

N° 161

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PRÉVENTION DES RISQUES

Par M. Philippe ESNOL,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, président ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, vice-présidents ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, secrétaires ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Mme Marie-Françoise Gaouyer, M. Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Mme Hélène Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 10a) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE PROGRAMME 113 « PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ »	7
A. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABLES POUR 2014	7
1. <i>Un périmètre constant</i>	7
2. <i>Une stabilité globale des crédits qui masque des évolutions contrastées selon les actions</i>	7
3. <i>La situation en termes d'emplois</i>	9
B. UN PROGRAMME AXÉ SUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ	9
1. <i>La stratégie nationale la biodiversité et le projet de loi à venir</i>	9
a) <i>La stratégie nationale pour la biodiversité : un premier bilan</i>	9
b) <i>Le contenu du futur projet de loi sur la biodiversité et ses impacts budgétaires</i>	11
2. <i>La politique de l'eau</i>	12
a) <i>Agences de l'eau et Office national de l'environnement et des milieux aquatiques</i>	12
(1) <i>Les agences de l'eau et les X^{èmes} programmes d'intervention</i>	12
(2) <i>L'ONEMA : bilan d'une gestion financière critiquée</i>	13
(3) <i>Un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement des agences de l'eau dans le cadre du PLF 2014</i>	14
3. <i>Protection des milieux marins et Agence des aires marines protégées</i>	16
a) <i>Financement de cette politique de protection</i>	16
b) <i>L'agence des aires marines protégées</i>	16
II. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	18
A. LES CRÉDITS ET EMPLOIS POUR 2014	18
1. <i>Des crédits en légère hausse</i>	18
2. <i>Une baisse du plafond d'emplois</i>	19
B. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE	19
C. L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE	20
1. <i>Le contrat d'objectifs 2010-2013</i>	20
2. <i>La situation financière de l'institut</i>	21
a) <i>Budget</i>	21
b) <i>Patrimoine</i>	22
III. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	22
A. PÉRIMÈTRE ET CRÉDITS POUR 2014	22
1. <i>Périmètre : un programme axé sur quatre priorités</i>	22
2. <i>Une évolution contrastée des autorisations d'engagement et des crédits de paiement</i>	23

B. LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES	24
1. <i>Une légère baisse des crédits pour 2014</i>	24
2. <i>La montée en puissance des plans de prévention des risques technologiques</i>	24
a) Les objectifs fixés par la loi du 30 juillet 2003	24
b) Un retard certain dans l'approbation des plans de prévention	25
c) Les réponses apportées par la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable	25
3. <i>La politique des déchets et la contribution de l'ADEME à la maîtrise des dépenses publiques</i>	26
a) Une débudgétisation des crédits de l'ADEME rattachés au programme 181	26
b) La politique de gestion des déchets	27
C. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS	28
1. <i>Une réduction des crédits due à une débudgétisation</i>	28
2. <i>Les plans de prévention des risques naturels prévisibles et le Fonds de prévention des risques naturels majeurs</i>	28
a) Bilan du déploiement des plans de prévention des risques naturels	28
b) Fonds de prévention des risques naturels majeurs	29
3. <i>Examen de l'article 63 rattaché</i>	29
D. LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE	30
E. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES	31
TRAVAUX EN COMMISSION	32
I. AUDITION DU MINISTRE	32
II. EXAMEN DU RAPPORT	46

Mesdames, Messieurs,

Cet avis présente les crédits de trois programmes au sein de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » : le programme 113 « paysages, eau et biodiversité », le programme 159 « information géographique et cartographique » et le programme 181 « prévention des risques ».

La politique de l'eau et la biodiversité sont au cœur de ce budget 2014, avec, d'une part, l'aboutissement de la réflexion engagée sur la création d'une agence de la biodiversité et la présentation d'un projet de loi en 2014, engagements dont il est d'ores et déjà en partie possible d'évaluer la future traduction budgétaire, d'autre part, les enjeux actuels de l'amélioration de la gestion financière des agences de l'eau et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

Le programme 181 « prévention des risques » est structuré autour de quatre grands axes stratégiques : la prévention des risques technologiques et des pollutions, la prévention des risques naturels et hydrauliques, la gestion de l'après-mines et la sûreté nucléaire. La poursuite de la mise en place des différents plans de prévention des risques naturels ainsi que technologiques sur l'ensemble du territoire reste un des enjeux centraux pour 2014.

Enfin, et comme l'année dernière, le présent rapport comprend l'examen des crédits alloués au programme 159 « information géographique et cartographique ». Ce programme assure le soutien à l'institut national de l'information géographique et forestière, institution récemment restructurée et qui dispose d'une expertise reconnue par tous les acteurs au niveau national.

Le budget dédié à la protection de l'environnement et à la prévention des risques contribue, cette année encore, à l'effort global et partagé de maîtrise des dépenses publiques engagé par le Gouvernement. Votre rapporteur pour avis se félicite que, dans le cadre des trois programmes étudiés, le budget 2014 préserve l'essentiel des capacités d'intervention du ministère et de ses opérateurs.

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

A. DES CRÉDITS GLOBALEMENT STABLES POUR 2014

1. Un périmètre constant

Le programme 113 « paysages, eau, biodiversité » est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. **Le périmètre du programme n'évolue pas en 2014.** Son objectif principal demeure **la préservation de la biodiversité terrestre et marine.**

Le programme se compose de quatre actions aux poids divers :

- **l'action 1 « sites, paysages, publicité »** comprend les crédits consacrés aux politiques menées dans ces trois domaines. Sa dotation en crédits de paiement s'élève à 6,18 millions d'euros dans le budget 2014 ;

- **l'action 2 « logistique, formation, contentieux »** retrace les crédits relatifs aux activités supports pour le programme ainsi que ceux destinés au règlement des contentieux qui relèvent de la responsabilité du ministère de l'écologie. L'accroissement d'activité sur ces deux points conduit à une augmentation de la dotation, qui s'établira à 6,21 millions d'euros ;

- **l'action 7 « gestion des milieux et biodiversité »** regroupe les crédits de mise en œuvre des politiques de l'eau et de la nature et de soutien aux organismes opérant dans ce domaine. La dotation de cette action est en léger recul et s'élève à 264,13 millions d'euros. Néanmoins, de grandes disparités existent entre les sous-actions.

- **l'action 8** est consacrée aux dépenses engagées au titre du « **fonds d'intervention pour la biodiversité et la restauration écologique** », dont les crédits s'établissent à 2,02 millions d'euros.

2. Une stabilité globale des crédits qui masque des évolutions contrastées selon les actions

Le budget 2014 correspond à la seconde tranche de la loi de programmation 2013-2015. La dotation budgétaire du programme 113 pour 2014 s'établit à **279,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **278,5 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui représente **une hausse dans les deux cas de 0,2 %.**

Si la dotation globale est stable, des différences importantes peuvent être observées entre actions.

Les crédits affectés à l'action 1 progressent de 11 % en autorisations d'engagement du fait de l'accroissement d'activités résultant de la gestion des sites classés et de la mise en œuvre de la réforme de la publicité.

Une hausse beaucoup plus marquée de la dotation peut être observée pour l'action 2, de 83 % en autorisations d'engagement et de 72 % en crédits de paiement. Elle s'explique par les dépenses induites pour l'organisation de l'exposition universelle de Milan en 2015 et l'augmentation des procédures contentieuses concernant l'ingénierie, l'eau et la biodiversité.

A l'inverse, les moyens affectés à l'action 7 sont en recul de 1,2 % en autorisations d'engagement et de 0,6 % en crédits de paiement. La situation des différentes sous-actions est contrastée. Ainsi, un effort d'économie est fait sur les trames vertes et bleues, conduisant à une réduction significative des subventions pour charges de services publics allouées aux opérateurs. Au contraire, des moyens supplémentaires sont alloués aux milieux et espaces marins. Ils couvrent la hausse des subventions pour charges de services publics destinées à l'agence des aires marines protégées et des engagements antérieurs concernant la directive-cadre stratégie pour le milieu marin. De la même manière, la sous-action sur la connaissance et la préservation de la biodiversité voit sa dotation augmenter pour soutenir l'effort de valorisation des connaissances en matière de biodiversité. Enfin, une hausse est observée pour les zones Natura 2000, due principalement à l'accroissement du nombre de documents d'objectifs mis en œuvre ainsi qu'au rythme de budgétisation des contrats.

Les crédits affectés à l'action 8 sont stables.

De plus, des fonds de concours sont attendus pour 2014 ; ils concernent principalement l'action 7. Ils seront consacrés plus particulièrement aux opérations d'aménagement du littoral et aux actions dans les domaines de l'eau et des aires protégées.

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation (%)	LFI 2013	PLF 2014	Variation (%)
Action 1 Sites, paysages, publicité	6,5	7,2	+10,8	6,5	6,2	-4,6
Action 2 Logistique, formation et contentieux	3,6	6,6	+83,3	3,6	6,2	+72,2
Action 7 Gestion des milieux et biodiversité	269,1	265,9	-1,2	265,6	264,1	-0,6

Action 8 Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique	0,0	0,0	0,0	2,1	2,0	-4,8
Total	279,2	279,7	+0,2	277,9	278,5	+0,2
Fonds de concours et attribution des produits	7,1	28,4	+300	6,5	6,2	-4,6

(en millions d'euros)

3. La situation en termes d'emplois

Pour 2014, le plafond total d'emplois est fixé à **5 497 équivalents temps plein (ETP)** pour le programme 113, soit **une baisse de 2,2 %** par rapport à 2013.

Les emplois des parcs nationaux, des agences de l'eau et de l'Office national de chasse et de la faune sauvage (ONCFS) diminuent tandis que les emplois du groupement d'intérêt public acteurs territoires espaces naturels (GIP ATEN) et de l'établissement public du marais poitevin sont stables.

A l'inverse, l'agence des aires marines protégées devrait voir un renfort de ses effectifs de 24 ETP pour 2013-2014, ce qui lui permettra de soutenir les parcs naturels récemment créés et de prendre à charge la gestion de l'outil Natura 2000 en mer et la mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin. De la même manière, une augmentation de 5 ETP aura lieu en 2014 au sein du conservatoire du littoral.

B. UN PROGRAMME AXÉ SUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

1. La stratégie nationale la biodiversité et le projet de loi à venir

a) La stratégie nationale pour la biodiversité : un premier bilan

La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) 2011-2020 a été adoptée le 19 mai 2011. Son objectif est de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés aux différentes échelles et dans tous les secteurs professionnels dans l'optique de préserver, restaurer et valoriser la biodiversité.

Les acteurs souhaitant s'engager adhèrent formellement à la SNB. Ils doivent, dans un délai de deux ans, présenter un engagement volontaire sur cette problématique. L'engagement est ensuite évalué par un binôme composé d'un évaluateur qui examine l'ensemble des dossiers et d'une personne issue d'un des collèges du Grenelle. À l'issue de cette analyse, le comité national de révision de SNB lui décerne le cas échéant la mention « reconnu SNB ».

Il est aujourd'hui trop tôt pour effectuer un bilan de la SNB, qui s'étendra sur dix ans et ne s'achèvera qu'en 2020. Il est cependant possible de constater que 350 organisations ont adhéré à la stratégie, dont 139 associations, 123 organisations professionnelles, 46 établissements publics, 39 collectivités territoriales et 3 syndicats. Les adhésions ont progressé de 22 % entre 2012 et 2013.

Un premier appel à reconnaissance des projets a été clôturé le 31 juillet 2012. 33 acteurs ont déposé un projet d'engagement volontaire, dont 22 ont été retenus. Le deuxième appel à reconnaissance a été clôturé le 15 juin 2013, avec 47 dossiers déposés.

Les dossiers retenus sont variés et comprennent :

- 13 projets de rétablissement de continuités pour les infrastructures existantes, pour 2,6 milliards d'euros ;
- 32 projets de restauration de sites sensibles et remarquables, pour 7,8 millions d'euros ;
- 25 projets visant à favoriser l'intégration de la biodiversité dans les stratégies locales de développement forestier pour 1,4 million d'euros ;
- 17 projets d'accompagnement à la mise en œuvre des trames vertes et bleues et projets de restauration de friches urbaines, pour 1,35 million d'euros ;
- 13 projets de lutte contre les espèces exotiques envahissantes pour 800 000 euros ;
- 8 projets de conservation et d'utilisation durable des espèces végétales indigènes pour 600 000 euros ;
- 5 projets de soutien à l'innovation technologique en matière d'ingénierie écologique pour 2,6 millions d'euros.

Ces projets sont financés par les crédits du programme 113 et par les budgets des agences de l'eau et de l'ONEMA. Leur réalisation s'étendra jusqu'à 2015.

b) Le contenu du futur projet de loi sur la biodiversité et ses impacts budgétaires

Le projet de loi sur la biodiversité devrait être présenté en Conseil des ministres fin 2013 ou début 2014, pour un examen au Parlement au cours du premier semestre 2014.

Selon les éléments disponibles actuellement, le projet de texte comprend six titres ainsi dénommés :

- objectifs de préservation de la biodiversité ;
- gouvernance régionale et nationale ;
- agence française pour la biodiversité ;
- protocole de Nagoya ;
- espaces naturels et protections des espaces ;
- paysages.

Le titre III créerait ainsi une agence française pour la biodiversité. Cette agence, sous la forme d'un établissement public national à caractère administratif, aurait pour mission d'appuyer l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation, par l'ensemble des acteurs, de politiques et actions en faveur de la biodiversité.

L'agence des aires marines protégées, l'ONEMA et l'établissement Parcs nationaux de France seraient dissous et leurs « biens, droits et obligations » transférés à l'agence.

L'ONCFS ne serait pas directement intégré au sein de l'agence, mais plus vraisemblablement associé, dans le cadre d'un partenariat renforcé.

