. PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET SÛRETÉ NUCLÉAIRE : DES ÉVOLUTIONS MAJEURES À ACCOMPAGNER POUR LE PROCHAIN BUDGET 2023

A. « TEMPÊTE ALEX » : MENER À BIEN LES TRAVAUX DE RECONSTRUCTION ET RESTAURER L'ATTRACTIVITÉ DES ZONES LES PLUS TOUCHÉES

Le coût annuel moyen de réparation après des sinistres d'origine naturelle représente environ **1 Md€** à l'heure actuelle mais devrait **augmenter de 50 % d'ici 2050** compte tenu de l'intensité et de la fréquence croissantes des événements climatiques exceptionnels.

La **tempête Alex**, qui a particulièrement ravagé le département des Alpes-Maritimes dans la nuit du 2 au 3 octobre 2020, constitue, par son ampleur et son intensité, **l'évènement de ce type le plus important qu'ait connu notre pays depuis la Seconde Guerre mondiale**.

Face à une situation extrême aux plans humain et matériel, l'État a fait jouer la **solidarité nationale** et plusieurs dotations ont été mobilisées, notamment à partir du **programme 122** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »¹ et du **programme 181** via le Fonds de prévention des risques naturels majeurs. Ainsi, en **2021**, **50 M€ ont été mobilisés sur le fonds Barnier** par un amendement du Gouvernement lors de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale. En **2022**, sur les 235 M€ de crédits de paiement disponibles pour le fonds Barnier, **30 M€** sont fléchés vers les Alpes-Maritimes.

Si la commission salue le **volontarisme et la grande mobilisation des services de l'État**, en particulier du préfet à la reconstruction Xavier Pelletier désigné par le Gouvernement, elle s'étonne d'une **méthodologie encore perfectible** pour la mobilisation des financements publics pour le traitement des dégâts. Elle souhaite par ailleurs que le **dispositif expérimental de « Mieux reconstruire après une inondation »** instauré l'an dernier² soit effectivement mis en œuvre.

En outre, d'une manière générale, le rapporteur regrette un **manque de dynamisme dans la couverture des engagements** et la **consommation des crédits du FPRNM** ouverts chaque année en loi de finances, qui entraîne *in fine* un **manque de clarté** sur le financement de la politique de prévention des risques.

Par ailleurs, le retour du fonds Barnier à un **niveau de dépenses proche de celui des recettes** perçues par l'État au titre des cotisations versées pour la garantie CatNat sur les contrats d'assurance, ne peut faire oublier le fait que le fonds a été **ponctionné de 325 M€** entre 2015 et 2019. **La commission se réjouit que la ponction ait cessé mais relève que les moyens pris sur « le bas de laine » de la politique de prévention des risques pour alimenter le budget général de l'État n'ont pas été réinscrits.** Avant sa budgétisation en 2021³, la **trésorerie** du fonds avait en effet été fortement entamée.



La commission se rendra dans le département des Alpes-Maritimes le 25 novembre prochain, avec une attention particulière pour la vallée de la Roya. Il s'agira de prendre la mesure des dégâts occasionnés par la tempête et d'apporter le soutien du Sénat aux populations et aux élus, en première ligne pour assurer la gestion des conséquences de cette catastrophe. La commission publiera prochainement ses principaux constats et propositions sur la prévention et la gestion des catastrophes naturelles.

¹ Dans les documents budgétaires dédiés à la dotation de solidarité pour les collectivités frappées par des événements climatiques exceptionnels, la part consacrée aux Alpes-Maritimes n'est pas claire.

² Article 224 de la loi de finances pour 2021. À ce titre, 18 communes ont été sélectionnées dans les vallées des Alpes-Maritimes particulièrement touchées par la tempête Alex et 49 communes du département des Landes exposées à des phénomènes particulièrement intenses.

³ Article 85 de la loi de finances pour 2021.

B. SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET NOUVEAU PROGRAMME NUCLÉAIRE FRANÇAIS : DES MOYENS À METTRE AU SERVICE DES AMBITIONS

Face à une **hausse de la consommation d'électricité** à venir en France, qui pourrait passer **de 475 TWh à 650 TWh en 2050** du fait de l'électrification des usages, notre pays est face à des **choix cruciaux** et **assez urgents**, compte tenu du temps nécessaire au déploiement des infrastructures de production, quelle que soit la technologie utilisée.



Au début du mois de novembre, le Président de la République a fait part de sa volonté d'**engager la construction de réacteurs nucléaires de nouvelle génération**, qui viendraient s'ajouter puis se substituer aux 56 réacteurs nucléaires actuellement en service dans notre pays. À ce jour, la

construction de **trois paires d'EPR II** serait envisagée, soit **6 réacteurs** au total, qui entreraient en service de façon échelonnée entre **2035 et 2040**.

La Cour des comptes¹ souligne **l'ampleur du défi économique, social, technologique, industriel et technique** que suppose la création d'un nouveau parc de production électrique à partir de l'énergie nucléaire et les « **lourdes conséquences sur l'adaptation des réseaux, la structuration des filières industrielles, l'emploi et les territoires** » qu'elle emporte. Actuellement, la filière nucléaire représente 200 000 emplois et 2 000 entreprises, soit la 3^e filière industrielle en France après l'aéronautique et l'automobile. Le développement d'un nouveau programme nucléaire constitue donc une **opportunité de développement territorial à saisir**.

Si le rapporteur **partage cette orientation** et **salue cette décision**, il souhaite que des **précisions** soient apportées prochainement tant sur le calendrier de sa mise en œuvre que sur son ampleur. Il conviendrait, en effet, de **concevoir une politique industrielle et énergétique globale et durable**, permettant d'une part, de **sécuriser** les approvisionnements de notre pays sur une longue période et donc de contribuer à garantir notre souveraineté économique, et, d'autre part, de **capitaliser** sur les compétences et procédés industriels acquis pour construire ces 6 nouveaux réacteurs.

L'annonce du Président de la République aura surtout pour conséquence d'**alourdir un programme de travail déjà bien rempli pour l'ASN**, notamment par le réexamen périodique des réacteurs de 900 et 1 300 MW et par la montée en puissance prochaine des exigences de contrôle sur les réacteurs de petite à moyenne puissance (30 à 400 MW), les SMR, dont le développement industriel sera accompagné *via* le plan « France 2030 ».

En termes de sûreté nucléaire, cette annonce soulève deux séries d'enjeux à titre principal :

- en premier lieu, pour gérer **l'effet « falaise »** lié à l'arrêt du parc nucléaire actuel, qui sera concentré sur une courte période compte tenu des dates rapprochées de sa mise en service initiale, la **prolongation jusqu'à 60 ans**, voire au-delà, d'une partie de ce parc impose **une vigilance et une mobilisation renforcées de la part de l'ASN et des opérateurs qui lui apportent son expertise** ;
- en second lieu, pour gérer la **mise en service du nouveau parc**, la définition d'une **organisation et d'une méthodologie adaptées et particulièrement robustes** pour le contrôle de la sûreté est nécessaire, tant pour garantir l'acceptabilité sociale du nouveau programme que pour assurer sa viabilité à long terme.

Ces deux chantiers doivent être menés de front, **sans abaisser le niveau d'exigence de sûreté ni la prévisibilité temporelle des décisions et avis** rendus par l'ASN, qui sont essentiels pour la filière industrielle et l'exploitant.



¹ Note de la Cour des comptes, novembre 2021, *Les choix de production électrique : anticiper et maîtriser les risques technologiques, techniques et financiers*.

Les ressources du régulateur et de ses opérateurs partenaires devront être ajustées en conséquence à la fois sur le **fonctionnement** et sur les **moyens humains**. Le développement des **SMR** constitue également un défi parallèle pour lequel l'ASN sera appelé à mobiliser ses ressources de façon croissante dans les années à venir.



Si les effectifs de l'ASN ont été renforcés ces dernières années, il conviendra de **poursuivre ce mouvement pour que les agents chargés du contrôle de la sûreté puissent accompagner les constructeurs et l'exploitant tout au long des processus de conception jusqu'à la mise en service des réacteurs**. Il s'agit à la fois d'un **impératif d'efficacité** pour la filière industrielle et de **sûreté** pour le public.