Le conseil d'administration de la structure s'organiserait autour de six collèges comprenant des représentants de l'État et des collectivités locales, des personnalités qualifiées, des représentants des secteurs économiques concernés, des représentants des associations environnementales, des représentants élus du personnel de l'agence et des membres du Parlement.

La loi doit préciser les modalités d'action et les ressources de cette agence. Toutefois, dans le rapport de préfiguration pour sa création, il était estimé que l'établissement représenterait environ 1 000 agents, hors fonctions de police, pour un budget d'environ 150 millions d'euros.

2. La politique de l'eau

a) Agences de l'eau et Office national de l'environnement et des milieux aquatiques

(1) Les agences de l'eau et les X^{èmes} programmes d'intervention

En matière de politique de l'eau, le programme 113 finance deux priorités : l'atteinte des objectifs fixés par la directive-cadre sur l'eau et la lutte contre les pollutions diffuses.

• **Les IX^{èmes} programmes d'intervention (2007-2012)**

Les IX^{èmes} programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau 2007-2012 ont été les premiers programmes d'application de la directive-cadre sur l'eau. Ils se sont accompagnés de contrats d'objectifs. À mi-parcours, ont été intégrés les objectifs des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux 2010-2015 et du Grenelle de l'environnement. Les agences ont également dû ajuster leurs redevances, du fait de l'application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite LEMA.

Un effort significatif a été déployé sur ces cinq années pour atteindre les objectifs de la directive eaux résiduaires urbaines (DERU). Au total, 316 stations de traitement des eaux usées devaient être mises en conformité entre 2008 et 2012. Il n'en restait que 41 sur les 316 à adapter à la fin de cette période.

Le montant des aides spécifiques des agences en faveur des communes rurales, qui découlent de l'application de la loi LEMA, s'est stabilisé à partir de 2009. L'objectif fixé par la loi d'un milliard d'euros d'aides supplémentaires en faveur de travaux d'assainissement et d'eau potable dans les communes rurales a été dépassé en 2012, les aides atteignant 1,22 milliard d'euros sur la période 2007-2012.

Concernant les zones humides, les agences de l'eau ont financé depuis 2009 la restauration ou l'entretien de 126 000 hectares de zones humides. En matière d'acquisition, l'article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, dite Grenelle I, fixe comme objectif l'achat de 20 000 hectares de zones humides d'ici 2015 par les agences de l'eau et le conservatoire du littoral. Un objectif intermédiaire de 10 000 hectares en 2012 avait été fixé pour les agences. Celui-ci a été dépassé, 13 500 hectares ayant été acquis à cette date, malgré de fortes disparités selon les régions et les bassins.

En matière de lutte contre les pollutions diffuses, les aides allouées par les agences de l'eau ont fortement progressé en 2010, puis se sont stabilisées en 2011 et 2012.

De manière générale, le bilan des mesures entreprises au cours de la période indique que la dynamique lancée pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau doit être renforcée au cours des X^{èmes} programmes d'intervention.

- **Les X^{èmes} programmes d'intervention (2013-2018)**

Les X^{èmes} programmes ont été adoptés fin 2012 par les comités de bassin et les conseils d'administration des agences de l'eau. Les contrats d'objectifs qui préciseront les priorités de ces programmes d'intervention sont encore en cours de signature. Dans la perspective de la préparation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux pour la période 2016-2021, les agences ont dû réaliser un état des lieux en 2013.

Les X^{èmes} programmes ont été construits dans une logique de maîtrise de la pression fiscale, ce qui implique par conséquent une plus grande hiérarchisation des priorités par les agences de l'eau.

Les orientations stratégiques des établissements pour la période 2013-2018 sont :

- l'amélioration de l'état des eaux et de la connaissance des milieux et des usages ;
- l'optimisation des synergies avec les services de l'État et le renforcement des partenariats avec les acteurs locaux, pour accroître l'efficacité de la politique de l'eau ;
- l'adaptation de l'organisation des agences de l'eau aux nouvelles missions des X^{èmes} programmes ;
- la consolidation de la gouvernance des agences de l'eau.

(2) L'ONEMA : bilan d'une gestion financière critiquée

Le rapport annuel de la Cour des Comptes a formulé, mardi 12 février 2013, de sévères critiques quant à la gestion de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Ces irrégularités ont pour origine le contexte de création de cette structure et sa rapide montée en puissance. L'ONEMA a en effet succédé au Conseil supérieur de la pêche, avec des missions beaucoup plus nombreuses que cet organisme, sans qu'une mise en adéquation des moyens ait réellement eu lieu.

La Cour des comptes a donc formulé des recommandations concernant les moyens dont dispose l'ONEMA. Des travaux sont en cours pour définir le statut de cet organisme, ce qui lui permettra de recruter le personnel nécessaire à la poursuite de ses missions. La Cour a également fait des recommandations en matière de contrôle interne. Un dispositif de contrôle interne sur les plans comptable et financier a été prévu par le

contrat d'objectifs de cette structure, conformément au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Enfin, la Cour a indiqué la nécessité d'une hiérarchisation de ses missions. Des outils permettant de renforcer cette hiérarchisation ont été programmés. L'ONEMA a également élaboré un plan d'actions qui reprend les recommandations de la Cour des Comptes. Ce plan a été validé par son Conseil d'administration le 28 mars 2013.

Un nouveau contrat d'objectifs pour la période 2013-2018 a été signé par le ministre chargé de l'écologie le 21 juillet 2013. Dans ce contrat d'objectifs, les activités de l'ONEMA sont regroupées en cinq catégories :

- l'appui technique aux politiques de l'eau ;
- la recherche et développement et l'innovation ;
- la connaissance environnementale ;
- la police de l'eau et des milieux aquatiques ;
- le financement de politiques spécifiques : solidarité inter-bassins et plan Ecophyto.

Ce contrat fixe plus précisément les priorités pour chacune des activités, en s'appuyant sur le bilan dressé par la Cour des Comptes.

- (3) Un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement des agences de l'eau dans le cadre du PLF 2014

• **Ressources des agences de l'eau et de l'ONEMA**

Les ressources des agences de l'eau se composent des recettes des redevances perçues auprès des personnes publiques ou privées et des remboursements des avances accordées aux maîtres d'ouvrage.

Les redevances qui seront perçues dans le cadre des X^{èmes} programmes d'intervention ont été plafonnées par l'article 124 de la loi de finances pour 2012, qui dispose que « *le montant des redevances des agences de l'eau pour les années 2013 à 2018 ne peut excéder 13,8 milliards d'euros* ». En fin de période, les éventuels excédents seront reversés au budget général de l'État.

Concernant l'ONEMA, l'article 124 de la loi de finances pour 2012 a réévalué le plafond de son budget qui s'élève à 150 millions d'euros annuels de 2013 à 2018. 30 millions lui sont versés au titre de la solidarité interbassins. L'ONEMA est financé par les contributions des agences de l'eau. L'arrêté du 30 janvier 2013 fixe la contribution des agences de l'eau à 145 millions d'euros par an pour 2013, 2014 et 2015, et à 150 millions d'euros par an pour 2016, 2017 et 2018. Lui sont également reversées les recettes qui correspondent à la majoration de la redevance pour pollutions diffuses destinée au plan Ecophyto 2018, soit 41 millions d'euros par an depuis 2012.

• Évolution des budgets entre 2012 et 2013

Le budget primitif consolidé des six agences de l'eau prévoit une diminution des dépenses de 6,8 % en 2013 par rapport à 2012. Cette baisse résulte de la prévision d'une diminution des dépenses d'intervention de 7,6 %, due notamment aux progrès réalisés concernant les eaux résiduaires urbaines. Les dépenses de fonctionnement diminuent de 1,9 % par rapport à 2012 du fait d'une baisse prévue de 7 % des dépenses courantes de fonctionnement résultant de l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Les dépenses d'investissement diminuent et passent de 478 millions d'euros en 2012 à 404 millions en 2013. Cette prévision doit être comparée à une baisse attendue des recettes de redevances de 134 millions d'euros.

Concernant l'ONEMA, les dépenses d'intervention au titre de la solidarité inter-bassins avec les départements d'outre-mer et la Corse s'élèvent à 28 millions d'euros en 2013, contre 14,9 millions d'euros en 2012. Les dépenses liées aux activités de recherche sont stables et s'établissent à 23,1 millions d'euros. Les dépenses d'intervention du plan Ecophyto sont en très forte augmentation passant de 26,7 millions d'euros en 2012 à 39,6 millions d'euros en 2013. Ces dépenses devraient se stabiliser autour de 35 millions d'euros par an dans les années à venir. Les dépenses de personnel de l'ONEMA ont augmenté de 3 millions d'euros en 2013. Les dépenses de fonctionnement concernant le fonctionnement général de l'organisation et le fonctionnement lié aux projets spécifiques sont en diminution.

En termes d'emplois, les agences de l'eau ainsi que l'ONEMA connaissent une réduction significative de leurs effectifs.

	Plafond ETP/Emplois sous plafond		
	Réalisation 2012	LFI 2013	PLF 2014
Agences de l'eau	1830	1790	1745
ONEMA	898	897	883

• Création d'une contribution exceptionnelle

L'article 32 du PLF 2014 prévoit une contribution exceptionnelle des agences de l'eau au budget de l'État. Ainsi, « *il est opéré en 2014 un prélèvement de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau mentionnées à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé du budget répartit entre les agences de l'eau le montant de ce prélèvement, au prorata de leur part respective dans le produit prévisionnel total pour 2014 des redevances mentionnées*

à l'article L. 213-10 du même code. Le versement de ce prélèvement est opéré pour 30 % avant le 30 juin 2014 et pour 70 % avant le 30 novembre 2014 ».

Le Gouvernement justifie cette mesure par la nécessaire contribution de ces opérateurs à l'effort de redressement des finances publiques. Cette contribution, intervenant en début de programme, aura un impact moindre qu'en fin de programme. Les conseils d'administration pourront répartir cette contribution sur les cinq années de la durée du programme. Elle ne devrait donc pas induire d'augmentation des redevances pour les usagers. La planification des investissements ne devrait pas non plus être affectée.

Votre rapporteur pour avis, s'il approuve l'effort budgétaire demandé aux agences, souligne cependant que le fonds de roulement de certaines d'entre elles ne semble, à l'heure actuelle, pas suffisant pour s'acquitter de la contribution exceptionnelle. De manière à pouvoir la régler, elles seront donc amenées à ajuster leurs engagements prévisionnels et donc leur programmation pour 2014, ce qui pourrait affecter certains acteurs tels que les collectivités locales ou les industriels.

3. Protection des milieux marins et Agence des aires marines protégées

a) Financement de cette politique de protection

A l'heure actuelle, environ 37 millions d'euros par an sont consacrés aux politiques de protection du milieu marin. Ces politiques sont couvertes par deux sous-actions du programme 113 :

- sous-action 703 : 35 millions d'euros dont 21 sont affectés à l'agence des aires marines protégées ;

- sous-action 715 : 2 millions d'euros pour les volets marins des plans espèces protégées.

À compter de 2013, les projets de création de parcs naturels marins sont reportés. Les parcs déjà créés devront fonctionner avec une équipe réduite, et se concentrer sur la surveillance du milieu marin. Le rôle de référent technique sur la gestion des sites Natura 2000 en mer avait été confié à l'agence des aires marines protégées. Elle assurera la gestion et l'animation de ces espaces sur son propre budget.

b) L'agence des aires marines protégées

L'agence des aires marines protégées est un établissement public à caractère administratif, créé par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels régionaux et aux parcs naturels marins. Elle a pour mission d'appuyer les politiques publiques en matière de

constitution et de gestion des aires marines protégées, aux niveaux national et international. Les aires marines protégées incluent les parcs naturels marins, les sites Natura 2000 qui ont une partie maritime, les réserves naturelles et les parcs nationaux.

Le second contrat d'objectifs pour 2012-2014, signé en avril 2012, a reformulé les orientations stratégiques de l'agence :

- orientation n° 1 : « contribuer au bon état écologique des milieux marins par le soutien à la création et la gestion d'aires marines protégées » ;
- orientation n° 2 : « favoriser la collecte des données sur le milieu marin, contribuer à la gestion de la connaissance et développer les démarches de suivi et d'évaluation pour fournir des éléments de pilotage aux politiques de protection du milieu marin » ;
- orientation n° 3 : « rassembler, synthétiser, développer, diffuser et animer l'expertise sur la biodiversité marine et l'environnement marin pour contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques en mer » ;
- orientation n° 4 : « renforcer la présence française à l'international, notamment sur la haute mer et développer la coopération. »

D'un point de vue financier, on constate pour 2014 une augmentation du nombre d'emplois sous plafond et des crédits affectés à l'agence. Ces renforts humains et financiers doivent lui permettre de soutenir les parcs naturels marins récemment créés, en particulier le parc naturel marin du Golfe du Lion et le parc naturel marin des estuaires picards et de mer d'opale. Ces crédits supplémentaires doivent également permettre à l'agence de remplir ses nouvelles missions de gestion de l'instrument Natura 2000 en mer et la mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin.

SITUATION EN TERMES DE CRÉDITS

Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
<i>Exécution 2012</i>	<i>LFI 2013</i>	<i>PLF 2014</i>	<i>Variation 2014/2013 (%)</i>	<i>Exécution 2012</i>	<i>LFI 2013</i>	<i>PLF 2014</i>	<i>Variation 2014/2013 (%)</i>
20,86	20,81	23,09	11%	20,86	20,81	23,09	11%

(en millions d'euros)

SITUATION EN TERMES D'EMPLOIS

Plafond ETP/emplois sous plafond		
<i>Réalisation 2012</i>	<i>LFI 2013</i>	<i>PLF 2014</i>
120	121	150

Dans les années à venir, le financement alloué à l'agence devrait continuer à augmenter. En effet, l'étude d'impact de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 estimait le coût de chaque parc naturel marin entre 2 et 4 millions d'euros. Le budget de l'agence devrait donc, à terme, s'élever à environ 30 millions d'euros pour 10 parcs, sans compter ses autres activités. La nécessité d'augmenter les financements de l'agence est un constat partagé par de nombreux acteurs.

II. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

A. LES CRÉDITS ET EMPLOIS POUR 2014

1. Des crédits en légère hausse

Le programme 159 « Information géographique et cartographique » est placé sous la responsabilité de la direction de la recherche et de l'innovation du commissariat général au développement durable.

Son périmètre ne connaît pas d'évolution dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. La dernière modification, intervenue en 2012, concernait l'intégration de l'Inventaire forestier national à l'Institut géographique national, pour former l'Institut national de l'information géographique et forestière, ou IGN. Le périmètre du programme inclut les activités de définition, de développement et de diffusion de l'information géographique auprès des différents acteurs dans le cadre de la politique européenne d'information géographique.

Le programme se décompose en trois actions. La première est relative à la « production de l'information géographique », la deuxième regroupe « la recherche dans le domaine de l'information géographique ». Une troisième action, intitulée « pilotage de la politique d'information géographique », a été ajoutée par la loi de finances pour 2012.

Les crédits alloués au programme 159 dans le projet de loi de finances 2014 s'élèvent à 96,7 millions d'euros, soit une augmentation de 0,6 % par rapport à la loi de finances pour 2013. Cette augmentation est due

à la maîtrise de la masse salariale de l'IGN, à la baisse des dépenses de fonctionnement et la couverture de ses besoins en investissement.

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation (%)	LFI 2013	PLF 2014	Variation (%)
Action 1 : Production de l'information géographique	80,5	81,2	+0,9	80,5	81,2	+0,9
Action 2 : Recherche dans le domaine de l'information géographique	15,1	15,2	+0,7	15,1	15,2	+0,7
Action 3 : Pilotage de la politique d'information géographique	0,6	0,6	0	0,6	0,6	0
Total	96,1	96,7	+0,6	96,1	96,7	+0,6

(en millions d'euros)

2. Une baisse du plafond d'emplois

En termes d'emplois, le programme est doté de 1 632 emplois sous plafond en 2014 contre 1 661 en 2013, soit une diminution de 2 %.

B. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE

La politique d'information géographique en France s'articule autour de six orientations :

- **mettre en œuvre une politique d'innovation concernant les technologies de l'information géographique** : l'IGN doit développer son activité de recherche pour faire face aux besoins croissants de la société en matière d'information géographique. Les résultats obtenus doivent pouvoir être valorisés de manière industrielle ;

- **doter le pays de référentiels adaptés aux besoins** : l'IGN doit engager un travail de diversification et d'actualisation de ses bases de données. Des partenariats seront développés avec les collectivités territoriales pour enrichir les référentiels de l'IGN ;

- **améliorer la disponibilité des données géographiques fournissant des informations réglementaires** : certaines réglementations se fondent sur des découpages spatiaux. Des informations sur ces réglementations pourraient être diffusées sous la forme de données géographiques en superposant les partitions de l'espace qu'elles induisent à un référentiel géographique ;

- **poursuivre la mise en œuvre de la directive Inspire** ;

- **mettre en place une diffusion multithématique des données** : en 2011, les autorités publiques ont pu bénéficier de l'usage et de la diffusion du référentiel à grande échelle à des tarifs préférentiels. Un des objectifs est désormais d'aller plus loin en rendant accessibles d'autres données utiles à la compréhension du territoire ;

- **encourager le développement de services relatifs à l'information géographique** : des traitements de croisement et d'analyse, compilant plusieurs types d'informations, doivent être développés pour accroître l'usage des données géographiques. Il s'agit ici de s'inscrire dans une logique de services à forte valeur ajoutée qui pourront appuyer les politiques publiques liées aux territoires.

C. L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) est le principal opérateur du programme 159 et, plus largement, de la politique nationale d'information géographique. Il produit et diffuse les référentiels géographiques nationaux et permet aux professionnels et au grand public de pouvoir utiliser l'information géolocalisée.

1. Le contrat d'objectifs 2010-2013

Le contrat d'objectifs de performance entre l'IGN et l'État sur la période 2010-2013 définit plusieurs priorités :

- encourager une politique d'information géographique partagée, renforcer les coopérations entre acteurs et mettre en œuvre la directive Inspire ;

- adapter le référentiel à grande échelle aux nouveaux besoins ;

- diffuser largement l'information géographique de référence grâce à Internet ;
- consolider les coopérations entre les services de l'État et l'IGN dans une perspective d'économie de moyens ;
- favoriser l'utilisation nationale d'images produites par les satellites d'observation des surfaces continentales ;
- appuyer le ministère de la défense dans l'acquisition de données.

Une réflexion a été lancée en 2012 pour repenser le modèle de l'institut. Cette dernière a alimenté l'élaboration du contrat d'objectifs entre l'État et l'IGN pour la période 2013-2016. Ses orientations majeures, approuvées par le conseil d'administration de l'IGN le 26 avril 2013, ont pour objectif de permettre à l'État et aux collectivités territoriales d'appuyer leurs politiques sur des informations géographiques exactes. L'IGN devra également tendre vers un positionnement de fournisseur de services de référence, différencié en fonction des besoins et des usages. Cela passera par exemple par le développement de services d'accès personnalisés aux données et de services de traitement d'information à destination des professionnels et du grand public.

2. La situation financière de l'institut

La subvention pour charges de service public était de 95,7 millions d'euros en 2013. Elle sera de 96,7 millions d'euros en 2014 et de 95,5 millions d'euros en 2015.

a) Budget

En 2013, le niveau d'investissements a été conservé à un seuil élevé. L'investissement est en effet crucial pour que l'IGN continue de disposer des technologies les plus avancées. Cette année, en plus des subventions pour charges de service public, l'État a accordé 3,31 millions d'euros de subventions pour poursuivre le réaménagement du site de Saint-Mandé et rénover le référentiel à grande échelle.

Une augmentation des charges de personnel est à noter. Les charges de fonctionnement s'établiront à 28 millions d'euros contre 26,56 millions en 2012. Cette augmentation est notamment due à la mutualisation entre Météo-France et l'IGN des dépenses de fonctionnement du siège.

La mise en œuvre de la nouvelle stratégie, découlant du contrat d'objectifs, a occasionné la réorganisation de l'institut au second semestre 2013, pour permettre une montée en charge sur les nouvelles missions sur la période 2014-2018. L'évolution attendue en 2014 devrait conduire à un

prélèvement sur le fonds de roulement d'approximativement 5 millions d'euros.

b) Patrimoine

En termes de gestion du patrimoine immobilier, un projet de restructuration est en cours sur le site de Saint-Mandé. L'objectif est à la fois de proposer à l'IGN des locaux plus performants et mieux adaptés, mais aussi d'accueillir sur le site le siège de Météo-France et l'antenne parisienne du Service hydrographique et océanographique de la marine, le SHOM. Les travaux de construction du siège ont débuté en 2009 et se sont achevés dans les délais prévus, ce qui a permis l'emménagement des personnels de l'IGN et de Météo France fin 2011. L'enveloppe budgétaire affectée aux travaux, qui s'élevait à 45 millions d'euros, a été respectée. L'opération est intégralement financée par une partie des produits de cession des anciens sièges de l'IGN et de Météo France.

La fusion entre l'ancien IGN et l'Inventaire forestier national, intervenue début 2012 a fourni à l'IGN six sites supplémentaires en province. Certains sites sont situés dans des agglomérations où l'ancien IGN était déjà présent. La politique retenue vise au regroupement des deux unités au sein d'un même site à Bordeaux, Lyon et Nancy. Les sites dont l'IGN n'a plus d'utilité, à savoir ceux de Bron, Bordeaux et Lattes, seront remis à France Domaine.

III. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

A. PÉRIMÈTRE ET CRÉDITS POUR 2014

1. Périmètre : un programme axé sur quatre priorités

Le programme 181 « prévention des risques » est placé sous la responsabilité de la direction générale de la prévention des risques au ministère de l'écologie. Ce programme n'a pas connu de modifications de périmètre au cours de l'année écoulée. Il s'organise autour de quatre actions :

- l'action 1 « prévention des risques technologiques et des pollutions » vise à prévenir les risques technologiques et les pollutions d'origine industrielle et agricole. Elle comprend également l'évaluation des impacts des produits chimiques, la mise en place d'une politique de gestion des déchets et la limitation du bruit lié aux activités humaines. Les crédits de cette action financent notamment les opérateurs intervenant dans ce domaine tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

(ADEME), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), le Bureau de recherches géologiques et minières (BGRM), l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ;

- l'action 9 « contrôle de la sûreté nucléaire » comprend les crédits alloués à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Cette dernière est en charge, au nom de l'État, du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ;

- l'action 10 « prévention des risques naturels et hydrauliques » a pour objectif de réduire l'impact des activités humaines sur les catastrophes naturelles prévisibles. La prévention comprend l'acquisition de connaissances sur les risques, l'élaboration de plans de prévention, l'information du grand public et le suivi des phénomènes naturels dangereux ;

- l'action 11 « gestion de l'après-mines » comprend les mesures permettant d'assurer la sécurité des biens et des personnes ainsi que la protection de l'environnement à l'issue des exploitations minières.

2. Une évolution contrastée des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

La dotation budgétaire du programme 181 pour 2014 s'établit à 386 millions d'euros en autorisations d'engagement et 253,2 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente respectivement une hausse de 4,5 % et une diminution de 11 % par rapport à 2013.

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation (%)	LFI 2013	PLF 2014	Variation (%)
Action 1 : Prévention des risques technologiques et des pollutions	231,7	252,2	+8,8	142,4	114,4	-20
Action 9 : Contrôle de la sûreté nucléaire (y compris titre 2)	53,3	54,2	+1,7	58,3	59,2	+1,5
Action 10 : Prévention des risques naturels et hydrauliques	42,6	37,8	-11,3	41,8	37,8	-10
Action 11 : Gestion de l'après-mines	41,8	41,8	0	41,8	41,8	0
Total	369,4	386,0	+4,5	284,3	253,2	-11

(en millions d'euros)

La politique de prévention des risques est également financée par d'autres canaux. Des fonds de concours de 3,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,23 millions d'euros en crédits de paiement sont attendus pour 2014. L'ADEME perçoit une fraction des recettes de la taxe générale sur les activités polluantes, qui s'établit en 2014 à 449 millions d'euros. Enfin, le fonds de prévention des risques naturels majeurs dispose de 190 millions d'euros de recettes en 2014.

Concernant les emplois, les personnels rattachés au programme 181 sont comptabilisés dans le programme 217.

B. LA PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES

1. Une légère baisse des crédits pour 2014

Cette action représente 45,2 % des crédits du programme. Elle disposera en 2014 de 252,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 114,4 millions d'euros en crédits de paiement.

La diminution en crédits de paiement de 20 % par rapport à 2013 s'explique par la mise à zéro de la contribution du programme au budget de l'ADEME. De plus, des économies ont pu être réalisées. En revanche, les crédits alloués aux plans de prévention des risques technologiques augmentent de cinq millions d'euros en 2014 par rapport à 2013.

2. La montée en puissance des plans de prévention des risques technologiques

a) Les objectifs fixés par la loi du 30 juillet 2003

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a créé les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ces plans ont pour objectif de maîtriser l'urbanisation autour des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation avec servitude. Ils comprennent :

- des mesures de réduction des risques à la source chez les exploitants à l'origine des risques ;
- des mesures foncières, allant jusqu'à l'expropriation pour les biens les plus à risque. Une indemnisation est versée aux particuliers par l'État, les exploitants à l'origine des risques et les collectivités ;

- des travaux pour les biens exposés mais qui ne nécessitent pas des mesures foncières. Les travaux sont à la charge des propriétaires et leur coût ne peut dépasser 10% de la valeur vénale des biens ;
- des restrictions relatives à l'urbanisme ou aux règles de construction pour les constructions futures intervenant dans des zones exposées.

La loi du 30 juillet 2003 fixait comme objectif l'élaboration et l'approbation de 418 plans de prévention pour le 31 juillet 2008. Au 1^{er} août 2013, 406 PPRT ont été prescrits et 248 ont été approuvés. Les préfets ont pour objectif d'approuver 75 % des PPRT d'ici fin 2013 et 95 % d'ici fin 2014.

b) Un retard certain dans l'approbation des plans de prévention

L'approbation de ces plans a pris du retard, ce qui a induit une sous-consommation des crédits affectés aux PPRT. Plusieurs raisons expliquent ce retard. La réduction des risques à la source a nécessité la révision des études de dangers, ce qui a conduit à d'importants temps de concertation et d'instruction des dossiers. Toutes les mesures de réduction du risque à la source identifiées sont mises en œuvre. Cela a permis d'éviter la mise en place de mesures foncières pour 20 000 habitations et de réaliser une économie d'un milliard d'euros sur le coût global des PPRT.

Des difficultés ont également été constatées en matière de financement des mesures foncières et des travaux prescrits, ainsi que votre rapporteur l'avait déjà souligné dans son précédent rapport.

c) Les réponses apportées par la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable

Pour faire face à ces difficultés et pour faciliter la mise en œuvre des PPRT, il a été procédé à la création d'un dispositif de financement des mesures foncières par défaut lorsqu'il n'y a pas d'accord entre les parties, et à la mise en place de deux dispositifs pour la prise en charge des travaux effectués par les particuliers, un crédit d'impôt et une contribution des collectivités et des industriels.

La loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable a permis des simplifications :

- ouverture automatique du droit de délaissement dès l'approbation du PPRT, avec une limitation dans le temps de l'ouverture de ce droit ;

- lancement de la procédure de déclaration d'utilité publique en vue des expropriations à l'initiative des préfets ;
- inclusion du coût de limitation de l'accès ou de démolition des biens faisant l'objet de mesures foncières dans le financement tripartite ;
- prise en compte des coûts des diagnostics préalables dans le montant des travaux de protection donnant droit au crédit d'impôt et aux aides mentionnées précédemment ;
- fixation d'un second plafond pour le montant des travaux obligatoires.

Ces différentes mesures, en facilitant l'approbation des PPRT, devraient permettre d'accroître le rythme de consommation des crédits.

Pour les PPRT ayant été approuvés, s'ouvre aujourd'hui la phase de mise en œuvre. D'après les informations dont dispose votre rapporteur, le ministère réfléchit à la création d'un dispositif d'accompagnement des riverains dans la réalisation de travaux. Huit expérimentations devraient ainsi être prochainement lancées.

En 2014, 183,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46 millions en crédits de paiement seront affectés à la réalisation des PPRT.

3. La politique des déchets et la contribution de l'ADEME à la maîtrise des dépenses publiques

a) Une débudgétisation des crédits de l'ADEME rattachés au programme 181

Le programme 181 est le programme de rattachement des crédits de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise d'énergie (ADEME). L'agence est sous la double tutelle des ministères chargés de l'écologie et de la recherche.

Elle est financée par deux canaux. L'ADEME reçoit une subvention pour charges de service public, qui s'établit à 26,3 millions d'euros pour 2014 contre 57,6 millions d'euros dans la loi de finances de 2013, soit une baisse de 57 %. La subvention accordée au titre du programme 181 est supprimée en 2014. Seule demeure la dotation au titre du programme 190 « Recherche dans le domaine du développement durable et de l'aménagement durable ». L'ADEME perçoit par ailleurs une fraction des produits de la taxe générale sur les activités polluantes qui sera de 449 millions d'euros en 2014 contre 499 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 10 %. Cette diminution est inscrite à l'article 31 du projet de loi de finances pour 2014.

b) La politique de gestion des déchets

En 2014, les autorisations d'engagement de l'ADEME concernant les déchets s'établiront à 193 millions d'euros, en incluant les opérations de valorisation énergétique des déchets. Ces autorisations sont stables par rapport à 2013. Les dépenses de fonctionnement devraient décroître, en réponse aux efforts demandés de maîtrise de la dépense publique.

En 2013, un travail important a été fait par des groupes de travail au sein du Conseil national des déchets pour préparer la table ronde de la conférence environnementale et le plan déchets 2020. De nouvelles orientations stratégiques pour la politique des déchets devraient être fixées prochainement.

L'ADEME a mis en place un dispositif de soutien pour la période 2010-2012, prolongé en 2013. Il s'articule autour de cinq axes :

- la prévention, avec le soutien des plans et programmes de prévention des collectivités territoriales, la mise en place d'une tarification incitative pour les particuliers et le développement de l'écoconception par les entreprises ;
- le développement des filières à responsabilité élargie des producteurs ;
- le recyclage des déchets ménagers, industriels et du bâtiment ;
- la valorisation de la matière organique à travers le compostage et la méthanisation ;
- le développement d'actions d'accompagnement et de structuration concernant la recherche, la sensibilisation du public et l'observation.

En outre, l'ADEME est le pilote depuis 2010 de trois programmes du plan d'investissements d'avenir pour un montant total de 2,9 milliards d'euros. Il s'agit des programmes « véhicules du futur », « démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et dé-carbonées et chimie verte » et du volet « réseaux électriques intelligents » pour le programme « développement de l'économie numérique ». Un quatrième programme « innovation pour la transition écologique et énergétique », d'un montant de 1,1 milliard d'euros, lui a été confié dans le cadre du nouveau plan d'investissements d'avenir, annoncé en juillet 2013.

C. LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

1. Une réduction des crédits due à une débudgétisation

L'action 10 « prévention des risques naturels et hydrauliques » comprend 37,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2014, soit une baisse respective de 11 et 10 %. Cette diminution est due au financement de certaines actions par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). De plus, un fonds de concours abondé par le FPRNM couvre les besoins en crédits de paiement découlant d'engagements juridiques antérieurs à 2013.

2. Les plans de prévention des risques naturels prévisibles et le Fonds de prévention des risques naturels majeurs

a) Bilan du déploiement des plans de prévention des risques naturels

Les plans de prévention des risques naturels (PPRN) ont été créés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier. Ils visent à réduire la vulnérabilité des populations et des biens tout en maîtrisant l'urbanisation dans les zones à risques.

Ces plans peuvent :

- délimiter des zones d'interdiction relative aux constructions ou à l'usage des sols ;
- définir des mesures permettant de réduire la vulnérabilité des constructions et des espaces cultivés ou plantés dans la limite de 10 % de leur valeur vénale ;
- définir des mesures de prévention et de protection sous la responsabilité des collectivités et des particuliers.

La loi avait fixé comme objectif la couverture de 12 500 communes par un PPRN en 2013. Au 1^{er} août 2013, 9 575 communes disposaient d'un PPRN approuvé. 69 % des communes de plus de 10 000 habitants qui sont exposées à un risque naturel disposent d'un PPRN approuvé. Pour 3 616 communes, un PPRN prescrit est en train d'être élaboré.

b) Fonds de prévention des risques naturels majeurs

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs a également été créé par la loi Barnier du 2 février 1995. Les opérations pouvant être financées à travers ce plan sont définies à l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

Il est financé par un prélèvement de 12 % sur les primes ou cotisations de garantie contre le risque de catastrophes naturelles, qui s'ajoutent aux cotisations de base des contrats d'assurance habitation et automobile.

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total des dépenses	79,27	230,05	225,8	113,36	231,85	219,05
Total des recettes	130	203,1	304,2	190,53	190	190

(en millions d'euros)

Depuis la création du fonds, au 31 décembre 2012, le total des recettes s'établit à 1 246 millions d'euros et le total des dépenses à 1 064 millions d'euros, ce qui permet de dégager un solde positif de 154 millions d'euros.

En 2014, les dépenses prévisibles du fonds contribueront à la phase d'expropriation du programme de délocalisation des biens entrepris à la suite de la tempête Xynthia, aux plans d'action de prévention des inondations (PAPI) de seconde génération 2011-2015, aux études et travaux du plan submersions rapides 2011-2016 et à la couverture des territoires vulnérables en PPRN. Il participera également au plan séisme Antilles.

3. Examen de l'article 63 rattaché

L'article 63 du projet de loi de finances pour 2014 rattaché à la mission « Écologie, développement et aménagement durables » **étend le périmètre du fonds de prévention des risques naturels majeurs.**

En premier lieu, la prise en charge des études et travaux de protection contre les risques littoraux est prolongée jusqu'au 31 décembre 2015. Cette mesure permet aux porteurs de projets de bénéficier d'un taux maximal de subvention de 40 %, au lieu du taux normal de 25 %, pour des travaux de protection contre les risques de submersion marine rapide. Pour pouvoir bénéficier de cette mesure, un plan communal de sauvegarde doit

être arrêté par le maire dans la commune concernée. L'objectif est de ne pas repousser la réalisation de travaux de protection à la mise en place des plans de prévention des risques littoraux, qui sont actuellement en cours d'approbation. Cette mesure est donc simplement une anticipation du taux de subvention qui sera appliqué une fois les plans approuvés. L'absence de prorogation de cette mesure retarderait la réalisation de projets importants, ce qui aurait des incidences significatives sur la protection des biens et des populations. La prorogation est demandée jusqu'en 2015 et non simplement jusqu'en 2014, au vu des délais d'approbation des plans de prévention des risques littoraux.

En deuxième lieu, le fonds de prévention prendra en charge en totalité l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles, la part financée par le FPRNM passant de 90 % à 100 %. L'objectif est de faciliter leur élaboration et d'accroître leur qualité.

En troisième et dernier lieu, le périmètre du fonds est étendu. Il peut désormais financer des études et travaux de prévention contre les risques naturels et de protection des habitations exposées à des risques naturels, dès lors que l'État s'est engagé sur ces projets avant le 1^{er} janvier 2014. Cette extension de périmètre permettra une meilleure lisibilité des financements par les acteurs concernés. Les financements sont plafonnés à 60 millions d'euros.

Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article sans modification.

D. LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE

L'action 9 « contrôle de la sûreté nucléaire », qui finance l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), représente 54,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 59,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse respective de 1,7 % et 1,5 %. Cette hausse est due à la revalorisation des crédits de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire. Les crédits alloués au contrôle de la sûreté nucléaire, hors titre 2, sont stables et restent donc à un niveau élevé du fait de leur hausse consécutive à la catastrophe de Fukushima.

L'Autorité de sûreté nucléaire a été créée par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. Cette autorité administrative indépendante, rattachée au programme 181, est chargée du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France.

En 2014, la dotation budgétaire de l'ASN au titre du programme 181 se répartira de la manière suivante :

- 40,68 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour la masse salariale ;
- 11,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement ;
- 0,10 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,30 million d'euros en crédits de paiement pour les dépenses d'investissement ;
- 1,55 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour les dépenses d'intervention.

L'ASN est également financée par des dotations du programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », du programme 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées », du programme 218 « conduite et pilotage des politiques économique et financière » et du programme 190 « recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables ». Elle perçoit aussi des recettes du fonds de concours « Contribution de pays étrangers et de l'Union européenne à des actions de coopération dans le domaine de la sécurité nucléaire » qui sont évaluées en 2014 à 0,2 million d'euros.

L'effectif de l'ASN est stable en 2014 par rapport à 2013 et s'établit à 363 emplois sous plafond.

E. LA GESTION DE L'APRÈS-MINES

L'action 11 « gestion de l'après-mines » représente 41,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les crédits sont stables par rapport à 2013. En majorité, ils sont alloués comme subventions pour charges de service public au GEODERIS et au département de prévention et de sécurité minière du Bureau de recherches géologiques et minières, département créé en 2006 afin d'assurer, pour le compte de l'État, les missions techniques de l'après-mines (surveillance, prévention et sécurité des sites miniers).

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Au cours de sa réunion du mardi 12 novembre 2013, la commission a entendu M. Philippe Martin, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2014.

M. Raymond Vall, président. – Nous sommes heureux de vous accueillir pour la présentation des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Après vos propos liminaires, nos rapporteurs vous interrogeront : Laurence Rossignol pour le développement durable, Philippe Esnol pour la protection de l'environnement, Ronan Dantec pour le transport routier, Roland Ries pour le transport ferroviaire et fluvial, Vincent Capo-Canellas pour le transport aérien, et Charles Revet pour le transport maritime. Vous nous indiquerez également les perspectives concernant la modernisation du Code minier et des procédures environnementales, dont la simplification est très attendue par les collectivités territoriales.

M. Philippe Martin, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. – Je suis heureux de vous présenter mon budget après avoir eu l'occasion en octobre dernier de vous présenter les grands axes de mon action. Tout d'abord nous consacrons 253 millions au programme de prévention des risques. Dans le prolongement du plan de relance de 2013, l'État accompagnera la montée en puissance des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), avec des autorisations d'engagement en hausse de 41 % – soit 187 millions d'euros – et des crédits de paiement en hausse de 12 % – soit 49 millions d'euros – en 2014. J'ai rencontré l'Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs, AMARIS, présidée par le député Yves Blein. L'attente des élus, des entreprises et des citoyens est forte. Nous avons lancé une expérimentation sur huit PPRT : nous espérons que le taux de validation sera élevé.

Nous consacrerons également en 2014 38 millions d'euros à la prévention des risques naturels et hydrauliques, en complément des interventions du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier qui assumera certaines dépenses prises en charge par le budget de l'État, sans diminution de l'effort global : les travaux de prévention et de protection contre les inondations et certaines dépenses d'études ou de travaux relatives à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels. Nous augmentons les crédits des équipes chargées de la

prévision des crues, de la sécurité des ouvrages hydrauliques et des dispositifs de collecte de données, de prévision, de vigilance et d'alerte. J'ai pu constater, Monsieur Fortassin, les dégâts provoqués par les inondations de l'été dans les Hautes-Pyrénées, et la mobilisation des services publics. Ainsi, nous mettons en œuvre l'axe 2 du Plan national relatif aux submersions rapides.

Ensuite, les crédits de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection augmenteront légèrement, avec une dotation de 59 millions d'euros. L'Autorité de Sûreté nucléaire a d'ailleurs reconnu les efforts du gouvernement pour maintenir ses moyens.

Nous demandons un effort de 20 millions d'euros à l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN). Conformément à la lettre plafond du Premier ministre, cet effort n'entamera pas les moyens budgétaires consacrés à la sûreté nucléaire, mais sera réalisé par un prélèvement sur le fonds de roulement, des économies liées à l'achèvement de certains travaux ou à l'évolution du régime fiscal de l'Institut, et enfin par des gains de productivité. De plus le nouveau programme d'investissements d'avenir apportera des financements complémentaires à l'appui des projets de recherche de l'IRSN.

Les crédits du budget général ne constituent pas le seul indicateur pour mesurer l'effort de l'État en faveur de la transition énergétique. Ses moyens sont avant tout extrabudgétaires : il s'agit notamment de la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

Le programme 174 est majoritairement consacré à la gestion économique et sociale de l'après-mines. Ses crédits, 554 millions d'euros en 2014, diminuent à cause de l'évolution de la démographie des ayants droit. Les autres crédits du programme sont stables, qu'il s'agisse de la politique de l'énergie, 6 millions d'euros, ou de la lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air, 35 millions d'euros.