Face à ces défis considérables pour la filière nucléaire française, le rapporteur souligne que les ressources humaines, techniques et financières de l'ASN devront être adaptées aux nouveaux enjeux de la sûreté nucléaire dans les années à venir.

Dans ce contexte, le rapporteur considère que la démarche visant à **mieux retracer les crédits alloués à la politique de prévention des risques nucléaires en les regroupant dans un programme budgétaire dédié** paraît encore plus légitime, même si ce choix de maquette relève du Gouvernement.

Pour le budget 2023, le rapporteur envisage de proposer des ajustements à la hausse des effectifs et du budget de l'ASN.

POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>
- Travaux de contrôle : http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/lubrizol_bilan_2_ans_apres.html



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Pascal Martin
Rapporteur
Sénateur de la Seine-Maritime
(Union centriste)

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

01 42 34 23 20



...le projet de loi de finances pour 2022

AVIS BIODIVERSITÉ, EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET MÉTÉOROLOGIE

« MALGRÉ DES DISCOURS AMBITIEUX, UN BUDGET QUI NE RÉPOND PAS À L'URGENCE ENVIRONNEMENTALE »

Réunie le lundi 22 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un **avis défavorable** sur les **crédits relatifs aux paysages, à l'eau et la biodiversité** ainsi qu'à **l'expertise, l'information géographique et la météorologie** du projet de loi de finances pour 2022, sur la proposition du rapporteur Guillaume Chevrollier.

Alors que la France multiplie les initiatives pour devenir pionnière en matière de reconquête de la biodiversité et impulser des dynamiques internationales, la commission déplore que **les crédits dédiés** au sein de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* » **demeurent lacunaires au regard des ambitions affichées** lors des rendez-vous internationaux de 2021, à l'occasion notamment du Congrès mondial de la nature à Marseille. La commission a d'ailleurs récemment alerté, dans un rapport d'information, sur la **nécessité de « passer des promesses aux actes »** pour répondre aux menaces pesant sur la biodiversité mondiale.

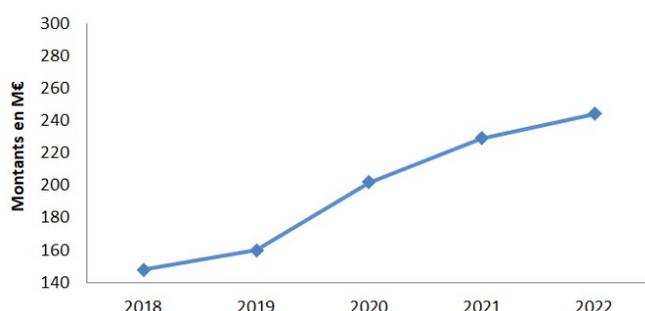
L'écart persistant entre les engagements annoncés et les moyens budgétaires et humains alloués à leur mise en œuvre **ne permettent pas d'enrayer le déclin de la biodiversité et mettent les opérateurs sous pression**. Ce contexte fait craindre **un déclassement de l'expertise française et la perte de crédibilité de notre parole à l'international**.

1. UNE AUGMENTATION INSUFFISANTE DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA BIODIVERSITÉ ET UNE DIMINUTION PRÉOCCUPANTE DES MOYENS ALLOUÉS À L'EXPERTISE ET À L'INFORMATION

A. MALGRÉ DES CRÉDITS EN HAUSSE, DES MOYENS BUDGÉTAIRES TOUJOURS INSUFFISANTS POUR ENRAYER LE DÉCLIN DE LA BIODIVERSITÉ

Les crédits « Paysages, eau et biodiversité » financent les politiques de l'eau, la biodiversité, la protection du littoral et des milieux marins, les paysages et les ressources et usages du sous-sol (programme 113).

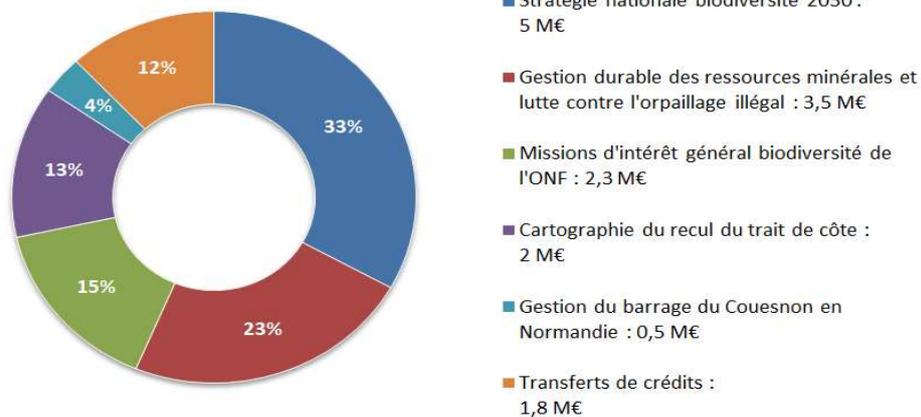
Évolution des crédits de paiement



Les crédits continuent d'augmenter :

- PLF pour 2022 → dotation de **244,4 M€**, soit une **augmentation de 6,6 %** par rapport à 2021 (+15,1 M€, soit + 13,3 M€ à périmètre constant) ;
- Hausse affectée en totalité à l'action 7 « **gestion des milieux et biodiversité** ».

Répartition des nouveaux crédits



L'appréciation de **cette hausse doit être tempérée** : près d'un quart de l'augmentation des crédits du programme s'explique par le financement de mesures adoptées par le Parlement dans le cadre de la loi « *Climat et résilience* », à l'instar de l'intensification des moyens de lutte contre l'orpaillage illégal (330 k€ dédiés au renforcement des opérations aériennes), de la cartographie du recul du trait de côte (2 M€), de mesures localisées (0,5 M€). En outre, 1,8 M€ de crédits nouveaux résultent de **transferts** depuis le programme 217, dans le cadre de la reprise par l'OFB des laboratoires d'hydrobiologie et de la gestion du corps des agents de l'environnement.

La mission « plan de relance » prévoit également **97,7 M€ de CP pour la biodiversité sur les territoires** (restauration écologique, aires protégées et protection du littoral) et **122 M€ pour la modernisation des réseaux d'eau**, l'hygiénisation des boues et le plan eau outre-mer (programme 362). Ces mesures temporaires enclenchent une dynamique favorable aux projets : la commission se félicite de l'engagement des opérateurs, dont la mobilisation continue d'être forte, même si elle déplore la **perte de lisibilité budgétaire** que cela induit.

De plus, le **budget vert**, retraçant l'impact environnemental du budget de l'État, **évalue à 92 % les dépenses neutres pour l'environnement**, ce qui démontre la **perfectibilité de la méthodologie** : la commission plaide pour une meilleure cotation environnementale.

Ces efforts sont louables, mais manquent d'ampleur : ils ne traduisent pas les discours volontaristes et les engagements ambitieux de la France. Un rapport du CGEDD de juillet 2016¹ chiffrait les besoins de financement complémentaires pour la biodiversité, hors fonds communautaires, à « **au moins 200 M€ par an, voire 240 M€ selon les ambitions en matière de trame verte et bleue** ».

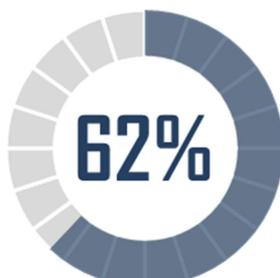
Afin de respecter les engagements imposés au niveau européen et ceux pris par la France, les auteurs de ce rapport chiffrent à **394 M€ les mesures nécessaires** au rétablissement de la biodiversité terrestre et marine. Encore faut-il souligner que cette estimation n'intègre pas les nouvelles ambitions et stratégies nationales élaborées entre temps (par exemple, 10 % du territoire sous protection forte).

en 2022



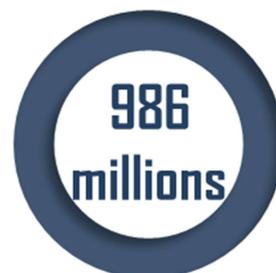
d'euros de manque à financer pour la biodiversité

soit seulement



des besoins couverts

un déficit cumulé minimal de



d'euros de financement depuis 2018

¹ Philippe Bellec, Patrick Lavarde et Patricia Corrère-Lénéé, *Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins*, juillet 2016.