J'ai obtenu que les capacités d'engagement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) soient maintenues à hauteur de 590 millions d'euros, afin de sanctuariser les interventions du Fonds chaleur et du plan déchets. Toutefois il faudrait plus que doubler les crédits qui sont alloués au Fonds chaleur pour économiser les 5,5 millions de tonnes équivalent-pétrole que nous visons à l'horizon 2020. C'est pourquoi je souhaite qu'il soit l'un des bénéficiaires prioritaires des moyens nouveaux qui seront consacrés à la transition énergétique à l'avenir.

Nous consacrons 268 millions au bonus-malus automobile que nous réformons grâce au projet de loi de finances et à un décret entré en vigueur le 1^{er} novembre. Il s'agit d'adapter les barèmes aux évolutions technologiques et aux comportements d'achat, de poursuivre l'incitation à la diminution des émissions de CO₂ et d'équilibrer le budget de ce dispositif.

Ce mécanisme, qui devait être neutre pour les finances publiques, a toujours été en déficit, avec un coût total de 1,5 milliard pour l'État.

S'agissant de la biodiversité, le Premier ministre avait pris l'engagement de maintenir les moyens du programme 113 pendant la durée du budget triennal. Il est tenu en 2014 comme en 2013, avec une dotation légèrement supérieure à 278 millions d'euros. Une attention particulière sera portée au programme Natura 2000, dont les crédits augmentent de 10 % à 32 millions, ainsi qu'à l'Agence des aires marines protégées, dont la subvention est portée à 23 millions. Le projet de loi sur la biodiversité sera présenté en conseil des ministres au début de l'année prochaine ; il comprendra six titres consacrés aux principes généraux de l'action publique, à la gouvernance nationale en matière de biodiversité, à la création de l'Agence française de la biodiversité, à l'instauration d'un régime d'accès aux ressources génétiques, aux moyens de protection des espaces naturels et des espèces sauvages et aux paysages. Avec la création de l'Agence française de la biodiversité, nous souhaitons créer une Ademe de la biodiversité, afin d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés, tant au plan national qu'au plan communautaire, en particulier la mise en œuvre de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » et la mise en place de la trame verte et bleue. Certains ne manqueront pas de s'interroger sur la pertinence d'une action en faveur de la biodiversité en période de rétablissement de l'équilibre des comptes publics. Mais la préservation de la biodiversité n'est pas une question de conservation au sens muséal : il s'agit d'un investissement dans des écosystèmes qui rendent gratuitement des services inestimables à l'humanité.

La dotation de Météo-France baisse légèrement à 209 millions d'euros, l'année 2013 ayant vu ses crédits augmenter fortement pour financer le super-calculateur. L'organisme est engagé dans un processus de réorganisation territoriale. En tant qu'ancien président de conseil général, je connais les inquiétudes et les protestations de certains devant cette réforme : j'y serai très attentif.

La dotation de l'Institut de géographie national (IGN) s'élève à 97 millions d'euros. L'IGN affronte la concurrence de Google ou Microsoft, qui diffusent massivement de l'information géographique de base. L'institut doit se repositionner et nous finalisons le nouveau contrat d'objectif. Nous souhaitons le transformer en un opérateur de référence, passant d'un positionnement centré sur la production et la diffusion de données à un positionnement de fournisseur de services de haute qualité.

Mon ministère contribue à l'objectif de stabilisation des finances publiques : en 2014, 522 emplois seront supprimés au ministère, soit une diminution de 1,5 %, à rapporter à un objectif transversal de 2,5 % fixé par la lettre de cadrage du Premier ministre, tandis que 550 emplois sont supprimés chez les opérateurs, soit une baisse de 2,1 %. De plus les services

centraux du ministère seront regroupés sur deux sites au lieu de cinq à la Défense, pour une économie de 20 millions de loyer à terme.

Enfin, le rapport de Thierry Tuot sur la réforme du Code minier nous sera remis le 10 décembre. Un projet de loi sera présenté en 2014.

M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche. – Je présenterai le budget relatif aux transports, budget des territoires et de la vie quotidienne des Français, dont les crédits atteignent 8 milliards d’euros, hors frais de personnel. Ce budget s’inspire des recommandations de la commission Mobilité 21 à laquelle des parlementaires ont participé. Il contribue également au redressement des comptes publics, tout en reflétant la priorité donnée à l’amélioration des transports quotidiens, conformément aux engagements du Président de la République.

La programmation des investissements de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) met en œuvre les conclusions de la commission Mobilité 21. Toutes les procédures déjà engagées seront poursuivies ; des crédits d’un montant de 30 milliards seront en outre dégagés d’ici à 2030 pour développer de nouveaux projets, avec une priorité donnée à l’entretien du réseau existant. Nous privilégions la contractualisation avec les territoires : 950 millions par an d’ici à 2020 seront consacrés aux volets mobilité des contrats de plan État-région (CPER). Nous souhaitons y associer toutes les collectivités territoriales.

En outre, après des années d’inaction, 510 millions seront consacrés au renouvellement d’une première tranche de matériel roulant des trains d’équilibre du territoire (TET), dont le renouvellement total sera réalisé d’ici à 2025 pour un montant total de 2 milliards.

Dans le cadre du Grand Paris, un plan de mobilisation a été signé avec la région Ile-de-France pour améliorer la qualité du trafic, la sécurité et l’information des usagers. 2,5 milliards d’euros, en plus du budget de 3,2 milliards existant, seront consacrés au plan de mobilisation du réseau ferroviaire, avec pour priorité l’amélioration du réseau existant.

Le troisième appel à projets « transport en commun en site propre » (TCSP) bénéficie d’une enveloppe de 450 millions. Nous souhaitons relancer le fret ferroviaire : fin janvier, à l’issue d’une table ronde avec les acteurs, nous prendrons les premières mesures.

Le budget est globalement stable avec des crédits de 2,2 milliards. Hors Afitf, le budget des transports s’élève à 3,3 milliards : il inclut la dotation à Réseau ferré de France (RFF) de 2,5 milliards, celle pour l’entretien routier, de 350 millions, celle de Voies navigables de France, de 200 millions, le financement des lignes d’aménagement du territoire et des infrastructures aéroportuaires. La dotation de l’Afitf est de 2,2 milliards – elle est liée à l’écotaxe poids lourds sur laquelle je suis prêt à répondre à vos questions. Le budget annexe de l’aviation civile se monte à 2,2 milliards,

avec un rattrapage pour la Direction générale de l'aviation civile et les investissements d'infrastructure.

Le budget des affaires maritimes et de la pêche est stable. Je participe régulièrement à des négociations à Bruxelles : je souhaite que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) permette de moderniser les équipements et de financer les aides à l'installation des jeunes.

Enfin, 325 millions sont consacrés aux trains d'équilibre du territoire grâce à un compte d'affectation spéciale.

Ce budget n'oublie pas le secteur industriel. L'aéronautique représente à lui seul 13 000 à 14 000 créations d'emplois chaque année. Il nous appartient de soutenir l'innovation et les ruptures technologiques. Nous consacrons 12 milliards aux nouveaux programmes d'investissements d'avenir. Le secteur de l'aéronautique bénéficiera à ce titre de 1,2 milliard d'euros, pour des dossiers comme l'A350 ou la mise au point du remplaçant du super Puma. D'autres projets seront financés par ce biais : TGV du futur, navire du futur, nouveau système de distribution d'énergies, port du futur, etc.

Mme Laurence Rossignol, rapporteur pour avis. – Le débat sur la transition énergétique s'étant achevé, quand sera déposée la future loi sur la transition énergétique ? De même, les travaux de la commission Tuot avancent. Quel sera le calendrier d'examen parlementaire ?

Les crédits du programme 217 baissent à nouveau : cette baisse concernera-t-elle prioritairement certaines actions du ministère ou sera-t-elle répartie sur tous les chapitres ?

Le programme FEE-Bat, relatif à la formation aux économies d'énergie des entreprises et artisans du bâtiment, est un élément important de la transition énergétique. Sera-t-il maintenu ? Les professionnels le souhaitent. Enfin, est-il envisageable d'étendre le taux réduit de TVA, déjà applicable aux travaux de rénovation thermique, aux travaux réalisés par les entreprises éco-certifiées ?

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – Je suis rapporteur pour avis du budget des transports routiers dont les crédits sont consacrés non seulement au financement du réseau routier mais aussi à celui des reports modaux. Plusieurs engagements ont été pris : sur les trains d'équilibre du territoire, sur ceux des Contrats de plan État-région et ceux de la Commission Mobilité 21. Mais leur réalisation dépend du niveau des recettes de l'Afitf, ce qui explique notre inquiétude. L'écotaxe est suspendue ; les recettes tirées des radars diminuent depuis l'été ; la redevance domaniale reversée par les concessionnaires du réseau autoroutier n'est pas aussi élevée que nous l'aurions souhaité. Au total, il manque un milliard : comment seront financés les engagements pris ? Lors de mes auditions j'ai constaté

que les acteurs étaient très préoccupés : loin de toute surenchère, ils cherchent des solutions pour sortir de l'impasse.

J'avais été sévère à l'égard du bonus-malus automobile l'an passé. Depuis, des discussions avec les constructeurs automobiles ont eu lieu. Le gouvernement a la volonté de rééquilibrer le bonus et le malus afin de privilégier les filières électrique et hybride au détriment des petites cylindrées, pourtant performantes en terme d'émissions de microparticules, créneau sur lequel d'ailleurs les constructeurs français sont bien positionnés. Le niveau du malus étant déjà très élevé sur les grandes berlines, ne pourrait-on pas abaisser les tranches du malus vers les véhicules neutres pour privilégier les petites cylindrées ?

M. Roland Ries, rapporteur pour avis. – Votre tâche n'est pas facile. J'étais opposé l'an dernier au relèvement de la TVA dans les transports de 5,5 à 7 %. Je suis opposé au passage de 7 % à 10 %, qui frappera les transports du quotidien – TER, TET, transports urbains –, que nous souhaitons favoriser. Aussi je déposerai deux amendements, soutenus par le Groupement des autorités responsables de transport (GART), afin de rétablir le taux de 5,5 %, applicable aux produits de première nécessité. En compensation, afin d'éviter la sanction de l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution, nous proposons d'augmenter légèrement la taxation du gazole, et de créer une taxe sur le kérosène, seul combustible fossile à ne pas être taxé : certains s'inquiètent pour la compétitivité d'Air France, mais une hausse d'un centime par litre est une hausse modeste. Je déposerai également trois amendements techniques sur les exemptions de versement transport.

Une nouvelle phase de concertation s'ouvre au sujet de l'écotaxe poids lourds. Quand aboutira-t-elle ? D'ici-là comment sera-t-elle compensée ? Cette taxe paraît pourtant vertueuse et avait donné lieu, lors de sa création, à un consensus au Parlement.

M. Louis Nègre. – Absolument ! Nous assumons notre vote. Déjà à l'époque, nous acceptions son principe, mais discutons ses modalités.

M. Roland Ries, rapporteur pour avis. – Un troisième appel à projets TSCP est en cours, doté de 450 millions. Son champ a été élargi pour intégrer les réseaux de vélos en libre-service car il s'agit de projets globaux.

M. François Fortassin, rapporteur spécial de la commission des finances. – Je suis rapporteur spécial du budget de Météo-France. Sa dotation reste stable à 283 millions d'euros. Afin d'augmenter ses ressources, pourquoi Météo-France ne facturerait-elle pas les informations qu'elle livre aux chaînes privées ? Je déposerai un amendement en ce sens : qu'en pensez-vous ?

Il y a quarante ans, nous avons regretté la création de deux aéroports, l'un à Pau, l'autre à Tarbes. Aujourd'hui il est question d'installer

une gare routière. Veillerez-vous à ce qu'elle desserve les agglomérations de Pau, Tarbes et Lourdes, afin de ne pas reproduire les mêmes erreurs ?

Je vous remercie d'avoir évoqué les catastrophes qui ont frappé mon département. Nous restons néanmoins optimistes, puisque nous avons créé une Réserve internationale de ciel étoilé.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteure spéciale de la commission des finances. - A l'action 13, la subvention attribuée à la SNCF en compensation des tarifs sociaux diminue fortement, passant de 70 millions en 2013 à 30 millions en 2014. Les familles nombreuses ne sont-elles pas pénalisées ? Cette baisse est continue depuis 2005 et la compensation est très faible.

M. Philippe Martin, ministre. - Mme Rossignol, votre question, en filigrane, porte sur le niveau des crédits de mon ministère. Contrairement à certains, je ne considère pas qu'un bon budget soit nécessairement un budget en hausse, ni qu'un ministre a perdu si son budget est en baisse ! L'ambition politique pour l'écologie ne peut se résumer à une question de moyens.

Certes les crédits de la mission « écologie » baissent, mais si l'on tient compte des budgets des opérateurs, la baisse est beaucoup plus faible. En outre les économies réalisées au programme 217 portent sur les dépenses de fonctionnement. Je souhaite néanmoins préserver nos capacités d'expertise technique et d'intervention.

Le débat national sur la transition énergétique, événement unique en son genre, qui a duré près de huit mois, trouvera un aboutissement naturel dans un texte de loi. Nous tablons sur une première lecture à l'été prochain, afin que le texte soit rendu applicable à la fin 2014. Nous savons toutefois que le calendrier parlementaire est chargé. Toutes les parties prenantes seront consultées au sein du Conseil national de la transition écologique, notamment les parlementaires. J'ai été parlementaire : je sais l'importance de la contribution, en amont, de la représentation nationale sur ces questions, trop souvent méconnue.

Le programme de Formation aux économies d'énergie des entreprises et artisans du bâtiment est financé dans le cadre des certificats d'économie d'énergie. Nous avons décidé d'instaurer une période transitoire pour 2014 ; elle reste à préciser pour la période 2015-2017. Nous souhaitons que ce programme demeure partiellement financé par EDF. L'impact potentiel des discussions interministérielles en cours sur les tarifs de l'électricité sera pris en compte.

Le ministre du budget est seul compétent pour vous répondre en matière de fiscalité indirecte. Je veux toutefois rappeler que je me suis battu, dans le cadre de la conférence environnementale, pour que la rénovation thermique des bâtiments profite du taux réduit de TVA. Nous entendons exiger le label Grenelle de l'environnement pour les crédits d'impôt développement durable, les éco-prêts à taux zéro et les certificats d'économie

d'énergie. Appliquer un taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation a un coût non négligeable. Étendre le taux réduit aux entreprises éco-certifiées hors travaux de rénovation serait d'une toute autre ampleur, mais je vous promets, madame Rossignol, que je soufflerai l'idée à Bernard Cazeneuve.

Le 10 décembre prochain, le conseiller d'État Thierry Tuot remettra à Arnaud Montebourg et moi-même son rapport sur la réforme du code minier. Celle-ci sera présentée en Conseil des ministres au début de l'année 2014, après examen par le Conseil d'État et avant son passage au Parlement. Ce code, qui compte plus de 700 articles, est complexe et ancien, puisqu'il date pour une part de 1806. Il est devenu indispensable d'améliorer l'information de nos concitoyens dans cette matière.

Avant de faire payer l'information météorologique aux chaînes privées, pourquoi ne pas inciter les chaînes publiques à utiliser davantage Météo France ? La mobilisation des ressources propres afin d'améliorer l'offre est en effet un impératif. J'ai exprimé à la ministre de la culture mon regret que France Télévisions ait préféré un groupe privé d'information météorologique à Météo France. Nous étudierons avec attention votre amendement, sans méconnaître la volonté du gouvernement de mettre en œuvre une ambitieuse politique de mise à disposition gratuite d'informations.

Nous avons abaissé le seuil d'entrée dans le dispositif du malus automobile de cinq grammes. M. Dantec a raison : il faut éviter de réviser les seuils de manière erratique, car les constructeurs et les consommateurs ne s'y retrouveraient plus. De même pour les taux d'émission de CO₂ : nous devons converger à l'échelle européenne sur le principe arrêté par l'accord trouvé en Irlande, selon lequel les voitures individuelles ne devraient pas émettre plus de 95 grammes de CO₂ à l'horizon 2020. Les barèmes décidés pour 2014 nous semblent équilibrés budgétairement et susceptibles de produire les bonnes incitations.

M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué. - Nous avons déjà eu au Sénat de riches débats sur le financement des infrastructures. Le principe de l'utilisateur-payeur, lors de la création de l'écotaxe poids lourds, faisait l'unanimité. Nous devons garantir à l'Afitf un financement clair, proche des territoires, et qui témoigne d'une forme de responsabilité budgétaire.

La baisse des crédits dédiés aux infrastructures est optique, car des recettes extérieures, dont celle de l'écotaxe poids lourds, devaient se substituer, pour partie, aux moyens budgétaires. Pour cette raison, la dotation de l'Afitf passera de 698 millions d'euros en 2013 à 334 millions d'euros en 2014. Le débat parlementaire doit être l'occasion de réhabiliter publiquement l'écotaxe dans son principe : elle témoigne d'une exigence de responsabilité budgétaire, d'une vision pour les transports, participe à la lutte contre le dumping dans le secteur du transport de marchandises, et

finance la politique d'infrastructures de nos territoires. Donnons à présent sa chance au dialogue pour améliorer le dispositif.

En attendant, sa suspension fait planer des incertitudes à propos du financement de l'Afitf. Nous serons contraints de recourir aux 400 millions d'euros de son fonds de roulement. Bernard Cazeneuve et moi-même exploitons en outre tous les ajustements possibles : le remboursement de 100 millions d'euros de la dette contractée auprès de l'Agence France Trésor peut être différé ; nous pouvons moduler le calendrier de réalisation des projets. Nous avons obtenu une augmentation de 50 %, soit 100 millions d'euros, de la redevance domaniale acquittée par les sociétés d'autoroutes. L'Afitf a d'autres sources de recettes, comme la taxe d'aménagement du territoire. Le produit des amendes radars est plus aléatoire, mais sa baisse de 50 millions d'euros témoigne d'une amélioration de la sécurité routière.

Le passage de 7 % à 10 % de la TVA sur les transports de proximité a été décidé l'année dernière. Il procède aussi de la nécessité de financer le crédit d'impôt compétitivité emploi, dont les acteurs des transports bénéficient. Notez que la SNCF s'est engagée à compenser par les bénéfices du CICE le relèvement du taux de TVA et que les collectivités territoriales pourront renégocier les termes de leurs contrats avec les autres acteurs du transport, s'il se trouve que les tarifs sont déconnectés du coût du travail.

En réponse à Roland Ries, j'indique que seul le transport aérien domestique pourrait être soumis à une taxe sur le kérosène. Or, celui-ci subira déjà l'augmentation du taux de TVA. Nos engagements internationaux interdisent la taxation du kérosène sur les vols internationaux. Les conséquences sur Air France et ses filiales seraient lourdes, alors que nous tentons de rééquilibrer la fiscalité pesant sur les aéroports et les compagnies aériennes au bénéfice de ces dernières. Nous avons déjà abaissé les taxes d'aéroport et celle sur les nuisances sonores aériennes. Reste qu'une taxe sur le kérosène épargnerait Easyjet ou Ryanair, dont les vols sont à destination du reste de l'Europe. Le pavillon français, attaqué par le *low cost* et les compagnies des pays du Golfe, doit être rendu plus compétitif : le gouvernement s'y emploie.

Merci de souligner la réussite des transports en commun en site propre. Le dispositif a déjà été complété pour tenir compte de la mobilité, davantage que du mode de transport.

Un effet de mirage brouille la perception de la tarification de la SNCF. Les compensations ne portent pas que sur les tarifications sociales, qui sont, en outre, souvent moins favorables que certaines offres - comme Ouigo ou Prem's. Nous entendons les compenser au réel. Nous avons besoin d'un audit sur la tarification des transports ferroviaires.

M. Louis Nègre. - Vous appelez à faire preuve de responsabilité budgétaire dans un contexte difficile, et nous vous en savons gré. Mais le verre est plutôt vide, et vous nous demandez de le voir plein. En dehors des

trains d'équilibre du territoire et du troisième appel à projets de transports en commun en site propre, je n'ai pas reçu les réponses que j'attendais. J'estime que dans le cadre de Mobilité 21, nous avons fait un travail constructif pour la Nation, et je veux bien rendre à César ce qui lui appartient.

Hors programmes d'investissement, le budget triennal de la mission écologie, développement et mobilité durables passera de 7,63 milliards d'euros en 2013 à 7,28 milliards d'euros en 2014, puis à 7,09 milliards d'euros en 2015. En 2012, il était de 8 milliards d'euros. Ce budget a donc diminué de 4,5 % entre 2012 et 2013, et le PLF pour 2014 annonce une baisse de 6,5 %. Certes, nous sommes dans une situation difficile. Mais j'ai été rapporteur de la loi Grenelle II, dont les avancées ont été rendues possibles par une véritable volonté politique. Celle-ci fait défaut aujourd'hui.

Le budget dédié à la prévention des risques s'élève à 253 millions d'euros, 38 millions pour les seuls risques naturels hydrauliques. Or les dégâts causés annuellement par les inondations coûtent 1 milliard d'euros, et l'indemnisation des dommages des catastrophes naturelles 500 millions d'euros. Même en comptant les crédits du fonds Barnier, on est loin du compte... Je suis rapporteur de la proposition de loi de Pierre-Yves Collombat que notre commission examinera bientôt. Nous avons besoin d'un système de gouvernance plus efficace et de moyens suffisants pour atténuer le montant des destructions de valeur causées par ces risques chaque année. Notre régime d'indemnisation n'est pas mauvais, mais on traite les conséquences au lieu de traiter les causes.

Confirmez-vous la baisse du bonus sur les véhicules électriques ? Ce serait un signal bien malheureux à envoyer à nos concitoyens. Les Japonais, comme les Américains, reconnaissent que la France a fait en la matière un choix audacieux et porteur d'avenir. Mais ce choix doit s'appuyer sur un plan de développement des bornes de recharge opérationnel. Ce n'est pour l'instant pas le cas. Pourtant, la pollution de l'air tue prématurément 42 000 personnes par an, et le bruit est la première nuisance dont se plaignent les Français : deux maux auxquels remédie la voiture électrique. Nous devons rester en tête dans ce domaine ; j'attends de votre gouvernement un engagement plus ferme. J'ai participé au Livre vert sur les infrastructures de recharge, et je regrette que sa mise en œuvre rencontre autant de difficultés.

Il nous faut également un dispositif de reconnaissance des véhicules les plus propres. Sur la réservation de voies dédiées à l'autopartage et au covoiturage, nous tournons en rond, alors que l'attente des Français est immense. De même sur le plan d'action relatif aux mobilités actives. Bref, nous avons besoin d'une vision volontariste.

Les maires de terrain qui vous soutiennent semblent s'accorder sur le passage à 10 % de la TVA sur les transports en commun : je ne reconnais

plus la gauche... J'aurais compris une augmentation sur les transports intercontinentaux ou sur le TGV, mais en l'occurrence, vous allez toucher en majorité les classes modestes, les gens dépourvus de voiture ! Je ne comprends pas.

Vous avez fait ce que vous avez pu pour le budget de l'Afitf, c'est entendu, mais il y a là un vrai problème de gouvernement. Le budget compensera-t-il les défaillances de l'écotaxe poids lourds ?

Des efforts ont été réalisés pour la modernisation des matériels des quarante lignes ferroviaires d'équilibre du territoire. Mais les crédits qui leur sont consacrés ne cessent de diminuer...

La réforme ferroviaire devra d'abord attribuer à l'État un rôle de régulateur tout en préservant la place des acteurs respectifs ; les présidents de régions doivent jouer un rôle de premier plan et RFF exercer sa mission en totale indépendance. La réforme doit en outre être euro-compatible, car il faut éviter l'isolement de la France. Enfin, les pouvoirs du régulateur doivent être préservés.

Monsieur le ministre, vous n'êtes pas pour grand-chose dans la batterie de nouvelles taxes, vous arrivez simplement au mauvais moment : l'écotaxe poids lourds est la taxe qui fait déborder le vase. A la vérité, il faudrait la conserver et supprimer les autres...

M. Michel Teston. – La baisse des moyens de l'Afitf est un vrai problème : comment compenser les pertes de recettes liées à la suspension de l'écotaxe poids lourds ? Il existe un compte d'affectation spéciale qui permet à l'État de compenser l'exploitation par la SNCF des lignes d'équilibre du territoire. En 2013, celui-ci est alimenté par la taxe d'aménagement du territoire acquittée par les concessionnaires d'autoroutes à hauteur de 11 %, contre 16,5 % précédemment. En 2014, les dépenses du programme diminueront de 16 millions d'euros : l'article 38 du projet de loi de finances diminue d'autant la part de taxe d'aménagement du territoire affectée au compte d'affectation spéciale. En conséquence, l'Afitf voit la subvention de l'État diminuer dans les mêmes proportions.

Si l'on parvient à suivre ce jeu d'écritures – ce qui est rien moins qu'évident –, on observe que le financement par les sociétés d'autoroutes des trains d'équilibre du territoire passera de 11 % à 6 %, alors que les recettes de péage ont augmenté de plus de 10 % entre 2008 et 2011. Faut-il déposer des amendements pour remédier à cette situation ?

L'examen de la réforme ferroviaire, dont je suis rapporteur, semble exclu avant les élections municipales, alors qu'il y a urgence à renforcer le service public ferroviaire. Je demande que le texte soit inscrit à l'ordre du jour dès la reprise des travaux parlementaires.

Mme Évelyne Didier. – Pouvez-vous préciser le calendrier de réforme du code minier ?

M. Philippe Martin, ministre. – Pas à ce stade.

Mme Évelyne Didier. – La réforme passera-t-elle par une loi ou par une ordonnance ?

Ecomouv est actuellement concerné par une procédure judiciaire. François Rebsamen a émis l'hypothèse de constituer une commission d'enquête : dans quelle mesure les deux procédures sont-elles compatibles ? Peut-on en connaître le contenu du contrat qui lie *Ecomouv* à l'État ?

Il sera difficile de faire avaler aux Français le passage de la TVA à 10 % sur la collecte des déchets ménagers. Augmenter également la taxe générale sur les activités polluantes doublerait le budget déchets des familles. Reviendrez-vous sur cette mesure ?

Je m'associe à la question de Michel Teston sur le calendrier de la réforme ferroviaire.

Quand l'agence de la biodiversité, que vous avez qualifiée d'« Ademe de la biodiversité » sera-t-elle mise en place ? Peut-elle précéder le vote du projet de loi relatif à la biodiversité ?

Mme Hélène Masson-Maret. – La feuille de route pour la transition écologique adoptée en septembre 2012 à l'issue de la conférence environnementale faisait mention d'une stratégie nationale de recherche, d'information du public et de réflexion sur la réglementation des perturbateurs endocriniens, dont la mise en œuvre était prévue d'ici juin 2013. Elle ne figure pas dans les crédits de prévention des risques – qui augmentent de 15 millions d'euros, nous nous en félicitons. Certains perturbateurs endocriniens ont des effets avérés : il faut les réglementer, et augmenter les crédits de la recherche sur les autres. Où en est la stratégie nationale de court et de long termes sur ces questions ?

M. Philippe Martin, ministre. – Quel que soit le gouvernement, il y a une tendance à faire passer les questions environnementales après les urgences sociales. Certains quinquennats commencent par les fastes d'un Grenelle nobélisé et s'achèvent dans les travées du salon de l'agriculture en affirmant que « l'environnement, ça commence à bien faire ». Je pense au contraire qu'il est urgent de s'emparer de ces questions pour préparer l'avenir.