B. L'EXPERTISE, L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET LA MÉTÉOROLOGIE, DES PARENTS PAUVRES QUI SUBISSENT DES BAISES CONTINUES DE CRÉDITS QUI MENACENT L'EXCELLENCE FRANÇAISE

Les crédits du programme 159¹ passent de 481,93 M€ en 2021 à 471,19 M€ pour 2022, soit une diminution de 9,48 M€ (- 2,2 %). Le rapporteur exprime sa préoccupation concernant ces évolutions budgétaires : elles contraignent les opérateurs dans leur adaptation aux changements induits par la numérisation et l'ouverture des données publiques, tout en amenuisant leur capacité à répondre aux besoins de données complexes.

CGDD
15,23 M€ pour 2022 (inchangé)

Opérateur totalement intégré à l'administration centrale du ministère de la transition écologique.
→ opportunité de son maintien au sein du programme, qui gonfle artificiellement l'enveloppe budgétaire consacrée à l'expertise.

Cérema
189,03 M€ pour 2022 (- 2,04 M€)
- 40 ETP

« pronostic vital engagé »
« modèle économique insoutenable »
« risque important de déclassement technique »

Extrait d'un rapport du CGEDD
et de l'Inspection générale de l'administration (juillet 2021)

→ impératif d'amorcer une nouvelle trajectoire avec des moyens suffisants

→ réforme législative en cours avec le projet de loi « 3DS » : l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements exerceraient une « quasi-régie conjointe » sur cet opérateur.

IGN
85,62 M€ pour 2022 (- 3,57 M€)
- 10 ETP

- baisse tendancielle de la subvention pour charges de service public
- ouverture des données publiques qui fragilise le modèle économique de l'établissement
- nouvelles missions : suivi de l'artificialisation des sols, établissement des PCRS afin de localiser les réseaux enterrés

Évolutions difficilement compatibles avec :

→ la production de données géographiques souveraines de qualité
→ la diminution de la dépendance aux produits développés par les géants du numérique

Météo France
181,29 M€ pour 2022 (- 3,77 M€)
- 60 ETP

- fermeture de 16 implantations territoriales en 2021
- ces dix dernières années, diminution de près d'un quart des effectifs sous plafond d'emplois et baisse de 20 % de la subvention pour charges de service public

→ stabilisation budgétaire nécessaire afin de consolider l'expertise météorologique de Météo France

→ bénéfiques socio-économiques de la délivrance de services météorologiques estimés de 3,4 à 8 fois son budget

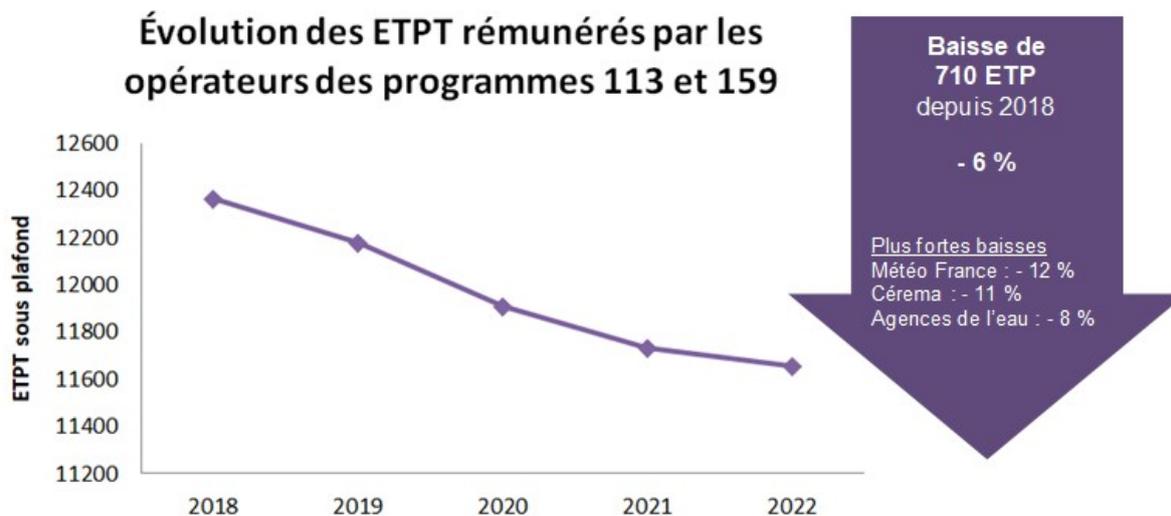
L'expertise publique et l'appui à l'ingénierie territoriale des collectivités doivent être favorisés, dans la mesure où ils contribuent à l'égalité des territoires. Il est tout autant essentiel d'assurer la souveraineté des données cartographiques et météorologiques pour préserver la fiabilité des modèles d'anticipation et de prise de décision.