Monsieur Nègre, vous omettez les moyens apportés par les programmes d'investissements d'avenir, même s'ils sont extrabudgétaires. La moitié des programmes du deuxième volet, 2,3 milliards d'euros, est fléchée vers la transition écologique. Et, fait nouveau, les programmes sont sélectionnés selon des critères écologiques.

Je souhaite que nous examinions ensemble en profondeur la proposition de loi à venir sur la prévention des risques naturels. Nous pouvons trouver un meilleur dispositif de prévention et de gouvernance. Notez qu'au regard des chiffres de destruction de valeur que vous avez cités,

le double ou le triple des crédits de prévention que nous y consacrons ne suffirait toujours pas. Le fonds Barnier apporte néanmoins 180 millions d'euros à une politique qui doit demeurer dans nos priorités. Je présenterai au début de l'année 2014 notre stratégie nationale relative aux risques d'inondations.

Le bonus sur les véhicules électriques a été maintenu et s'élève à 6 300 euros. Nous soutenons les véhicules du futur. Nous développons les infrastructures de recharge dans le cadre du deuxième volet des programmes d'investissements d'avenir et des 34 plans industriels. Une mission est dédiée à l'identification des véhicules propres.

Madame Didier, le comité pour la fiscalité écologique a adopté cet après-midi un avis sur la fiscalité des déchets. La question a été abordée lors de la deuxième conférence environnementale, dans la table-ronde sur l'économie circulaire. TVA, taxe générale sur les activités polluantes, taxe d'enlèvement des ordures ménagères... il faut aborder ces questions de manière globale.

La première partie du rapport de Thierry Tuot sur la réforme du code minier est consacrée à la participation du public, maillon manquant au dispositif actuel. Cette partie, la plus retouchée du code, empruntera sans doute la voie législative, la partie non modifiée pourra passer par ordonnance. En toute hypothèse, ces questions feront l'objet d'un très large débat au Parlement.

Nous ambitionnons d'installer l'agence française pour la biodiversité au début de l'année 2015, mais un préfigurateur de cette agence sera nommé dès 2014.

Les consultations relatives à la définition de la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens se sont achevées à la fin octobre. Nous avons reçu un nombre important de contributions. Je souhaite que la stratégie soit arrêtée avant la fin de l'année ; elle bénéficiera de crédits redéployés depuis le programme « Prévention des risques ». Pour 2013, 500 000 euros ont été consacrés par mon ministère au financement d'un nouvel appel à projets.

M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué. – Le budget du programme 203 hors Afitt s'élève à 3,335 milliards d'euros, contre 3,375 milliards d'euros l'année précédente. Mais si l'on rentre dans le détail, les investissements progressent en réalité de 195 à 257 millions d'euros. Il est dommage que nous n'ayons pas évoqué le budget des affaires maritimes, maintenu et abondé par des financements européens.

Nos préoccupations portent essentiellement sur le financement de l'Afitt. Nous travaillons avec le ministre du budget pour lui assurer les moyens de remplir ses missions.

M. Louis Nègre. – Confirmez-vous que le budget de l’Afitf sera en 2014 au moins égal à celui de 2013 ?

M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué. – Oui. C’est la préoccupation du Premier ministre et de son gouvernement. Mais chacun doit prendre conscience que si l’écotaxe poids lourds n’est pas acquittée pour financer nos infrastructures, il faudra faire appel à de nouveaux moyens budgétaires.

Nous souhaitons que le calendrier de la réforme ferroviaire soit le plus précoce et le plus resserré possible. Il ne dépend pas moins des élections professionnelles et du calendrier parlementaire que des municipales.

M. Louis Nègre. – C’est un calendrier sage.

M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué. – Il est déterminé par l’interruption des travaux parlementaires. Nous souhaitons faire les choses sérieusement, dans le respect du travail des commissions parlementaires. La trêve électorale fait partie de notre tradition républicaine. Je répondrai lors de l’examen du texte à toutes vos préoccupations relatives à la gouvernance et au financement du système.

Les ressources du compte d’affectation spéciale alimenté par la taxe d’aménagement du territoire ne diminuent pas. La redevance domaniale due par les sociétés d’autoroutes augmente même de 50 %. La modification de la répartition des crédits à l’intérieur du budget peut créer ces effets d’optique.

Une enquête judiciaire a bien été ouverte au sujet d’*Ecomouv* ; la Chancellerie étudie sa compatibilité avec une commission d’enquête parlementaire. Tout ce qui, dans le contrat passé avec l’État, est communicable, sera communiqué ; nous avons saisi la commission d’accès aux documents administratifs sur ce point ; nous attendons ses conclusions.

M. Raymond Vall, président. – Nous vous remercions.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Au cours de sa réunion du mardi 26 novembre 2013, la commission a examiné les crédits relatifs à la « protection de l'environnement et prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2014.

M. Philippe Esnol, rapporteur pour avis. - Mon avis sur la protection de l'environnement porte sur les crédits de trois programmes au sein de la mission écologie, développement et mobilité durables : le programme 113 « paysages, eau et biodiversité », le programme 159 « information géographique et cartographique », et le programme 181 « prévention des risques ». Ces trois programmes sont assez hétérogènes. Je mettrai l'accent sur le premier d'entre eux, en raison de l'actualité, notamment en matière de politique de l'eau et de biodiversité.

Le périmètre du programme 113 n'évolue pas en 2014. L'axe principal demeure la préservation de la biodiversité terrestre et marine. Les crédits de l'action 1 « sites, paysages, publicité » s'établissent à 6,18 millions d'euros. L'action 2 « logistique, formation, contentieux » retrace les crédits relatifs aux activités de support et au règlement des contentieux. L'accroissement d'activité sur ces deux points conduit à une augmentation de la dotation, qui s'établit à 6,21 millions d'euros. L'action 7 « gestion des milieux et biodiversité » regroupe les crédits de mise en œuvre des politiques de l'eau et de la nature et de soutien aux organismes opérant dans ce domaine. La dotation de cette action est en léger recul, avec 264 millions d'euros. L'action 8 est consacrée aux dépenses engagées au titre du « fonds d'intervention pour la biodiversité et la restauration écologique », dont les crédits s'élèvent à 2,02 millions d'euros. Au total, la dotation budgétaire du programme 113 pour 2014 s'établit à 279,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 278,5 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente dans les deux cas une hausse de 0,2 %. La dotation globale est donc stable, mais des différences importantes peuvent être observées entre actions.

Les crédits affectés à l'action 1 progressent de 11 % en autorisations d'engagement, du fait de l'accroissement d'activités résultant de la gestion des sites classés et de la mise en œuvre de la réforme de la publicité. Une hausse de la dotation beaucoup plus marquée peut être observée pour l'action 2, de 83 % en autorisations d'engagement et de 72 % en crédits de paiement. Elle s'explique par les dépenses induites pour l'organisation de l'exposition universelle de Milan en 2015 et l'augmentation des procédures contentieuses concernant l'ingénierie, l'eau et la biodiversité.

Les moyens affectés à l'action 7, gestion des milieux et biodiversité, sont, eux, en recul de 1,2 % en autorisations d'engagement et de 0,6 % en

crédits de paiement. La situation des différentes sous-actions est contrastée. Un effort d'économie est fait sur les trames vertes et bleues, conduisant à une réduction significative des subventions pour charges de services publics allouées aux opérateurs. Au contraire, des moyens supplémentaires sont alloués aux milieux et espaces marins, qui couvrent la hausse de la subvention pour charges de services publics destinée à l'agence des aires marines protégées et des engagements antérieurs concernant la directive-cadre stratégie pour le milieu marin. De la même manière, la sous-action sur la connaissance et la préservation de la biodiversité voit sa dotation augmenter pour soutenir l'effort de valorisation des connaissances en matière de biodiversité. Enfin, une hausse est observée pour les zones Natura 2000, hausse due principalement à l'accroissement du nombre de documents d'objectifs mis en œuvre ainsi qu'au rythme de budgétisation des contrats.

Concernant les emplois, le plafond total est fixé à 5 497 équivalents temps plein (ETP) pour 2014, soit une baisse de 2,2 % par rapport à 2013. Les emplois des parcs nationaux, des agences de l'eau et de l'Office national de la chasse diminuent. A l'inverse, l'agence des aires marines protégées devrait voir un renfort de ses effectifs de 24 ETP pour 2013-2014. Ce renfort lui permettra de soutenir les parcs naturels récemment créés et de prendre en charge la gestion de l'outil Natura 2000 en mer et la mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin.

Deux sujets sont particulièrement d'actualité cette année : la politique de l'eau et le projet de loi sur la biodiversité.

La politique de l'eau est à une période charnière. Les 9èmes programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau se sont achevés en 2012. Ils étaient les premiers programmes d'application de la directive-cadre sur l'eau ; ils se sont accompagnés de contrats d'objectifs portant sur la période 2007-2012. Un effort significatif a notamment été déployé pour atteindre les objectifs de la directive eaux résiduaires urbaines. Sur les 316 stations de traitement des eaux usées devant être mises en conformité, 41 restaient à adapter à la fin 2012.

Les comités de bassin et les conseils d'administration des agences de l'eau ont adopté les 10èmes programmes d'intervention fin 2012. Les contrats d'objectifs qui préciseront les priorités de ces programmes d'intervention sont en cours de signature. Ces priorités s'inscriront dans le champ défini par la directive-cadre sur l'eau dont les objectifs sont repris par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2010-2015. Les 10èmes programmes sont construits dans une logique de maîtrise de la pression fiscale, ce qui impliquera nécessairement une plus grande hiérarchisation des priorités par les agences de l'eau.

Les orientations stratégiques des opérateurs pour la période 2013-2018 comprennent l'amélioration de l'état des eaux et de la connaissance des

milieux, la sécurité de l'alimentation en eau potable, la solidarité urbain-rural, l'optimisation des relations avec les services de l'État, le renforcement des partenariats avec les acteurs locaux, ou encore la consolidation de la gouvernance des agences de l'eau.

D'un point de vue fiscal, le projet de loi de finances pour 2014 prévoit, à l'article 32, une contribution exceptionnelle des agences de l'eau au budget de l'État : un prélèvement de 210 millions d'euros est opéré sur le fonds de roulement des agences. Cette mesure est justifiée par la nécessaire contribution de ces opérateurs aux efforts de redressement des finances publiques. On peut espérer, dans la mesure où cette contribution intervient en début de programme quinquennal, qu'elle aura un impact moindre en fin de période ; les conseils d'administration pourront la répartir sur la durée du programme, ce qui devrait permettre de ne pas augmenter les redevances pour les usagers.

Deuxième point d'actualité important : la future loi biodiversité et son impact budgétaire anticipé. Le projet de loi doit être présenté en Conseil des ministres fin 2013 ou début 2014. Il devrait être discuté au Parlement d'ici la fin du premier semestre 2014. Un des principaux apports du texte doit être la création d'une nouvelle agence française pour la biodiversité qui serait dotée d'un statut d'établissement public administratif et disposerait de moyens propres, ce qui semble préférable à l'extension du mandat d'agences existantes.

D'après les travaux préparatoires, l'agence aurait deux types de missions, qui détermineraient son périmètre. Elle pourrait réaliser la collecte, la synthèse et la mise à disposition des données sur la biodiversité, et à ce titre, inclurait les personnels affectés à l'Observatoire national de la biodiversité, et ceux financés par le ministère de l'écologie au sein du service patrimoine nature de la Fédération des conservatoires botaniques nationaux, soit au total une centaine de personnes. Elle aurait la responsabilité de la gestion de la biodiversité ordinaire. Cela impliquerait de rapprocher de l'Agence tout ou partie des personnels des deux principaux établissements concernés, à savoir l'Office national de la chasse et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Ce scénario aboutirait à la création d'un établissement regroupant un millier d'agents, avec un budget d'environ 150 millions d'euros. Il conviendra d'être attentifs à ces évolutions qui auront un impact budgétaire certain.

Le deuxième programme est le programme 159 « information géographique et cartographique ». Son périmètre ne connaît pas d'évolution dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. La dernière modification, intervenue en 2012, concernait l'intégration de l'Inventaire forestier national à l'Institut géographique national pour former l'Institut national de l'information géographique et forestière.

Ce programme se décompose en trois actions. La première est relative à la « production de l'information géographique », la deuxième regroupe « la recherche dans le domaine de l'information géographique », la troisième, intitulée « pilotage de la politique d'information géographique » a été ajoutée par la loi de finances de 2012.

Les crédits alloués au programme 159 pour 2014, s'élèvent à 96,7 millions d'euros. Ils sont en augmentation de 0,6 % par rapport à la loi de finances pour 2013. Cette augmentation est due à la maîtrise de la masse salariale de l'IGN, la baisse des dépenses de fonctionnement et la couverture de ses besoins en investissement.

L'Institut national de l'information géographique et forestière est le principal opérateur de la politique nationale d'information géographique. Il produit et diffuse les référentiels géographiques nationaux. Il permet ainsi aux professionnels et au grand public de pouvoir utiliser l'information géolocalisée. Une réflexion a été lancée en 2012 pour repenser le modèle de l'institut. Ses résultats ont alimenté le contrat d'objectifs entre l'État et l'IGN pour la période 2013-2016, actuellement en cours d'élaboration, et dont les orientations majeures ont été approuvées par son conseil d'administration le 26 avril 2013. Ces orientations, encore générales, sont de permettre à l'État et aux collectivités territoriales d'appuyer leurs politiques sur des informations géographiques dont l'exactitude est maîtrisée, et de développer le rôle d'opérateur de référence auprès des acteurs publics.