C'est pourquoi la commission estime primordial de mettre un terme à la baisse des crédits et à la pénurie des effectifs du programme 159.

¹ Qui regroupe les subventions pour charges de service public (SCSP) du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), de l'Institut national pour l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France, ainsi que les moyens de financement du commissariat général au développement durable (CGDD).

2. DES OPÉRATEURS PUBLICS CONFRONTÉS À L'INJONCTION CONTRADICTOIRE DE FAIRE PLUS ET MIEUX AVEC MOINS

A. DES EFFECTIFS QUI NE CESSENT DE FONDRE DEPUIS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT



Après plusieurs années de schéma d'emplois fortement négatif, l'année 2022 offre une **pause bienvenue** et permet la **hausse des effectifs des opérateurs du programme 113**. Le conservatoire du littoral, les agences de l'eau et l'OFB bénéficient d'un schéma d'emplois stable, et les **parcs nationaux profitent de la création de 20 ETPT** pour accompagner le développement du parc national de Forêts (+ 10 emplois) et renforcer les effectifs des 10 parcs nationaux historiques.

La commission se félicite de cet **effort ponctuel**, même s'il intervient tardivement, après une baisse de 14 ETPT depuis 2010 et l'agrandissement du périmètre couvert du fait de la création de parcs nationaux (Calanques en 2012 et Forêts en 2019). **Ce coup de pouce est insuffisant pour concrétiser l'ambitieuse stratégie nationale pour les aires protégées.**

« Les moyens et les effectifs alloués à la gestion des aires protégées sont une tragédie pour la gestion de la biodiversité en France. »

*Sandra Lavorel¹
entendue par la commission le 20 octobre 2021*

La situation des **agences de l'eau** interpelle, alors que la France ne satisfait toujours pas aux objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau : malgré la chute de 21 % de leurs effectifs entre 2010 et 2021, leurs **missions n'ont cessé de se diversifier et de s'étoffer**, en direction de la biodiversité et des milieux marins notamment.