Le programme 181 « prévention des risques » n'a pas connu de modifications de périmètre au cours de l'année écoulée. Il s'organise autour de quatre actions. L'action 1 « prévention des risques technologiques et des pollutions » vise à prévenir les risques technologiques et les pollutions d'origine industrielle et agricole. Ses crédits financent les opérateurs intervenant dans ce domaine tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Bureau de recherches géologiques et minières (BGRM), ou encore l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). L'action 9 « contrôle de la sûreté nucléaire » comprend les crédits alloués à l'Autorité de sûreté nucléaire, en charge, au nom de l'État, du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. L'action 10 « prévention des risques naturels et hydrauliques » a pour objectif de réduire l'impact des activités humaines sur les catastrophes naturelles prévisibles. L'action 11 « gestion de l'après-mines » comprend les mesures permettant d'assurer la sécurité des biens et des personnes ainsi que la protection de l'environnement au terme des exploitations minières.

La dotation budgétaire du programme 181 pour 2014 s'établit à 386 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 253,2 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente respectivement une hausse de 4,5 % et une diminution de 11 % par rapport à 2013.

La politique de prévention des risques est également financée par d'autres canaux. L'ADEME perçoit une fraction des recettes de la taxe générale sur les activités polluantes, qui s'établit en 2014 à 449 millions d'euros. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs dispose de 190 millions d'euros de recettes en 2014.

L'action prévention des risques technologiques représente 45 % des crédits du programme. Elle disposera de 252,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 114,4 millions d'euros en crédits de paiement. La diminution en crédits de paiement de 20 % par rapport à 2013 s'explique par la mise à zéro de la contribution du programme 181 au budget de l'ADEME. À l'inverse, les crédits alloués aux plans de prévention des risques technologiques augmentent de 5 millions d'euros entre 2013 et 2014.

L'action 10, « prévention des risques naturels », représente 38 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2014, soit une baisse respective de 11 et 10 %. Cette diminution est due à la prise en charge de certaines actions par le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Nous devons d'ailleurs émettre un avis sur l'article 63 du projet de loi finances, rattaché à la mission « Écologie ». Cet article étend de trois manières le périmètre du fonds de prévention des risques naturels majeurs. En premier lieu, la prise en charge des études et travaux de protection contre les risques littoraux est prolongée jusqu'au 31 décembre 2015. Cette mesure permet aux porteurs de projets de bénéficier d'un taux maximal de subvention de 40 %, au lieu du taux normal de 25 %, pour des travaux de protection contre les risques de submersion marine rapide. En deuxième lieu, le fonds de prévention prendra en charge en totalité l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles, la part financée par le FPRNM passant de 90 % à 100 %. Cela doit permettre de faciliter leur élaboration et d'accroître leur qualité. En troisième lieu, le périmètre du fonds est étendu. Il pourra désormais financer des études et travaux de prévention contre les risques naturels et de protection des habitations exposées à des risques naturels, dès lors que l'État s'est engagé sur ces projets avant le 1er janvier 2014. Cette extension de périmètre permettra une meilleure lisibilité des financements par les acteurs concernés. Ces financements sont plafonnés à 60 millions d'euros.

Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article, comme aux crédits de prévention des risques et de protection de la biodiversité. Ceux-ci sont en effet globalement préservés dans le budget 2014, ce qui est une bonne chose compte tenu des enjeux environnementaux majeurs qui se présentent à nous.

M. Michel Teston. - Je partage l'avis favorable du rapporteur sur ces crédits. Les moyens consacrés à la prévention des risques et à la protection de la biodiversité sont stables par rapport à 2013.

L'article 32 du projet de loi de finances prévoit une contribution exceptionnelle des agences de l'eau, de 210 millions d'euros, sur leurs fonds de roulement. Si leur participation à l'effort de redressement des finances publiques se justifie, elle intervient en parallèle des discussions conduites pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau pour 2013-2018. Avez-vous une idée des conséquences de cette mesure pour la gestion quotidienne des agences de l'eau et sur la façon dont elles l'ont anticipée ?

La nouvelle agence française de la biodiversité devrait avoir le statut d'établissement public à caractère administratif, avec des moyens propres. Elle aura pour mission la collecte et la synthèse des données relatives à la biodiversité ainsi que la gestion de la biodiversité. Quels sont les services de l'Etat et les agences existantes qui pourraient être regroupée au sein de cette nouvelle entité ?

M. Charles Revet. – Je n'ai pas tout à fait la même analyse. L'Etat opère un prélèvement assez significatif sur les agences de l'eau, ce qui pose un problème de principe fondamental, dans la mesure où les agences de l'eau sont financées par les usagers. Ce procédé est étonnant. J'ai à l'esprit une loi que nous avons votée il y a quelques années, qui prévoyait la mise aux normes d'ici 2015 de toutes les installations d'assainissement non collectif. Un diagnostic devait être réalisé pour chacune d'entre elles et des travaux lancés dans les quatre années suivantes. Puis, nous avons compris que ce n'était pas envisageable, parce que nous n'en avons ni les moyens techniques, ni les moyens financiers. Là, nous prélevons les agences de l'eau et réorientons une partie de leurs crédits, ce qui réduira encore la part des crédits disponibles pour ces travaux. Or, peu de conseils généraux apportent leurs contributions à ces ouvrages. Je suis inquiet sur la capacité de la France à respecter ses engagements européens, et des risques de sanction, auxquels nous nous exposons, avec des conséquences financières importantes.

Qu'en est-il du fonds Barnier ? Est-il toujours au même niveau ?

Je suis inquiet de ce budget qui finalement décroît, et pour lequel nous n'avons plus d'autres financeurs que les agences de l'eau. Le groupe UMP ne pourra voter les crédits proposés. Ce sujet devrait être l'une des priorités du Gouvernement et finalement, on ampute encore ce qui existait déjà.

M. Henri Tandonnet. – Je m'inquiète aussi de ce prélèvement de 210 millions d'euros sur les agences de l'eau, qui va alimenter le budget général et non les crédits spécifiques consacrés à l'eau.

M. André Vaireto. – Un tel procédé avait déjà été mis en œuvre en 2003...

M. Henri Tandonnet. – Oui, et nous l'avions stigmatisé.

En France, la politique publique de l'eau s'organise autour des agences de bassin. En prélevant cette somme, on heurte le principe suivant

lequel l'eau paie l'eau. Si nous arrivons à répondre aux objectifs fixés par la directive européenne sur les résidus urbains, nous sommes loin des objectifs fixés pour 2015 par la directive-cadre sur la qualité de l'eau. Je ne suis pas sûr que ce prélèvement soit une bonne chose au moment où les agences de l'eau entament leur dixième programme.

Vous avez évoqué un chiffre de 5 497 emplois. Pouvez-vous nous préciser s'ils incluent les effectifs des parcs nationaux, des agences de l'eau, de l'office national de la chasse ?

Dans la future agence de la biodiversité, il y aura certainement l'office national de l'eau et des milieux aquatiques, qui reçoit une partie des recettes des agences de bassin. Y aura-t-il aussi l'office national de la chasse ? J'avais compris que non, mais je voudrais avoir des informations plus précises. Je voudrais aussi signaler un risque d'éparpillement des crédits autrefois réservés à l'ONEMA, et donc ciblés sur l'eau, puisque l'agence aura des missions plus larges.

M. Philippe Esnol, rapporteur pour avis. – Le périmètre de la nouvelle agence n'est pas encore tout à fait défini. Il devrait regrouper certains services et structures existants, tels que l'observatoire de la biodiversité. S'agissant de l'ONC et de l'ONEMA, ce sera peut-être plus un partenariat, éventuellement un rattachement, mais tout n'est pas encore arrêté.

Pour les effectifs, j'ai donné un chiffre « tout compris ».

Sur les moyens des agences de l'eau, effectivement, nous pouvons être un peu inquiets. Je ne suis pas certain que leurs fonds de roulement leur permettent de s'acquitter facilement de cette contribution. Mais elle peut être lissée sur cinq ans, ce qui laisse des marges de manœuvre. Il faudra sans doute revoir les objectifs ou les investissements à la baisse, mais pas forcément partout.

Le fonds Barnier est doté de 190 millions d'euros, affectés à la prévention des risques naturels et non aux agences de l'eau.

M. Charles Revet. – Effectivement, mais cela fait partie de ce que nous étudions aujourd'hui.

M. François Fortassin, rapporteur spécial de la commission des finances. – Si j'étais membre de la commission, je voterais favorablement ces crédits et je ne me focaliserais pas sur ce prélèvement. Nous devons regarder les données globales : les agences de l'eau ont un matelas de plusieurs centaines de millions d'euros, qui peut souffrir un petit prélèvement.

M. Charles Revet. – C'est faux.

M. Robert Navarro. – Vous avez déjà fait de tels prélèvements par le passé...

M. François Fortassin, rapporteur spécial de la commission des finances. - Quand des travaux sont réalisés, la réglementation est telle qu'il y a toujours des retards considérables. Or, les recettes rentrent annuellement.

J'ai un peu l'ONEMA dans le collimateur : si on leur prend un peu d'argent, ce ne sera qu'une mesure de salubrité publique. Je voudrais évoquer un fait qui n'est pas anecdotique : l'ONEMA a demandé des peines de prison pour quatre-vingts maires qui avaient fait quelques travaux dans des ruisselets de leurs communes, troublant ainsi la reproduction de quelques salamandres à ventre bleu ou rose... Heureusement, les procureurs n'ont pas suivi, mais cela pose un problème.

Je vais citer un autre exemple : dans les Hautes-Pyrénées, il fallait reconstruire un pont qui avait quelques fissures. On nous a imposé de déplacer le pont de dix mètres en aval et de relever le tablier d'un mètre pour permettre la poussée de plantes dissimulatrices à cet endroit afin de favoriser le passage de la loutre et laisser passer les chauves-souris qui circulent en rase-motte. Cela entraînait un surcoût d'un million d'euros. Autant vous dire que le président de conseil général a décidé d'économiser cet argent.

La loi sur l'eau est inapplicable. A la suite d'un violent orage qui a opéré de gros dégâts, nous avons reconstruit quatre kilomètres de routes de façon très rapide, pour pouvoir rétablir la circulation, au mépris de la loi sur l'eau car, si on applique la loi sur l'eau, il est impossible à une pelle mécanique de travailler dans le lit majeur, nous devons le dénoncer.

Météo France doit chercher de l'argent à l'extérieur ; il sait d'ailleurs bien tirer la sébile des collectivités territoriales. S'il est logique qu'il livre des informations gratuitement aux chaînes publiques, il n'y a aucune raison pour que ce soit le cas pour les chaînes privées.

Pour conclure, je ne me focalise pas sur une baisse de crédits à laquelle les agences de l'eau pourront faire face en faisant preuve d'imagination et avec un peu moins de réglementation.

M. Charles Revet. - Je fais les mêmes constats de terrain que François Fortassin. Le tronçon de l'A 28 Rouen-Alençon a été retardé pendant deux ans, parce qu'on a trouvé un criquet dans des arbres morts. Cela a coûté à l'époque vingt millions de francs, alors qu'il y avait un peu plus loin d'autres arbres morts avec les mêmes criquets.

Dans ma région, beaucoup de personnes rénovent d'anciens moulins. Aujourd'hui, on impose à ceux qui veulent installer une roue la construction d'une passe à poissons, ce qui représente un investissement d'une centaine de milliers d'euros. Cela dissuade les gens. Il y avait autrefois plus de moulins et les poissons remontaient tout de même. C'est parce qu'il y avait une réglementation spécifique : à certaines heures, il fallait relever la roue.

Que faire pour ramener à la raison nos techniciens ? C'est aussi de notre ressort. Nous devons prendre des dispositions. Il est inadmissible que l'administration fasse la loi.

M. Raymond Vall, président. – Lorsque nous avons entendu la fédération des producteurs d'énergies renouvelables, ils n'avaient pas évoqué ce point, mais la difficulté qu'il y avait à installer des turbines aux endroits où sont situés des anciens moulins. Cela décourage les initiatives.

M. François Fortassin, rapporteur spécial de la commission des finances. – Nous avons des religieux de l'eau.

M. Henri Tandonnet. – C'est l'application de la loi sur l'eau de 2006, avec le classement des cours d'eau en plusieurs catégories. C'est une législation très contraignante, qui a pour objectif de rétablir le libre écoulement des eaux et des alluvions.

Mme Marie-Françoise Gaouyer. – En entrant au Sénat, j'ai quitté un poste de présidente d'un établissement public territorial de bassin qui s'occupe de la Bresle. Il s'agit d'une des trois rivières où l'ONEMA a été confortée dans son rôle de comptage des poissons. La situation de l'anguille est catastrophique. Il est important d'en parler, parce qu'il y a toujours des solutions. Il y a un mois, nous avons inauguré une passe à poissons qui a coûté 30 000 euros et qui a été financée à 60 % par des subventions. Habiter dans un moulin peut représenter une contrainte.

Mme Hélène Masson-Maret. – Nous devons nous interroger sur le poids de l'administration qui, sous couvert des principes de précaution, de sauvegarde, de préservation de la biodiversité, empêche le monde de tourner rond.

A côté, il y a de plus en plus d'associations environnementales, avec des présidents d'association qui se targuent d'avoir quelques milliers d'adhérents et qui prennent le pouvoir sur des gens qui disent toujours oui – comment peut-on refuser de protéger l'environnement ? – et se permettent d'avoir une idéologie très forte, d'imposer leurs vues.

Une commission comme la nôtre devrait se poser le problème de cette ingérence des associations et de l'administration dans notre mode de vie. Nous vivons sous le diktat de l'écologie sans que les gens qui imposent ces normes soient finalement les plus compétents.

J'ai eu quelques problèmes de permis de construire dans ma région à cause d'une sauterelle ou d'un batracien. Je ne reviens pas non plus sur le problème du loup, mais là aussi, je questionne cette biodiversité qui nous contraint à préserver un animal qui devient de plus en plus nuisible.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Protection de l'environnement et prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2014.