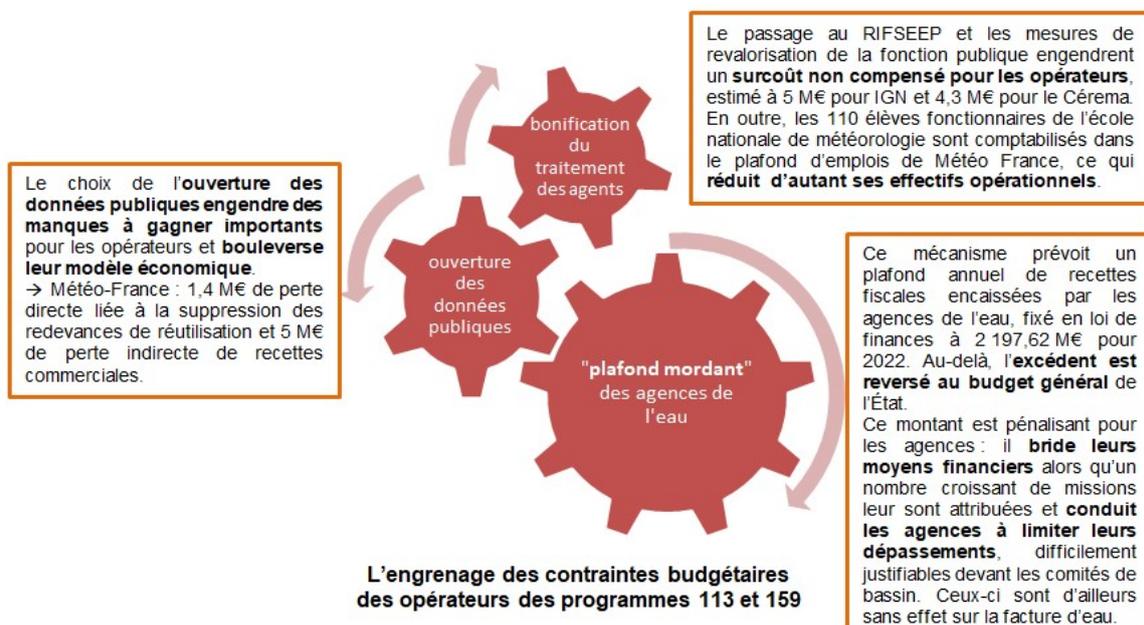
Le schéma d'emplois des opérateurs du programme 159 continue d'être négatif (**baisse de 110 ETPT en 2022**). L'analyse cartographique, l'excellence météorologique ainsi que l'expertise scientifique et technologique au service de l'État et des collectivités sont mises en péril par des **trajectoires budgétaires incompatibles avec le développement et le maintien de ces savoir-faire français**. Depuis 2012, Météo France a ainsi perdu 923 ETP, ce qui **obère ses capacités à maintenir une R&D d'excellence**.

Ces opérateurs, qui font face à une intense concurrence internationale et doivent répondre à des demandes toujours plus complexes et consommatrices en ressources, sont **arrivés au terme d'un processus de rationalisation et de mutualisation** : la poursuite de schémas d'emplois négatifs menace désormais leur compétitivité et leur modèle économique, mais également – et c'est plus grave – leur **capacité à répondre de manière satisfaisante à leurs missions de service public**. Le rapporteur estime que **la poursuite de cette tendance entraîne un risque sérieux de déclassement et de perte de compétences**.

¹ Directrice de recherche au CNRS, spécialiste des écosystèmes terrestres ; voir le compte rendu sur le [site internet du Sénat](#).

B. DES MOYENS BUDGÉTAIRES CONTRAINTS ET DES TRAJECTOIRES FINANCIÈRES DIFFICILEMENT TENABLES À MOYEN TERME

Au-delà des baisses d'effectifs problématiques, qui menacent de devenir insoutenables si elles se prolongent, les opérateurs font face à des **contraintes pénalisantes concernant leurs ressources** et à des **mécanismes à forts effets pervers**.



3. UN BUDGET ENVIRONNEMENTAL AUX ANGLES MORTS TROP NOMBREUX

La commission déplore le **manque de coordination nationale des moyens consacrés à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes** et l'absence d'accompagnement des collectivités territoriales, démunies face à ce **fléau dont le coût économique est estimé à minima à 368 M€ par an**, plus que la totalité des moyens du programme 113 ! Un guichet unique, auprès d'un opérateur identifié avec des ETP dédiés, serait une piste intéressante.

En outre, la baisse continue des effectifs entraîne une **moindre présence de l'État dans les territoires**, une police de l'environnement moins efficace et des réglementations moins contrôlées : ces effets pervers **nuisent à la crédibilité des stratégies environnementales**.

POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>
- [Rapport d'information « Menaces sur la biodiversité mondiale : passer des promesses aux actes »](#)



Jean-François Longeot

Président

Sénateur
du Doubs

(Union centriste)



Guillaume Chevrollier

Rapporteur

Sénateur
de la Mayenne

(Les Républicains)

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

Téléphone : 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>